



UNIVERSIDAD DE OVIEDO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

PROGRAMA DE DOCTORADO: El derecho frente a los retos del Siglo XXI.

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: ENTRE EL DERECHO, LA ÉTICA Y LA POLÍTICA.

Tesis doctoral presentada por: Beatriz Vázquez Rodríguez

Oviedo, 2015.

A Mari. A Fa.

"Denouncing evil is a far cry from doing good".

We Wish to Inform You That Tomorrow We Will Be Killed with Our Families:
Stories from Rwanda

P. Gourevitch, 1998.

ÍNDICE

ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	11
----------------------------	----

INTRODUCCIÓN	15
--------------------	----

Capítulo I. En busca de antecedentes: las intervenciones presuntamente humanitarias.....25

1. Origen y antecedentes históricos de la intervención humanitaria.	25
2. La intervención humanitaria en la primera mitad del siglo XX y la regulación del uso de la fuerza armada.....	30
3. La intervención humanitaria en el sistema de las Naciones Unidas hasta el fin de la Guerra Fría.	32
4. La intervención humanitaria tras el fin de la Guerra Fría.	39

Capítulo II. El salto cualitativo: De la intervención humanitaria a la Responsabilidad de Proteger.....63

1. La construcción teórica del concepto de la Responsabilidad de Proteger	63
1.1. ¿Un nuevo planteamiento?: el concepto de la responsabilidad de proteger.	66
1.2. Los elementos de la responsabilidad de proteger.....	86
1.3. Los principios para la intervención militar coercitiva.....	92
2. La profundización del concepto: las dimensiones de la Responsabilidad de Proteger 108	
2.1. Primer pilar: La responsabilidad de proteger que incumbe al Estado.....	113
2.2. Segundo pilar: Asistencia internacional y formación de capacidad.....	119
2.3. Tercer pilar: Respuesta oportuna y decisiva	131
3. Una tentativa de introducir una nueva dimensión: “La responsabilidad al proteger”. 138	

Capítulo III. De la Teoría a la Práctica: la Responsabilidad de Proteger en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas..... 155

1. La Responsabilidad de Proteger en las resoluciones temáticas.	155
1.1. La protección de civiles en los conflictos armados	156
1.2. Armas pequeñas y armas ligeras.....	173
1.3. Amenazas a la paz y la seguridad internacionales: Prevención y lucha contra el genocidio.....	177
1.4. El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.....	182
1.5. Un balance: una aceptación de la noción en resoluciones de bajo coste y poco compromiso	185

2.	La Responsabilidad de Proteger en los casos de la práctica.....	187
2.1.	Sudán: la primera ocasión perdida	190
2.2.	Myanmar: más allá de la responsabilidad de proteger	197
2.3.	Libia: un mal comienzo para el tercer pilar	204
2.4.	Costa de Marfil: ¿simple responsabilidad o responsabilidad de proteger?	216
2.5.	Yemen: de un caso de responsabilidad de proteger del primer pilar al derecho de legítima defensa.....	220
2.6.	Siria: ¿fracaso de la responsabilidad de proteger o excepción?	222
2.7.	Malí: ¿un caso del segundo pilar?	241
2.8.	República Centroafricana: haciéndolo un poco mejor	245
2.9.	Otro balance: ¿todavía hay lugar para el optimismo en la responsabilidad de proteger?.....	250
3.	La responsabilidad de no vetar: ¿una utopía?	252

Capítulo IV. Las posiciones de los Estados ante la Responsabilidad de Proteger: las dificultades para encontrar el consenso..... 268

1.	Las posiciones de los Estados en los diálogos interactivos de la Asamblea General sobre la responsabilidad de proteger.....	270
1.1.	Los Estados partidarios de la responsabilidad de proteger	271
1.2.	Los Estados reticentes ante la responsabilidad de proteger	287
2.	El Grupo de amigos de la responsabilidad de proteger y la red global de puntos focales	303
2.1.	El Grupo de Amigos de la Responsabilidad de Proteger	303
2.2.	La iniciativa relativa a la creación de puntos focales nacionales	305
3.	La recepción de la responsabilidad de proteger en los sistemas estatales	310
4.	España y la responsabilidad de proteger	312

Capítulo V. Las organizaciones internacionales y la responsabilidad de proteger: un papel complementario..... 323

1.	La Unión Europea: las capacidades de una potencia blanda	327
1.1.	Las instituciones de la UE ante la responsabilidad de proteger.....	327
1.2.	La posición de la UE ante la confirmación e implementación de la responsabilidad de proteger en Naciones Unidas.....	346
1.3.	Un balance sobre la posición de la UE ante la responsabilidad de proteger: la distancia entre las palabras y los hechos	352
2.	La Unión Africana y las organizaciones subregionales africanas.....	357

2.1.	La Unión Africana: la no indiferencia y sus límites en la práctica	358
2.1.1.	La importancia de la cooperación entre el Consejo de Seguridad y la Unión Africana	358
2.1.2.	El Acta Constitutiva de la UA y la responsabilidad de proteger	362
2.1.3.	La implementación de la responsabilidad de proteger por la UA	367
2.1.4.	Un balance: la necesidad de un enfoque común	378
2.2.	Las organizaciones subregionales africanas y la responsabilidad de proteger.	383
3.	La Liga de Estados Árabes: cooperando con las Naciones Unidas.....	389

CONCLUSIONES 403

BIBLIOGRAFÍA..... 413

1.	Monografías	413
2.	Capítulos de libro	419
3.	Artículos de revista.	424
4.	Otros.....	445

FUENTES DOCUMENTALES..... 449

1.	Asamblea General	449
1.1.	Resoluciones.....	449
1.2.	Actas de sesiones	452
1.3.	Otros.....	453
2.	Consejo de Seguridad.....	461
2.1.	Resoluciones.....	461
2.2.	Actas de sesiones	465
2.3.	Declaraciones de la Presidencia.....	471
2.4.	Otros.....	473
3.	Secretario General.....	474
3.1.	Informes	474
3.2.	Otros.....	477
4.	Consejo de Derechos Humanos	478
5.	Corte Internacional de Justicia.....	479
6.	Comisión de Derecho Internacional	480
7.	Otras Organizaciones Internacionales	480
7.1.	Unión Europea	480

7.1.1. Consejo Europeo	480
7.1.2. Consejo de la UE	480
7.1.3. Comisión Europea	485
7.1.4. Parlamento Europeo	485
7.2. Unión Africana	488
7.3. Liga de Estados Árabes	490
7.4. Otras organizaciones subregionales.....	491
8. Otros documentos	491

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AFISMA	Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano
AJIL	American Journal of International Law
AMIB	African Mission in Burundi
APSA	Arquitectura de Paz y Seguridad en África
ARI	Analysis of the Real Instituto Elcano
ASF	African Standby Force
ASIL	American Society of International Law
BINUCA	United Nations Integrated Peacebuilding Office in the Central African Republic
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
BYIL	British Yearbook of International Law
CCG	Consejo de Cooperación del Golfo
CCPI	Coalición por la Corte Penal Internacional
CDI	Comisión de Derecho Internacional
CEDEAO/ECOWAS	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
CEEAC	Comunidad Económica de los Estados de África Central
CEWS	Continental Early Warning System
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIISE/ICISS	Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CPI	Corte Penal Internacional
DIH	Derecho Internacional Humanitario

DIIA	Danish Institute of International Affairs
DJILP	Denver Journal of International Law and Policy
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
ECOMOG	Economic Community of West African States Monitoring Group
FP	Foreign Policy
FRIDE	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
HRW	Human Right Watch
ICGLR	International Conference on the Great Lakes Region/ Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
IEES	Instituto Español de Estudios Estratégicos
IRRC	International Review of the Red Cross
MINUSCA	Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana
MINUSMA	Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí
MISCA	Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano
MNLA	Mouvement National pour la Libération de l'Azawad
MPNA	Movimiento de Países no Alineados
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
OMP	Operaciones de Mantenimiento de la Paz
ONUB	Operación de las Naciones Unidas en Burundi
ONUCI	Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil
ONUSOM	Operación de las Naciones Unidas en Somalia

OPCW	Organización para la Prohibición de las Armas Químicas
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea
PSC	Peace and Security Council
RCADI	Recueil Des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye
REDI	Revista Española de Derecho Internacional
REEI	Revista Electrónica de Estudios Internacionales
RGDIP	Revue Général de Droit International Public
RICR	Revista Internacional de la Cruz Roja
RtoP/R2P	Responsibility to Protect
RwP	Responsibility While Protecting
S5	Small Five
SADC	Southern African Development Community/ Comunidad de Desarrollo de África Austral
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SML/A	Sudan Liberation Movement/ Sudan Liberation Army
UNAMID	United Nations Hybrid Operation in Darfur
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNITAF	Unified Task Force
UNMIS	United Nations Mission in Sudan
UNSMIS	United Nations Supervision Mission in Syria
TPI	Tribunales Penales Internacionales
TPIY	Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia
YJIL	Yale Journal of International Law

INTRODUCCIÓN

La tensión sobre el alcance y límites de la soberanía y de las intervenciones humanitarias es una cuestión que ha estado presente de forma permanente en la agenda de las Naciones Unidas aunque esas cuestiones han sido discutidas con distinta intensidad según el contexto histórico ante el cual nos situemos. De esta forma, a partir del año 2001 con la presentación del Informe sobre la Responsabilidad de Proteger elaborado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE) se volvían a traer a colación aquellas clásicas discusiones en distintos foros de Naciones Unidas. Básicamente, esta “nueva noción” trataba de dar solución a los problemas más graves a los que se enfrenta el mecanismo de seguridad colectiva de esta organización; por un lado, los abusos cometidos por algunos Estados alegando justificaciones humanitarias para intervenir en terceros Estados respondiendo realmente a intereses propios; por otro, la invocación del contenido clásico del principio de soberanía para cometer crímenes masivos dentro de las fronteras de los Estados con total inmunidad y bajo el amparo del artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas; y finalmente, el ejercicio del derecho de veto de algunos miembros permanentes a proyectos de resolución que tratan de proteger a la población civil de situaciones de violaciones graves y masivas de derechos humanos.

Las Naciones Unidas y en particular el Consejo de Seguridad deben velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad colectiva, utilizando las herramientas de las que ya dispone y desarrollando otras en el ámbito de la prevención para proteger a los seres humanos ante violaciones graves de derechos humanos que además puedan derivar en el estallido de conflictos armados ya que tal como indica el Preámbulo de su Carta constitutiva, su misión principal es la de “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles”. Pero si las políticas de prevención fallan, la comunidad internacional debe tomar respuestas decisivas y a tiempo, pudiendo incluir la adopción de medidas coercitivas recogidas en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, porque hoy en día dichas violaciones son consideradas como

amenazas para la paz y seguridad internacionales lo que justifica la aplicación del citado capítulo. Sin embargo, vista la práctica internacional en los últimos años, es difícil hacer un balance positivo de la actividad del Consejo de Seguridad en materia de resolución de conflictos. Aunque el órgano supremo de las Naciones Unidas está formado por Estados, éstos, y en particular los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, no deberían hacer prevalecer sus intereses por encima del bienestar de la comunidad internacional, ya que son los responsables de poner fin a situaciones ilegales, al mismo tiempo que el veto no debería suponer una forma de protección de sus intereses. A su vez, esta actitud de alguno de los miembros del Consejo de Seguridad desprestigia y pone en tela de juicio la actividad de esta organización en materia de seguridad.

Si bien a lo largo de la historia los conflictos armados siempre han existido, han sufrido una evolución constante y no sólo en cuanto a la forma que adoptan los conflictos sino en casi todas sus circunstancias. En lo que nos interesa para este trabajo, hay que tener presente que la mayoría de los conflictos armados que se desarrollan hoy en día, a diferencia de los clásicos, se caracterizan por desarrollarse dentro de las fronteras de un Estado, por lo que la protección de las poblaciones puede colisionar con el principio de soberanía, sobre todo en su formulación más tradicional, y con el artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas. A su vez, las formas de hacer la guerra ya no responden tampoco a los esquemas clásicos; hoy por hoy, se desarrollan indistintamente en las ciudades o zonas periféricas sin respetar las normas de derecho internacional humanitario, lo que equivale a un aumento trágico de pérdidas humanas consideradas población civil, que deberían estar protegidas por no tomar parte directamente en las hostilidades, y es por ello que la obligación de proteger la vida de los inocentes garantizando sus derechos reconocidos en diferentes instrumentos internacionales debería ser una responsabilidad compartida.

Puesto que los conflictos armados seguirán existiendo, es necesario establecer unos estándares, lo más elevados posibles, de protección a las víctimas inocentes de los conflictos, porque la protección de vidas humanas ya no está en manos de gobiernos irresponsables sino en manos de la comunidad

internacional a la que debemos plantearle la misma pregunta que a esos gobiernos que no protegen el bienestar de sus poblaciones. ¿Podemos seguir criticando las acciones de ciertos gobiernos cuando no protegen la vida de sus poblaciones y no criticar a nuestro sistema de seguridad colectiva cuando él tampoco decide intervenir para poner fin a auténticas masacres dentro de las fronteras de algunos Estados? Necesitamos un sistema de protección creíble, justo, eficaz y que cumpla con la misión que la Carta de Naciones Unidas le ha encomendado.

En este contexto, se desarrolla la noción de la responsabilidad de proteger que aporta elementos novedosos con el objetivo fundamental de llegar a un consenso para adoptar una norma que dote a la comunidad internacional de unos parámetros de actuación para impedir actos de genocidio y otras matanzas a gran escala, limpieza étnica y graves violaciones del derecho humanitario y que elimine cada uno de los problemas ya apuntados, evitando por tanto esa actitud de dobles raseros que tanto ha perjudicado a esta Organización.

Este trabajo pretende analizar los diferentes problemas que existen en la práctica internacional sobre la prevención y protección de violaciones masivas y graves de derechos humanos y quiénes son, según cada caso, los responsables de su protección. De ahí que en el primer capítulo de este trabajo sea menester hacer un breve análisis del concepto tradicional de intervención humanitaria. En esa línea, se hace necesario estudiar los principios de soberanía y no intervención en asuntos internos, su flexibilización y la íntima conexión entre ellos. Si bien es cierto que estos dos principios se establecieron en la Carta de las Naciones Unidas en 1945 cuando se prohíbe el uso de la fuerza armada contra otros Estados, hay que remontarse años atrás para entender la necesidad de regular el uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales y cuáles han sido los argumentos esgrimidos para tratar de justificar cierto tipo de intervenciones. Antiguamente, durante los siglos XVII y XVIII, existieron en la práctica diferentes intervenciones justificadas en la defensa de valores cristianos y ya durante el siglo XIX la cuestión de Oriente será definitiva para que algunos autores justifiquen en este momento la aparición de las intervenciones por razón de humanidad. En todo caso, hay que

tener presente que en aquella época el uso de la fuerza no estaba reglado por lo que todavía estaba permitido entre Estados. Sin embargo, a partir de finales del siglo XIX y teniendo presente el legado sobre las discusiones relativas a la legitimidad o no de las intervenciones por motivos humanitarios, se intensificará el debate que prohíbe el uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales, y de otro lado, se flexibilizará el concepto de soberanía hasta el punto de legitimar las intervenciones humanitarias en defensa de valores morales.

Con la creación de las Naciones Unidas, su carta fundacional estableció en 1945 la prohibición del uso de la fuerza armada insertando solo dos excepciones a la premisa anterior, el supuesto de legítima defensa y la acción del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, sin citar en ningún caso de forma explícita el reconocimiento de uso de la fuerza para supuestos relativos a intervenciones con fines humanitarios. Sin embargo, de forma paralela, la internacionalización de los derechos humanos ha jugado un papel fundamental en la flexibilidad del concepto de soberanía, entendiendo que la protección de los derechos humanos se extrae ahora de las competencias domésticas de los Estados, debiendo ser la comunidad internacional la que los proteja de manera colectiva. De esta forma, el Consejo de Seguridad en la práctica ha llegado a extender sus competencias al ampliar la noción del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales incluyendo aquí la defensa de los derechos humanos fundamentales.

Identificada la evolución del concepto de intervención humanitaria hasta el momento presente, y puestas de relieve las diferencias y similitudes entre aquel y el concepto de la responsabilidad de proteger, el siguiente capítulo versará sobre la construcción y profundización del citado concepto de la responsabilidad de proteger. Por un lado, se tratará de analizar los documentos que han dado lugar a la construcción de esta noción, tomando como punto de partida el documento elaborado en 2001 por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, el cual intentó de dar respuesta a las cuestiones planteadas por el anterior Secretario General K. Annan sobre cómo prevenir o evitar situaciones de crímenes masivos y sistemáticos de derechos

humanos, sin que el clásico concepto de soberanía pudiera servir de escudo protector a los gobiernos que no quieren proteger a sus poblaciones mientras se cometen masacres, y también sobre cómo impedir futuras intervenciones unilaterales por parte de Estados que argumentan razones humanitarias sin consentimiento del Consejo de Seguridad. Además del citado informe, se tendrán en cuenta las aportaciones de otros documentos relevantes que perfilan el concepto de la responsabilidad de proteger hasta el Documento Final de la Cumbre Mundial con el objetivo fundamental de señalar cuáles han sido los elementos de esta noción ante los que finalmente los Jefes de Estado y de Gobierno han decidido mostrar su compromiso y de otro lado, cuáles han sido aquellos otros sobre los que no existe consenso alguno entre los Estados miembros de la comunidad internacional.

Tal como ha puesto de relieve el actual Secretario General de Naciones Unidas, B. Ki-Moon, la responsabilidad de proteger es un concepto mucho más amplio y a la vez estrecho que la noción de intervención humanitaria, cuyo contenido fundamental supone que los Estados son los que tienen la responsabilidad primordial de proteger a sus poblaciones de situaciones de graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos; si éstos no quieren o no pueden, por ser los autores de dichas atrocidades, será la comunidad internacional la que deba de proteger a esas poblaciones de cuatro situaciones concretas: genocidios, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y limpieza étnica. Sin embargo, este concepto no está exento de problemas en la práctica, fundamentalmente debido a la falta de concreción o ambigüedad del concepto en sí. En la Cumbre del Milenio de 2005, los Estados decidieron dedicar los apartados 138 y 139 al concepto de la responsabilidad de proteger y seguir trabajando para determinar dicho concepto, con miras a la creación en un futuro de una nueva norma con carácter vinculante para la comunidad internacional.

Respecto a la profundización del concepto, desde el año 2009 el Secretario General de Naciones Unidas ha querido jugar un papel determinante dando claridad al concepto con la presentación de informes anuales sobre la responsabilidad de proteger y enfocando los debates posteriores en la Asamblea General. Sin embargo, tal como veremos, la mayoría de los informes

son reiterativos y no aportan elementos nuevos. Además, de su análisis destaca la actitud precavida del Secretario General al tratar de obviar en sus textos los aspectos más controvertidos de este concepto sobre los que todavía no existe un consenso por parte de los Estados de la comunidad internacional. En todo caso, nos parece acertada la división de pilares establecidos en el primer informe de Secretario General sobre la base de los apartados 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial, por lo que nos servirán de base para el estudio.

Las cuestiones relativas a la responsabilidad de proteger no solo han quedado plasmadas de forma teórica en los diálogos interactivos de la Asamblea General o en los informes aportados de forma previa por el Secretario General, sino que además el propio Consejo de Seguridad ha manifestado una tendencia a incluir la responsabilidad de proteger en sus resoluciones, tanto temáticas como sobre casos concretos de la práctica, donde ya aparece la obligación de los Estados de proteger a sus poblaciones. Es evidente que el lenguaje utilizado por el Consejo de Seguridad en los dos tipos de resoluciones no es el mismo, por lo que es interesante tener en cuenta la intensidad de sus pronunciamientos reflejada en los textos de las resoluciones para tener una visión global del compromiso de este órgano con este principio. Por tanto, el tercer capítulo de este trabajo analizará las diferentes resoluciones del Consejo de Seguridad en los que se haya referido al concepto de la responsabilidad de proteger.

En el cuarto capítulo trataremos de dar una visión general de las posiciones más relevantes de los Estados sobre el concepto de la responsabilidad de proteger, señalando cómo en alguno de ellos su visión ha evolucionado a la luz de los debates y también a la luz de los diferentes conflictos que se han ido desarrollando en el panorama internacional. Es importante determinar cuáles son los apoyos de los Estados en aras a determinar si es posible la implementación futura de este concepto en el ordenamiento internacional. Respecto a esta cuestión existen dos tendencias destacables, aquellos Estados que apoyan su contenido y abogan por que la responsabilidad de proteger pueda convertirse en una nueva norma de carácter

convencional y con carácter obligatorio para toda la comunidad internacional, y otros que opinan que la responsabilidad de proteger es un disfraz que esconde, una vez más, la sed imperialista de grandes potencias con un pasado lleno de intervenciones abanderadas por razones humanitarias. También es importante señalar que fuera de los debates celebrados en la Asamblea General, algunos Estados afines a su implementación han tenido una actitud muy proactiva con el fin de conseguir su conversión en norma dentro del sistema de Naciones Unidas, llegando a crear grupos de amigos y redes focales para avanzar y hacer realidad la operatividad de la responsabilidad de proteger. Finalmente, y por su evidente relevancia, estudiaremos la posición de España ante el concepto de la responsabilidad de proteger, teniendo en cuenta sus pronunciamientos en los debates sobre la cuestión en la Asamblea General; y los documentos de orden interno que se ocupen de la responsabilidad de proteger, así como analizando las prioridades españolas en el Consejo de Seguridad debido a su incorporación como miembro no permanente durante el bienio 2015-2016.

En el capítulo quinto se pondrán de relieve las posiciones de las organizaciones internacionales respecto a la responsabilidad de proteger, partiendo de que los acuerdos regionales y subregionales siempre pueden asegurar medidas más eficaces a ese nivel, estableciendo medidas preventivas oportunas sobretodo en la fase previa al estallido de los conflictos, pero también estableciendo una estrecha colaboración con las Naciones Unidas y bajo el auspicio del Consejo de Seguridad para poner fin a las situaciones más graves. Algunas de estas organizaciones han jugado un papel importante en la gestión de conflictos que se han desarrollado en los últimos años. Destacaremos por su evidente repercusión práctica la posición de la Unión Europea y también analizaremos la posición más general de otras organizaciones regionales con pronunciamientos muy interesantes sobre la importancia o la problemática de hacer efectiva la responsabilidad de proteger, como son la Unión Africana o la Liga de Estados Árabes.

En una visión de conjunto, trataremos de hacer un balance objetivo de en qué estado se encuentra la cuestión de la responsabilidad de proteger en el momento presente. Creemos que es un momento muy oportuno para elaborar

este análisis en la medida que en el año 2015 se cumple el 10º aniversario de la Cumbre Mundial de 2005 y el 70º aniversario de las Naciones Unidas y por lo tanto es una excelente ocasión para determinar el estado del concepto de la responsabilidad de proteger con el fin de determinar si es un concepto que se sigue discutiendo con la misma intensidad y entusiasmo que hace algunos años, o si a la luz de las últimas actuaciones de los Estados y de las organizaciones internacionales competentes hay que admitir que el impulso inicial del que gozaba esta noción se ha debilitado por la dificultad de conciliar las posturas de algunos Estados. No cabe duda de que la invocación de este concepto en Libia, que llevó aparejada una interpretación extensiva del mandato contenido en la resolución 1973 por parte de la OTAN, ha tenido consecuencias negativas a la hora de desarrollarlo y sobre todo a la hora de invocarlo para situaciones de violaciones graves y masivas de derechos humanos en posteriores conflictos. De esta forma, el desarrollo del conflicto actual en Siria, teniendo en cuenta los precedentes anteriores, se ha encontrado con el bloqueo de varios miembros del Consejo de Seguridad ante el intento de otros miembros permanentes de intervenir en Siria, justificando su veto con los argumentos típicos utilizados durante las grandes crisis humanitarias del siglo anterior. En definitiva, la cuestión es saber si: a) la comunidad internacional a día de hoy cuenta verdaderamente con herramientas, como sería la responsabilidad de proteger, para proteger a las poblaciones de situaciones de genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o situaciones de limpieza étnica; b) si a la luz de la realidad del conflicto sirio, y otros más olvidados, hay que pensar que las propuestas sobre la responsabilidad de proteger son papel mojado, constatando que los errores cometidos en las graves crisis humanas de finales del siglo XX, se reproducen de igual forma a la luz de los últimos conflictos armados sin que exista ningún atisbo de mejoría en nuestro sistema de seguridad colectiva, o c) si desde una visión menos pesimista, se podría aprender de las deficiencias, problemas y ambigüedades que ha supuesto la aplicación de la responsabilidad de proteger en algunos conflictos surgidos con las revueltas de la Primavera Árabe. A partir de aquí, se trataría de perfilar y clarificar algunos elementos discutidos del concepto garantizando así su puesta en marcha como reflejo del compromiso de la comunidad internacional con la protección de las poblaciones

amenazadas por situaciones de genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.

Capítulo I. En busca de antecedentes: las intervenciones presuntamente humanitarias.

El concepto de la responsabilidad de proteger ha sido construido sobre otros preexistentes, entre los cuales se encuentran algunos que han generado importantes desacuerdos entre la doctrina internacionalista. Sin duda, el precedente más claro está en la noción clásica de la intervención humanitaria, de la que la responsabilidad de proteger vendría a ser una versión mejorada que trata de dar respuesta a cada uno de los clásicos problemas que se planteaban en el debate sobre las intervenciones humanitarias, como son las cuestiones relativas a los dobles raseros en las intervenciones, el problema del abuso del veto o la parálisis del Consejo de Seguridad ante situaciones de violaciones masivas de derechos humanos.

1. Origen y antecedentes históricos de la intervención humanitaria.

En una primera aproximación, es importante disociar la figura de la intervención humanitaria de la de protección de los nacionales en el extranjero, ya que si bien es cierto que a veces se han confundido en la práctica y ambas “(...) eran y son acciones que se llevan a cabo para impedir que se cometieran atrocidades o graves violaciones de los derechos básicos de las personas, compartiendo ambas fundamentos humanitarios”¹, la protección de los nacionales en el extranjero es una prolongación del ejercicio de la protección diplomática reconocida por el derecho internacional como una norma de derecho consuetudinario, en la que además su puesta en marcha queda condicionada a la existencia de un vínculo de nacionalidad entre el Estado que interviene y la población que intenta proteger, mientras que ese vínculo no es necesario para los supuestos de intervención humanitaria ni tampoco existe un consenso de la comunidad internacional sobre la legitimidad de esta segunda figura, debido fundamentalmente a que:

¹ BERMEJO GARCÍA, R., LÓPEZ-JACOISTE, E., “De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias”, *La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de seguridad global*, Cuadernos de estrategia, nº 160, Ministerio de Defensa, 2013, p. 25.

“(…) the doctrine was inherently vague and its protagonists gave it a variety of forms”².

En cuanto a su origen, aunque algunos autores se remontan al siglo XV otros autores defienden, que “no encontramos verdaderos supuestos que podamos catalogar como intervenciones por causa de humanidad hasta el siglo XIX”³. Para estos últimos, aunque existen supuestos de intervenciones por motivos religiosos en siglos anteriores, sin embargo no son manifestaciones de la intervención de humanidad en sentido estricto⁴.

Como punto de partida, las intervenciones justificadas por razón de humanidad se encuentran estrechamente ligadas con la denominada cuestión de Oriente, en concreto con las intervenciones llevadas a cabo por algunas Potencias europeas contra el Imperio Otomano para poner fin a las matanzas llevadas a cabo por los turcos en 1827 por Gran Bretaña y Francia en Grecia o en el Reino de las dos Sicilias en 1856. En este sentido, A. Rougier considera que la primera intervención de humanidad se remonta al año 1860, cuando los drusos y turcos comenzaron una persecución con el objetivo de exterminar a los cristianos en la provincia otomana de Siria. Ante esa situación, Francia intervino alegando razones humanitarias para poner fin al genocidio que se estaba llevando a cabo en el territorio de Medio Oriente⁵. Como ya se ha dicho, esta intervención ha sido considerada como uno de los primeros ejemplos de intervención humanitaria pero además, también ha sido reconocida por la mayoría de la doctrina como una de las pocas intervenciones humanitarias que

² BROWNLIE, I., *International law and the use of force by states*, Oxford at the Clarendon Press, 6º ed., 2002, p. 338.

³ PETIT DE GABRIEL, E., W., *Las exigencias de la humanidad en el derecho internacional tradicional (1789-1939). El marco normativo y doctrinal de la intervención de humanidad y de la asistencia humanitaria*, Tecnos, 2002, p. 92. En el mismo sentido, R. Bermejo García, afirma que la intervención humanitaria: “es un concepto que se forja principalmente a finales del siglo XIX”, BERMEJO, GARCÍA, R., *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Civitas, Universidad de Navarra, 1993, p. 390.

⁴ Según la citada autora, “La disparidad religiosa, a nuestro juicio, excluía a los Estados en los que se practicaba la intervención por motivos religiosos del concepto de naciones civilizadas entre las cuales se daban las relaciones reguladas por el Derecho”, PETIT DE GABRIEL, E., W., *Las exigencias de la humanidad en el derecho internacional tradicional (1789-1939). El marco normativo y doctrinal de la intervención de humanidad y de la asistencia humanitaria*, op. cit., p. 92.

⁵ REISMAN, M., MCDUGAL M., “Humanitarian Intervention to protect the Ibos”, *Humanitarian Intervention and the United Nations*, University Press of Virginia, 1973, p. 180; BOKATOLA, I. O., *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruylant, Bruxelles, 1992, p. 136.

puedan ser consideradas como “legítima” al estar verdaderamente justificada en motivos humanitarios y no en otros diferentes⁶. En todo caso hay que tener presente que el objetivo principal de las intervenciones llevadas a cabo durante este periodo fue la protección de los cristianos de una situación de peligro, y no de otras minorías. En ese sentido, las potencias europeas intervinieron porque consideraron que existía un deber moral y religioso de proteger los valores cristianos, además de proteger los intereses estratégicos en la zona⁷. En consecuencia, al término del siglo XIX y comienzos del siglo XX, las intervenciones humanitarias fueron habituales aunque de forma paralela las opiniones de la doctrina internacionalista estaban muy divididas a la luz de las dudas que se planteaban sobre los motivos reales que habían dado lugar a las citadas intervenciones en los años anteriores. Una parte de la doctrina entendía que las intervenciones humanitarias eran injustificables rechazando la existencia de cualquier excepción a la ilicitud de la intervención mientras otros autores reconocían que en algunos casos las intervenciones humanitarias podían justificarse en cuanto admitían una excepción de humanidad y entendiendo que existían supuestos en los que las intervenciones eran moralmente justificables e incluso recomendables.

Entre los primeros, y por tanto entre aquellos autores que rechazaban cualquier tipo de intervención y sus excepciones por considerar que se

⁶ Otros ejemplos de intervenciones “presuntamente” humanitarias durante el siglo XIX y comienzos del XX, son las intervenciones de las Grandes Potencias en Creta en 1866 a favor de la minoría cristiana; la intervención de Rusia en los Balcanes en 1875 también a favor de la minoría cristiana en Bosnia Herzegovina; la intervención en Bulgaria en 1875; en Armenia en 1896; en Macedonia en 1905 y fuera del contexto de Oriente medio, la intervención de Estados Unidos en Cuba en 1898. En todas ellas se argumentaron razones humanitarias para llevar a cabo la intervención, básicamente en defensa de las minorías, sin embargo, en varias de ellas posteriormente se ha demostrado que existían intereses geopolíticos de los Estados intervinientes. Véase, FRANCK T., RODLEY, N., “After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Military Force”, *AJIL*, vol. 67, 1973, pp. 275-305; POGANY, I., “Humanitarian Intervention in International Law: The French Intervention in Syria Re-Examined”, *ICLQ*, nº 35, 1986, pp. 182-190; ROUGIER, A., “La Théorie de l’intervention d’humanitaire”, *RGDIP*, vol. 17, 1910, pp. 472 y ss.; STOWELL, E., “Intervention”, Washington, 1921; BROWNLIE, I., *International law and the use of force by states*, Oxford at the Clarendon Press, 6º ed., 2002, p. 340, MÁRQUEZ, CARRASCO, M. C., *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en derecho internacional*, Tecnos, 1998, p. 197; RAMÓN, CHORNET, C., *¿Violencia necesaria?*, *La intervención humanitaria en Derecho internacional*, Trotta, 1995, p. 46.

⁷ Tal como señala I. Ruiz-Giménez, resulta paradójico como las potencias europeas justificaban sus intervenciones en la protección de los valores cristianos, sin considerar de otro lado sus propias atrocidades en su carrera por la expansión colonial como en el caso de los Indios americanos en Estados Unidos o los musulmanes perseguidos por el Imperio Otomano, RUIZ-GIMÉNEZ, I., *La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista*, Universidad Autónoma de Madrid, 2005, p. 57.

vulneraba el principio de igualdad soberana de los Estados se pronunciaron G. Carnazza-Amari y T. Funk-Brentano; este último afirmó que:

“Il est donc inutile s'arrêter à l'opposition apparente des termes d'intervention et de non-intervention; il ne faut voir dans le premier que l'intervention directe, dans le second que l'intervention déguisée, et considérant que l'intervention directe ou déguisée est un fait normal dans l'histoire des États, il faut examiner si elle repose ou non sur un droit. (...). Les actes qui sont dans la coutume des États, mais qui ne reposent pas sur ce fondement, sont des faits politiques qui résultent de la souveraineté des États, ils ne sont pas des droits: telle est l'intervention. Elle ne procéda pas du respect réciproque des devoirs, des droits et des intérêts, car un État n'intervient dans les affaires intérieures d'un autre que pour faire prévaloir des intérêts qu'il juge légitimes et qu'il considère comme compromis. L'État intervenant manque par le fait même de l'intervention au respect qu'il doit à la souveraineté et à l'indépendance de l'État dans les affaires duquel il intervient. L'intervention n'est donc pas un droit, car il n'y a pas de droit contre le droit; et la souveraineté des États est un principe essentiel du droit des gens⁸”.

Otra parte importante de la doctrina a pesar de tener una actitud de cierta apertura reconociendo algunos supuestos en los que podrían justificarse determinadas intervenciones, también rechazaron totalmente la justificación por motivos humanitarios refiriéndose algunos a éstos como una causa accesoria pero nunca como única causa para justificar una intervención⁹.

⁸ FUNCK-BRENTANO, T. ; SOREL, A., *Précis du Droit des Gens*, Troisième édition, Librairie Plon, Paris, 1900, pp. 214-216, En el mismo sentido, “el pretendido derecho de intervención ha sido concebido para ocultar bajo consideraciones sutiles verdaderos atentados cometidos por los Estados poderosos contra los Estados débiles. No hay ni puede haber derecho de intervención porque no hay derecho en contra del Derecho. El Derecho es la independencia respectiva de los Estados; la intervención es la violación de esa independencia”, BONFILS, H., *Manuel de Droit International Public*, Rousseau, Paris, 1984, pp. 154; CARNAZZA-AMARI, G., “Nuova esposizione del principio del non intervento”, discurso inaugurale pronunciato per l'apertura degli studi della Regia Università di Catania, 1873, p. 154; ROSSI, P., en *Intervention*, Archives de droit et de législation, vol. I, 1837, p. 357.

⁹ MARTENS, J. F., *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, Paris, Guillaumin et cie, 1858, pp. 120 ; HALL, W. E., *International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1880, p. 247 ; STRUPP, K., “Les règles générales du droit de la paix”, *RCADI*, vol. 47, 1934, pp. 257-596.

En el extremo opuesto, otros autores apuntaron que la intervención por razones de humanidad debía ser aceptada por los Estados siempre que se cumplieran unos determinados requisitos. Por un lado, en términos generales, los autores que apoyaron este tipo de intervención entendían que la violación de derechos humanos siempre tendría que ser grave y masiva, y de otro, que la intervención no podía responder a intereses ocultos de los Estados, apostando por la idea de que este tipo de acciones en ningún caso debería ser ejercida de manera unilateral ya que ello podría suponer la búsqueda de un interés particular. Estos autores pretendían acotar el límite de las intervenciones para que éstas no se tradujeran en actuaciones unilaterales por parte de varios Estados de manera discrecional y en respuesta únicamente a sus intereses, sino por el bien de las poblaciones hostigadas en situaciones de violencia o conflicto¹⁰. En el citado sentido, L. Oppenheim, en la línea de otros autores de finales del siglo anterior, afirmó que:

“Cuando se reconozca que un Estado trata a sus propios súbditos o a parte de ellos con tal crueldad que hiera las exigencias de la humanidad supone que la opinión pública del resto del mundo puede llamar a los Poderes para que ejerzan una intervención con el objetivo de obligar a ese estado a establecer un orden de cosas legal, dentro de cuyos límites se garantice suficientemente a sus ciudadanos una existencia más adecuada respecto a las ideas de la civilización moderna”¹¹.

L. Oppenheim defendía por tanto la legitimidad de la intervención por motivos humanitarios pero partiendo de un sistema de protección colectiva y no de intervenciones unilaterales. A. Rougier fue más allá en su “teoría de la intervención humanitaria”, ya que aunque justificó el contenido del principio de no intervención en asuntos internos, afirmó que la protección de los derechos humanos quedaba fuera del ámbito doméstico de los Estados ya que entendía que éstos eran objeto de protección en compromisos internacionales:

“(…) cada vez que los derechos humanos de un pueblo sean desconocidos por sus gobernantes, uno o varios Estados podrían

¹⁰ HALL, W., *A Treatise on International Law*, Oxford, 1924, p. 344.

¹¹ OPPENHEIM, L., *International Law: A Treatise*” vol. 1, Longmans Green, 1905, p. 347; LAUTERPACHT, H., “The Grotian Tradition in International Law”, *BYBIL*, nº 23, 1946, p. 312.

intervenir en nombre de la Sociedad de las Naciones, bien para exigir la anulación de los actos del poder público criticables, bien para impedir en el futuro la repetición de esos actos, bien para suplir la inacción del gobierno adoptando medidas urgentes de conservación y sustituyendo momentáneamente la soberanía del Estado controlado por la suya propia”¹².

En consecuencia, como afirma I. Brownlie, a final del siglo XIX y principios de XIX, un numeroso grupo de autores aceptaba la existencia de un derecho de intervención humanitaria¹³; es más, un importante informe de la International Law Association reconocía incluso que:

“The doctrine of humanitarian intervention appears to have been so clearly established under customary law, that only its limits and not its existence is subject to debate”¹⁴

Sin embargo, como reconoce el citado autor, ese principio a su vez, era un principio vago y abierto a posibles abusos de algunos Estados poderosos¹⁵, tal como veremos a continuación.

2. La intervención humanitaria en la primera mitad del siglo XX y la regulación del uso de la fuerza armada.

¹² ROUGIER, A., “La théorie de l'intervention d'humanité”, *RGDIP*, vol., 17, 1910, pp. 486-526. En la misma línea, para S. Chesterman la intervención humanitaria al comienzo del siglo XX no era clara. Sin embargo, para los que justificaban la intervención humanitaria como un derecho legal, había que distinguir entre aquella parte de la doctrina que afirmaba que estaba justificada como una “quasi-judicial police measure” en contra de los crímenes de soberanía y aquellos otros que lo justifican como una defensa de los derechos de los oprimidos, CHESTERMAN, S., *Just war or just peace?: Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford University Press, 2001, pp.36-37; MASSINGHAM, E., “Military intervention for humanitarian purposes: does the Responsibility to Protect doctrine advance the legality of the use of force for humanitarian ends?”, *IRRC*, vol. 91, nº 876, 2009, pp. 119-143.

¹³ Otros autores que defendían este tipo de justificación son: FIORE, P., *Il diritto internazionale codificato e la sua sanzione giuridica*, 1º ed., Unione Tipografico-Editrice, Turin, 1898; SCELLE, G., *Précis de Droit des gens. Principes et systématique*, vol. I, Dalloz, Paris, 1932; STOWEL, C., “La théorie et la pratique de l'intervention”, *RCADI*, vol. 40, nº 2, 1932, pp. 91-151.

¹⁴ International Law Association, *The International Protection of Human Rights by General International Law*, in International Commission on Human Rights, Interim Report of the Subcommittee 11, 1970.

¹⁵ BROWNLIE, I., *International Law and the use of force by States*, Oxford, University Press, Oxford, 1963, p 338.

Desde esta primera aproximación y sobre la base de los pronunciamientos de A. Rougier y E. Stowell, la intervención humanitaria podría definirse como:

“(...) el derecho de los Estados a recurrir a la fuerza sobre el territorio de otro Estado – con o sin el consentimiento del Gobierno de otro Estado – con el fin de proteger a las personas que se encuentren en este último de los tratos inhumanos a los que están sometidas por ese Estado, y que no se pueden evitar más que por un recurso a la fuerza”¹⁶.

En este sentido, el recurso a la intervención por motivos humanitarios no encontraba prácticamente límite alguno, en la medida en que no existía una reglamentación en la esfera internacional que prohibiera el recurso a la fuerza armada entre Estados. Sin embargo esto cambiaría de manera radical a comienzos del siglo XX debido a la celebración de los primeros tratados de limitación del uso de la fuerza: la Convención Drago-Porter de 18 de octubre de 1907, aprobada en el curso de la segunda conferencia de Paz de la Haya y el Pacto Briand-Kellogg, también llamado Tratado de Renuncia a la Guerra. Esta progresiva limitación de la fuerza en las relaciones internacionales fue acotando el campo de actuación de las llamadas intervenciones humanitarias, lo que no impidió que durante esta primera parte del siglo XX se llevaran a cabo varias intervenciones bajo pretextos de carácter humanitario¹⁷ como la invasión japonesa de Manchuria y del norte de China a finales de 1931, la Segunda Guerra Italo-Etíope entre finales de 1935 y principios de 1936 bajo el mando de Mussolini, y la ocupación de Checoslovaquia, bajo el mandato de Hitler, en teoría, en defensa de las poblaciones alemanas que habitaban en los Sudetes. Motivos que en cualquiera de los casos, y en concreto en los dos últimos, no encajaban dentro de los motivos humanitarios sino más bien respondían a pretensiones expansionistas de los dos dictadores fascistas¹⁸.

¹⁶ BERMEJO, GARCÍA, R., *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, op. cit., p. 391.

¹⁷ MURPHY, S., *Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, Pennsylvania, 1996, pp. 57-62.

¹⁸ CHOMSKY, N., “Sobre Intervención Humanitaria”, *Europe and America as Underwriters of the International Order*, Institute of European Affairs, January 19, 2006, pp. 1-4, (<http://www.upf.edu/materials/fhuma/etfipo/eticaa/docs/23.pdf>).

3. La intervención humanitaria en el sistema de las Naciones Unidas hasta el fin de la Guerra Fría.

La consagración en la Carta de las Naciones Unidas de los principios de prohibición del uso de la fuerza y no intervención en asuntos internos junto con el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva llevó a la mayor parte de la doctrina a considerar que las intervenciones humanitarias no eran lícitas¹⁹, y así se mantuvo durante el período de la guerra fría. Sin embargo, para una doctrina minoritaria, la defensa de los derechos humanos implicaría la adecuación del recurso a la fuerza para la protección a los mismos, lo que además a posteriori, quedaría demostrado desde su punto de vista, con la progresiva creación de un sistema internacional de protección de derechos humanos que tiene sus orígenes en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y que posteriormente ha sido completada por los Pactos de 1966. En esta línea, algunos autores defendían la legalidad de la intervención humanitaria²⁰ considerado incluso que el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas que prohíbe recurrir a la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales no tenía un carácter absoluto al referirse solo a la prohibición del uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de un Estado o en cualquier forma incompatible con los propósitos de Naciones Unidas, por lo que no excluía la posibilidad de usar la fuerza en los casos de violaciones graves de derechos humanos siendo además la protección de éstos uno de los propósitos de la Carta. En ese sentido, M. Reisman afirmó que:

“(…) una lectura estricta del artículo 2.4. indica que la prohibición no se refiere al uso de la fuerza *per se*, sino al uso de la fuerza con fines

¹⁹ ABELLÁN, HONRUBIA, V., “Uso de la fuerza armada, prohibición y excepciones”, *El derecho internacional en el mundo multipolar del siglo XXI*, Obra Homenaje al Profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez”, 2013, pp. 607-608; GÓNZALEZ, VEGA, J., *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Dir. Román Reyes, Universidad Complutense de Madrid, 2009, pp. 118-119.

²⁰ RODRÍGUEZ CARRIÓN, A. *Uso de la fuerza por los Estados*, Organización Sindical, Málaga, 1974, p. 334; GUTIÉRREZ, ESPADA, C., *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en Derecho Internacional*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 118; TESÓN, F., “The moral basis of armed humanitarian intervention”, *The Ethics of Armed Humanitarian Intervention*, Cambridge University Press, 2014, pp. 61-77. PÉREZ, VERA, E., “La protection d’humanité en droit international”, Rapport présenté au Centre d’étude et de recherché de droit international et de relations internationales de l’Académie de droit international de La Haye, session 1967, p. 421; BERMEJO, GARCÍA, R., *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, op. cit., pp. 390-406.

ilegales especificados (...) en tanto que la intervención humanitaria no viole o suponga un cambio en el territorio o en la independencia política del Estado afectado, no solo es incongruente con los objetivos de la Carta, sino disconforme con sus normas más perentorias argüir que está prohibida por el artículo 2.4. Al contrario, en cuanto se dirija frente a violaciones graves de los derechos humanos y se realice de conformidad con la regulación internacional general del uso de la fuerza – economía, duración adecuada, proporcionalidad, cumplimiento de la legalidad en su objetivo – representa un cumplimiento del derecho internacional y de hecho lo refuerza”²¹.

Varios autores que defendían la legalidad de las intervenciones humanitarias consideraron además que ya que la protección de los derechos humanos ya no podía entenderse como una competencia doméstica de los Estados, “se puede afirmar sin temor a equivocación que el derecho internacional ya no considera que los asuntos relativos a los derechos humanos son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados: su esencia es ahora internacional, (...) el principio de no intervención se elaboró para proteger a los Estados débiles frente a los poderosos. Pero cuando el débil es la persona y el poderoso es el Estado, el principio de intervención, tal como fue concebido, merece ser revisado”²². Por tanto la protección de los derechos humanos quedaría fuera del ámbito de aplicación del artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas y de esa forma lo indicó E. Pérez-Vera:

“ (...) Or on admettra que la protection des droits fondamentaux de l’homme n’est certainement pas un but incompatible avec ceux des Nations Unies, mais au contraire un de ses principaux objectifs. Et nous verrons par la suite qu’une intervention d’humanité réalisée en accord avec les conditions exigées par le droit international moderne ne sera pas

²¹ REISMAN, W. M., "Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2(4)", *AJIL*, vol. 78, 1984, pp. 642- 644.

²² CONSIGLI, J. A., "La intervención humanitaria a la luz del derecho internacional actual", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, XIII, 2004, pp. 155-192.

non plus un acte portant atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique d'un autre Etat"²³.

Siguiendo esta línea argumental, otra parte de la doctrina que defendía las intervenciones humanitarias entendía que para poder ser justificadas en todo caso deberían realizarse respetando varios criterios:

“a) existencia de una violación grave de los derechos humanos fundamentales; b) situación de urgencia y necesidad de actuar; c) agotamiento de otros medios de protección sin que se haya conseguido salvaguardar esos derechos humanos; d) proporcionalidad entre el uso de la fuerza y los objetivos perseguidos; e) carácter limitado de la operación en el tiempo y en el espacio, y f) informe inmediato de la intervención al Consejo de Seguridad y, si se da el caso, al organismo regional pertinente”²⁴.

Sin embargo, la doctrina mayoritaria se opuso a aceptar los postulados anteriores. Primero, por entender que si bien es cierto que no existía una prohibición expresa en la Carta de las intervenciones humanitarias ello no suponía que éstas fueran legales, ya que como demostraban los trabajos preparatorios de la Conferencia de San Francisco se había rechazado una enmienda a la Carta propuesta por Francia que incluía la posibilidad de intervención en casos de violaciones de derechos humanos que constituyeran una amenaza para la paz²⁵. Además, la doctrina mayoritaria también

²³ PÉREZ- VERA, E., “La protection d’humanité en droit international”, Rapport présenté au Centre d’Etude et de recherché de droit international et de relations internationales de l’Académie de droit international de La Haye, session 1967, p. 421.

²⁴ Estas justificaciones de las que se hace eco de forma extensa la doctrina internacionalista española, encuentran su fundamento en propuestas formuladas fundamentalmente, por F. Tesón, P. Nanda, M. Reisman, BERMEJO, GARCÍA, R., *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Civitas, Universidad de Navarra, 1993, pp. 401-402; GUTIÉRREZ, ESPADA, C., *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en Derecho Internacional*, op. cit., pp. 118; MÁRQUEZ CARRASCO, M. C., *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en derecho internacional*, Tecnos, 1998, p. 197; RAMÓN CHORNET, C., *¿Violencia necesaria?, La intervención humanitaria en Derecho internacional*, op. cit., p. 61.

²⁵ Como indica T. M. Franck : ‘Bien que certaines propositions visant notamment l’insertion d’une clause additionnelle relative aux cas de *violation manifeste des libertés essentielles et des droits de l’homme*, aient été discutées lors de la Conférence de San Francisco en 1945, le recours aux mesures coercitives motivées par de telles considérations de protection n’a finalement pas été retenu comme pouvant faire l’objet d’une dérogation supplémentaire’, FRANCK, T. M., *Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, p. 18.

consideraba que si bien la protección de los derechos humanos debía considerarse como uno de los propósitos fundamentales de la Carta, ésta mostraba que:

“(…) en el terreno de la seguridad nacional, y con respecto al uso de la fuerza, el resto de los propósitos de la Naciones Unidas deben subordinarse al propósito dominante (…) que es mantener la paz y la seguridad internacionales”²⁶.

En todo caso, es importante tener presente que durante el periodo de la Guerra Fría, a raíz de la política de bloques, la carrera armamentística y la guerra indirecta llevada a cabo por Estados Unidos y la URSS a través de terceros países víctimas del enfrentamiento político, ideológico, económico, social, tecnológico y militar entre estas dos potencias, no existió casi ningún tipo de preocupación humanitaria aunque si existió una importante presión de varios Estados alineados con algunas de las dos superpotencias para intervenir en diferentes conflictos armados. Es por tanto que durante este período ante la gran mayoría de situaciones de violaciones masivas de derechos humanos como en los casos de Biafra o Timor Oriental la comunidad internacional decidió no intervenir para poner fin a esas situaciones. No obstante, durante el periodo de Guerra Fría, se llevaron a cabo diferentes intervenciones con uso de la fuerza aunque ninguna de ellas obtuvieron la autorización del Consejo de Seguridad por la situación especial de parálisis que sufría durante este periodo dando lugar fundamentalmente a intervenciones llevadas a cabo por un solo Estado. En este contexto, una parte importante de la doctrina prestó especial atención a tres supuestos a menudo considerados como prueba de la existencia de una norma sobre intervención humanitaria, aunque también en estos casos ha sido ampliamente discutido su carácter humanitario ya que a pesar de que en éstos los Estados intervinientes pusieron fin a situaciones de violaciones masivas de derechos humanos²⁷, la justificación de su intervención

²⁶ JIMENEZ DE ARECHAGA, E., *El derecho internacional contemporáneo*, Tecnos, 1980, p. 113; PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de derecho internacional público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, 1986, p. 654.

²⁷ Otros supuestos en los que se intervino invocando razones humanitarias en este periodo son los siguientes, aunque hay que advertir que en muchos de ellos, tal y como hemos puesto de relieve, se confunden con situaciones de protección a los nacionales en el extranjero : la

fue en base a un derecho de legítima defensa, lo que significó que al final del citado período una amplia mayoría de la doctrina considerara que no existía tal legitimidad de las intervenciones humanitarias.

El primero de los citados supuestos fue la intervención de India en Pakistán en 1971 con el objetivo de poner fin a la represión brutal que estaban sufriendo los bengalíes en Pakistán Oriental por parte del gobierno paquistaní. La intervención de la India que puso fin a la masacre y contribuyó a la creación del Estado de Bangladesh²⁸ se justificó en la defensa de los derechos humanos y el ejercicio del principio de libre determinación de los pueblos. Sin embargo, la doctrina internacionalista no ha sido unánime acerca de si realmente podían considerarse como legítimos los motivos de la misma, ya que por un lado es cierto que existía una situación de violaciones masivas de derechos humanos cometidas por el gobierno paquistaní y, por otro, aparentemente la India también había agotado todos los medios diplomáticos para intentar poner fin a esa situación; no obstante, estaba claro que existían otras motivaciones importantes para justificar su intervención como la ventaja que suponía para la India debilitar a su principal rival en la región. Por tanto, la mayor parte de los Estados condenaron la actuación de la India y determinaron que el argumento de la legítima defensa posteriormente invocado por éste, era un argumento débil que en ningún caso justificaba la vulneración del artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas. En palabras de algún autor:

“La reacción de la mayoría de Estados a la intervención india refleja el acuerdo mayoritario a favor de la primacía del principio de soberanía y no

intervención de Israel en el Líbano en 1948; la intervención de Bélgica en el Congo en 1964; la intervención de Estados Unidos en Santo Domingo en 1965; la intervención de Turquía en Chipre en 1974; la intervención de la República Federal Alemana en Mogadiscio en 1977; la intervención de Francia en Zaire en 1978 y en la República Centroafricana en 1979 o la intervención de Estados Unidos en Irán en 1980. DÍAZ BARRADO, C. M., “La pretensión de justificar el uso de la fuerza armada con base a consideraciones humanitarias: Análisis de la práctica internacional contemporánea”, *REDI*, vol. 40, nº 1, 1988, pp. 43-53; FRANK, T., RODLEY N., “After Bangladesh: The Law of humanitarian Intervention by armed force”, *AJIL*, vol. 67, 1973, pp. 275-305.

²⁸ FRANK, T., RODLEY N., “After Bangladesh: The Law of humanitarian Intervention by armed force”, *op. cit.*, pp. 275 y ss.

intervención sobre los derechos humanos, es decir, la primacía del orden sobre la justicia”²⁹.

El segundo supuesto hace referencia a la intervención de Vietnam apoyado por el Frente Unido para la Liberación Nacional de Kampuchea, en Camboya en 1978 con el objetivo de acabar con la política de terror llevada a cabo por el régimen de Pol Pot y los Jemeres Rojos³⁰. En este caso, también hubo importantes discusiones en el Consejo de Seguridad, aunque la postura mayoritaria entendía que la intervención en Camboya suponía un acto de agresión y que la violación masiva de derechos humanos no podía justificar el uso de la fuerza para intervenir en otro Estado³¹ y advertía de que:

“(…) es extremadamente peligroso justificar una intervención extranjera en el hecho de que un régimen fuera detestable (...). Podría ponerse en peligro el mantenimiento del orden y del derecho internacional y hacer depender la existencia de ciertos regímenes de la valoración que hagan sus vecinos”³²

Tal como pone de relieve I. Ruiz-Giménez:

“Es interesante reseñar que, en todo caso, el gobierno vietnamita, no intentó legitimarla aludiendo a razones humanitarias. Y ello a pesar de que la represión brutal del régimen del Pol Pot permitía invocarla. Ello demuestra que el contexto normativo imperante no admitía la legitimidad de la intervención humanitaria”³³.

²⁹ WHEELER, N. J., *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford University Press, 2003, pp. 72; RUIZ-GIMÉNEZ, I., *La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista*, op. cit., p. 94.

³⁰ KLINTWORTH, G., *Vietnam's Intervention Cambodia in International Law*, Australian Government Public Service, Camberra, 1990; HILPOLD, P., “R2P and Humanitarian Intervention in Historical Perspective”, *The Responsibility to Protect (R2P) A new paradigm of international law?*, Brill, 2014, pp. 113-115.

³¹ S/PV.2110, 13 de enero de 1979. Intervenciones de las delegaciones de Bolivia, Singapur y Nigeria, p. 5.

³² S/PV.2110, 13 de enero de 1979. Intervención de la delegación de Francia, p. 6. Otras delegaciones que se manifestaron en sentido parecido fueron las de Estados Unidos, Reino Unido y China, S/PV.2110, 13 de enero de 1979, p. 8 y 11.

³³ RUIZ-GIMÉNEZ, I., *La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista*, op. cit., p. 96.

Una tercera intervención fue la llevada a cabo por Tanzania contra Uganda a inicios de 1979. Las razones de la intervención eran, por un lado, la existencia de ciertos problemas territoriales y fronterizos entre los diferentes Estados y por otro el reino del terror impuesto por Idi Amin³⁴. En este supuesto, Tanzania no invocó tampoco motivos humanitarios para acabar con el citado régimen³⁵. En un primer momento sus argumentos se centraron en la continua agresión de Uganda, y posteriormente afirmaron un derecho de legítima defensa y el derecho de los ugandeses a liberarse de un gobierno del terror en el que no se respetaban los derechos humanos más elementales. Este supuesto no fue discutido en ninguno de los foros de Naciones Unidas, por una parte porque las potencias más importantes no demostraron interés ninguno en el mismo y, por otra, por encontrar una fuerte oposición de países africanos con la intención de mantener a salvo el principio de no intervención en asuntos internos tan arraigado en África continental. Será sin embargo, la Organización para la Unidad Africana la que intentaría asumir un importante papel como mediador aunque finalmente fracasará en su intento de poner fin al conflicto³⁶. Igual que en los supuestos anteriores, se puso de relieve que la violación de derechos humanos ya no pertenecía al ámbito doméstico de los Estados, aunque no es menos cierto que el uso de la fuerza para neutralizar dichas violaciones no podía exceder de los límites que la Carta establecía como son la soberanía y el principio de no intervención.

Por tanto, a pesar de que en estos tres supuestos de intervención se alegaran motivos humanitarios y no es discutible el hecho de que se puso fin a importantes violaciones de derechos humanos, también es acertado señalar que:

³⁴ CHATTERJEE, S. K., "Some legal problems of support role in international law: Tanzania and Uganda", *ICLQ*, vol. 30, 1981, pp. 755 y ss.

³⁵ Sin embargo, F. Tesón defiende el carácter humanitario de la intervención de Tanzania en base a las críticas y denuncias previas del presidente de Tanzania, Nyerere, contra la política de terror llevada a cabo por Amin, TESÓN, F., *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, *op. cit.*, pp. 179-223.

³⁶ DE CASTRO SÁNCHEZ, C., *El derecho de injerencia humanitaria en el orden internacional contemporáneo. El impacto de la Operación Libertad para Irak*, Universitas, Madrid, 2005, pp. 138-142.

“Humanitarian justifications were most robust in cases where purely humanitarian motives were weakest (...). During this period, the outright abuse of humanitarian justifications seemed to be a common feature of state practice”³⁷.

Además, este argumento no fue el único sino que los intereses geoestratégicos³⁸ de los Estados fueron decisivos para llevar a cabo sus intervenciones lo que ha supuesto que algún autor se refiera a las intervenciones llevadas a cabo en este periodo de la Guerra Fría como:

“(...) undertaken unabashedly to promote strategic ends”³⁹.

No obstante, ello no ha sido la única razón por la cual los Estados y la mayor parte de la doctrina haya rechazado la legitimidad de las intervenciones humanitarias en dicho periodo, sino por considerar que durante las primeras décadas de existencia de la Carta de las Naciones Unidas ya se estaban vulnerando principios esenciales reconocidas en ésta como la soberanía y el principio de no intervención en asuntos internos. Así pues, a diferencia de lo que ocurría en el siglo anterior, la intervención humanitaria durante este periodo no era considerada como legítima⁴⁰.

4. La intervención humanitaria tras el fin de la Guerra Fría.

³⁷ ICISS, “The Responsibility to Protect: Supplementary Volume”, International Development Research Centre, Canada, December 2001, pp. 67-68.

³⁸ BAYZER, M. J., “Reexamining the doctrine of humanitarian intervention in light of the atrocities in Kampuchea and Ethiopia”, *Stanford Journal of International Law*, vol. 23, 1987, pp. 547-619.

³⁹ AYOUB, M., “Humanitarian Intervention and State Sovereignty”, *International Journal of Human Rights*, vol., 6, nº1, 2002, pp. 81-102.

⁴⁰ El volumen suplementario del informe sobre la Responsabilidad de Proteger desarrollado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía si bien determinó que la práctica de los Estados entre el período comprendido entre 1945-1990 revelaba escaso apoyo al derecho de intervención humanitaria planteó lo siguiente: “This survey of state practice thus adds support to the international legal commentators who argue that military intervention without Security Council approval, even on humanitarian grounds, was prohibited by the UN Charter during the Cold War. Revisionist historians, however, might be tempted to pose a counterfactual: What would have been the international reaction to these cases had the occurred in the 1990s rather than before?”, ICISS, *op. cit.*, p. 68.

A diferencia de lo ocurrido en etapas anteriores, y en particular en el periodo de Guerra Fría, donde como hemos puesto de relieve “la intervención humanitaria estuvo en peligro de extinción”⁴¹, en los años noventa la mayoría de las intervenciones humanitarias fueron legales ya que se llevaron a cabo con la autorización de las Naciones Unidas. El contexto internacional propiciado por la caída del Muro de Berlín en 1989 y el desbloqueo del Consejo de Seguridad trajo consigo la posibilidad de adoptar resoluciones para poner fin a las violaciones masivas de derechos humanos sin la paralización sistemática del mismo a causa de los vetos constantes de dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Por primera vez desde de la adopción de la Carta de San Francisco, los miembros permanentes respondieron conjuntamente a las llamadas de varios Estados y la intervención con fines humanitarios se legitima por parte del Consejo de Seguridad, entendiendo que las violaciones masivas de derechos humanos transgredían las fronteras de los Estados y debían ser consideradas como amenazas para la paz y la seguridad internacionales, y por tanto experimentando una ampliación de las propias competencias del Consejo de Seguridad en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales⁴². En ese sentido, con la década de los 90 se inició un periodo “de euforia de la diplomacia humanitaria coercitiva”⁴³, en el que el Consejo de Seguridad en tal solo cuatro años determinó que en las situaciones de Irak, Liberia, Somalia y Ruanda las violaciones de derechos humanos suponían una amenaza para la paz y seguridad internacionales, autorizando la aplicación de medidas del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas tal como veremos en este apartado.

⁴¹ RUIZ-GIMÉNEZ, I., *La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista*, op. cit., p. 111.

⁴² ABELLÁN HONRUBIA, V., “La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: fundamento jurídico y discrecionalidad política”, *Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo, Estudios en homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 3-19.

⁴³ RUIZ-GIMÉNEZ, I., *La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista*, op. cit., p. 111; PEÑAS, F. J., *Hermanos y enemigos: liberalismo y relaciones internacionales*, Catarata, Madrid, 2003, p. 49; ARISTIZABAL GUERRA, L., “De la diplomacia preventiva al humanitarismo preventivo”, *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, nº 1, Espacio de jóvenes Investigadores de la Cátedra Unesco, 2012, pp. 1-13; DOMAGALA, A., “Humanitarian Intervention: The Utopia of Just War? The NATO intervention in Kosovo and the restraints of Humanitarian Intervention”, *Sussex European Institute Working Paper*, nº 76, Institute of Political Sciences, Wroclaw University, august 2004, p. 13.

Sin embargo, esta inicial optimismo sobre las perspectivas que el Nuevo Orden Mundial traería consigo y que permitiría avanzar hacia una nueva etapa en el seno de esta organización, no cumplió con las expectativas debido fundamentalmente a que el surgimiento de nuevos conflictos de carácter interno y de magnitudes atroces⁴⁴, algunos incluso calificados como genocidios, significaron un desafío para el sistema y estructura ya existente de las Naciones Unidas, la cual no estaba preparada para enfrentarse a esos nuevos retos.

Veremos por tanto que junto con el análisis de la práctica de Naciones Unidas y en concreto sobre la existencia de cierto consenso respecto a la legalidad de las intervenciones humanitarias en este periodo como en los casos de Iraq, Somalia y Ruanda, no es menos cierto que las dos últimas supusieron un importante fracaso ya que no consiguieron cumplir con lo establecido en los mandatos del Consejo de Seguridad, y en consecuencia proteger a la población civil. Por ello, no es de extrañar que de forma paralela al desarrollo de estas intervenciones con fines humanitarias sobre el terreno, en otros foros, dentro y fuera de las Naciones Unidas, se empezaran a rescatar aquellas doctrinas surgidas a finales de los años 80, aunque silenciadas por el contexto de Guerra Fría, que afirmaban un “derecho o deber de injerencia”. En este sentido y a raíz de las discusiones sobre la neutralidad e imparcialidad de la ayuda humanitaria en el conflicto de Biafra el fundador de Médicos sin Fronteras (MSF), y posterior Ministro de Asuntos Exteriores francés B. Kouchner, y M. Bettati organizaron la I Conferencia Internacional sobre Derecho y Moral Humanitarios⁴⁵ donde abogaron por la necesidad de revisión del derecho internacional en aras a poder otorgarle la competencia a la

⁴⁴ M. Kaldor se refirió a esos cambios en la violencia de los conflictos internos: “(...) los retos en seguridad contemporáneos implican guerras que son más dominantes y globales, que no tienen principios y fines claros, que se extienden por las regiones, que atacan directamente a los civiles por medio de la violencia, y que desdibujan la distinción entre la violencia justificada con pretextos políticos y la criminal. Asimismo, no es clara la distinción entre las diferentes fuentes de inseguridad: desastres naturales, guerras, enfermedades, pobreza y calentamiento global. La clave es que nuestras disposiciones sobre seguridad actuales no se basan en los retos de la seguridad a los que nos enfrentamos”; KALDOR, M., “Nuevos conceptos de seguridad”, *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Tecnos, Madrid, 2008, p. 153.

⁴⁵ Premiere Conference Internationale de Droit et Morale Humanitaires, 28 Janvier 1987, Paris, 1987.

comunidad internacional para el suministro de ayuda humanitaria incluso autorizando el uso de la fuerza para garantizar el trabajo humanitario⁴⁶. Aunque si bien es una noción que surge a raíz de las conclusiones plasmadas por estos autores en el citado coloquio y recogidas en forma de resolución⁴⁷, no es menos cierto que tal como indica algún autor:

“(…) la resonancia mediática y la celebridad de la noción comienza a partir de la resolución 688 del Consejo de Seguridad (…) la cual es considerada por sus partidarios como la confirmación decisiva de esta doctrina”⁴⁸.

Básicamente, esta aparente nueva doctrina sobre el derecho/deber de injerencia humanitaria trataba de arrojar luces sobre el establecimiento de una moderna doctrina de intervención humanitaria que permitiera desarrollar una norma para prescindir del consentimiento de los gobiernos de los Estados y situar la protección de los derechos humanos por encima de cualquier otro interés de los Estados. Sin embargo, el término “injerencia humanitaria” es una noción que en el estado actual del derecho internacional es un concepto jurídicamente indeterminado⁴⁹ lo en la práctica ha supuesto un abuso indiscriminado en su utilización con una pluralidad de terminologías y acepciones diferentes sobre la cuestión, haciendo alusión indistintamente a un derecho de intervención, a un derecho/deber de injerencia, o a un derecho y deber de asistencia humanitaria, lo que ha supuesto una gran confusión sobre su propio contenido⁵⁰.

⁴⁶ BETTATI, M., KOUCHNER, B., *Le devoir d'ingérence: peut-on les laisser mourir?*, Denoël, Paris, 1987.

⁴⁷ “Résolution sur la reconnaissance du devoir d'assistance humanitaire et du droit à cette assistance”, PAYE, O., “Du droit à l'assistance humanitaire au droit à l'ingérence humanitaire: un dérapage conceptuel dangereux”, *Journal des Juristes démocrates*, Bruxelles, n° 80, 1991, p. 8.

⁴⁸ MÁRQUEZ CARRASCO, M. C., *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en derecho internacional*, op. cit., p. 199.

⁴⁹ M. Bettati se refirió a la injerencia como un concepto jurídico indeterminado, “Un droit d'ingérence”, *RGDIP*, n° 3, 1991, p. 641. En el mismo sentido, MÁRQUEZ CARRASCO, M., C., “La práctica del Consejo de Seguridad en torno a la asistencia y la injerencia humanitaria”, *Problemas actuales del Derecho Internacional Humanitario*, V Jornadas de Derecho Internacional Humanitario, Valencia, 2001, pp. 157-160.

⁵⁰ En términos generales y a falta de la unanimidad en la doctrina, nosotros entendemos que las diferencias entre intervención e injerencia implican que la segunda se extiende a la aplicación de medidas coercitivas como el uso de la fuerza armada. En este sentido,

Sin embargo, en palabras de uno de sus precursores, se puede definir el derecho de injerencia humanitaria como la:

“(…) faculté d'intervention sur le territoire d'un État, que le Conseil de sécurité des Nations Unies s'attribue ou autorise lorsque des violations graves du droit humanitaire ou des droits de l'homme”⁵¹.

Si atendemos a esta definición, parece que encuentra encaje en el sistema de las Naciones Unidas ya que supedita cualquier tipo de acción a la autorización del Consejo de Seguridad, y por tanto respetando los límites de la Carta y dejando de lado cualquier tipo de intervención llevada a cabo de forma unilateral por uno o varios Estados sin autorización de las Naciones Unidas. Además, la violación de los derechos humanos tiene que ser de cierta entidad, y por tanto grave o masiva para autorizar el recurso a la fuerza armada para proteger a la población de una situación de peligro. De esta manera, como veremos al analizar la práctica de las intervenciones llevadas a cabo durante la década de los 90:

CHORNET, C., *¿Violencia necesaria?, La intervención humanitaria en Derecho internacional*, op. cit., p. 54; CORTEN, O. ; KLEIN, P., *Droit d'ingérence ou obligation de réaction?*, Bruylant, 2ª ed., 1996, p. 376. De otro lado, en palabras de J. A. Carrillo Salcedo, el término asistencia humanitaria, implica: “el derecho de las víctimas de los conflictos armados reconocido por todos los Estados parte en los Convenios de Ginebra de Derecho Internacional Humanitario (...) la injerencia humanitaria es un derecho o un deber impugnado en nombre de la soberanía de los Estados y del principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados”, *III Jornadas de Derecho Internacional Humanitario, El Derecho de Injerencia por Razones Humanitarias*, Sevilla, 1995, p. 9. Es importante indicar la posición de E. Pérez Vera, cuando señala que prefiere la fórmula de “protección de humanidad” frente a “intervención de humanidad”, porque además incide, tal como veremos que posteriormente recoge el Informe sobre Intervención y Soberanía de los Estados de 2001 sobre la responsabilidad de proteger de forma idéntica, en que el término intervención de humanidad se concibió como un derecho de los sujetos que llevan a cabo la intervención frente al derecho de los individuos protegidos”, PÉREZ, VERA, E., “La protection d'humanité en droit international”, op. cit., p. 422.

⁵¹ BETTATI, M., “Les ONG et le droit d'ingérence humanitaire”, *Revue politique et parlementaire*, nº 1017-1018, 2002, p. 225. En términos parecidos M. de Castro Sánchez aporta una definición parecida al definir injerencia humanitaria como: “el derecho que tienen los sujetos de la Comunidad Internacional, una vez conseguida la pertinente autorización del Consejo de Seguridad, a emplear la fuerza sobre el territorio de cualquier Estado con el fin de proteger a los individuos, independientemente de su nacionalidad, frente a la violación de sus derechos más fundamentales por parte de ese Estado, eliminando el origen de las violaciones y cambiando si llega a ser necesario, al gobierno que genera tales violaciones”, DE CASTRO SÁNCHEZ, M., “¿El fin de la soberanía nacional? El derecho de injerencia humanitaria ante los últimos acontecimientos: breves reflexiones”, *Revista de Derecho UNED*, nº 1, 2006, p. 145.

“(…) la finalidad humanitaria se ha integrado progresivamente en la práctica del Consejo de Seguridad”⁵².

Respecto a la práctica internacional, a principios de los 90 se pone en marcha en el Kurdistán Iraquí la primera intervención humanitaria de la posguerra y la cuarta vez en la historia de las Naciones Unidas que el Consejo de Seguridad decidía adoptar medidas del Capítulo VII de la Carta. Esta intervención demostró la relación entre el mantenimiento de la paz y la protección de los derechos humanos tras la justificación de la intervención en Irak con el fin de proteger a la minoría kurda⁵³. Por primera vez el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas consideraba en una resolución, la S/RES/688 (1991), que la violación de derechos humanos como la represión de la población y la prohibición del acceso a las organizaciones humanitarias podían constituir amenazas para la paz y la seguridad internacionales. En palabras de N. Wheeler:

“This was the first time since the founding of the UN that a group of states had explicitly defended the use of force in humanitarian terms and this rationale rested uneasily with the nervousness most states felt towards the doctrine of humanitarian intervention”⁵⁴.

En consecuencia, el Consejo de Seguridad condenó:

“(…) los actos de represión perpetrados contra la población civil iraquí en muchas zonas de Iraq, incluidos los perpetrados recientemente en zonas

⁵² MÁRQUEZ CARRASCO, M. C., *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en derecho internacional*, op. cit., p. 206.

⁵³ RODLEY, N., S., “Collective Intervention to Protect Human Rights and Civilian Populations: The Legal Framework”, *To Loose the Bands of Wickedness*, London, 1992, p. 32; ABIEW, F., K., *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*, The Hague, Kluwer Law International, 1999, pp. 98-99.

⁵⁴ WHEELER, N. J., “The Humanitarian Responsibilities of Sovereignty: Explaining the Development of a New Norm of Military Intervention for Humanitarian Purposes in International Society”, *Humanitarian Intervention and International Relations*, Oxford University Press, 2004, p. 34. P. Dupuy se pronunció en un sentido parecido al señalar que: “constituía la primera operación humanitaria multilateral decidida por el órgano principal del mantenimiento de la paz, encarnando en dicha ocasión una especie de órgano ejecutivo de la comunidad internacional entera”, DUPUY, P. “La asistencia humanitaria en el Derecho Internacional Contemporáneo”, *III Jornadas de Derecho Internacional Humanitario, El Derecho de Injerencia por Razones Humanitarias*, op. cit., p. 79.

pobladas kurdas, cuyas consecuencias ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales de la región”⁵⁵.

Sin embargo, a pesar de que la doctrina es unánime respecto a la resolución S/RES/688 (1991) en relación con lo que se ha denominado un derecho de asistencia humanitaria por razones de humanidad, la doctrina internacionalista estuvo dividida sobre el hecho de determinar si verdaderamente existía lo que varios autores habían comenzado a denominar derecho/deber de injerencia. Por un lado, para algunos⁵⁶, entre los que se encontraba B. Kouchner, precursor de esta idea tal como vimos, suponía que la adopción de esta resolución en los términos arriba comentados implicaba la aparición de un verdadero derecho de injerencia. Para P. Dupuy además no solo se reconocía un nuevo derecho de injerencia sino que además significaba el origen de un nuevo orden jurídico internacional⁵⁷. Sin embargo para la doctrina mayoritaria, esta resolución solo se hacía eco de la preocupación humanitaria a la que ya había hecho referencia la Asamblea General en sus resoluciones A/RES/43/131 y a A/RES/45/100⁵⁸, ambas sobre la asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, pero no existía obligación alguna para los Estados, sino una invitación para prestar

⁵⁵ S/RES/688, de 5 de abril de 1991, Situación de Iraq.

⁵⁶ Entre los autores que consideraron que la resolución S/RES/688 (1991) del Consejo de Seguridad suponía el reconocimiento de un nuevo “derecho de injerencia” se situaron: BETTATI, M., Un droit d'ingérence, *op. cit.*, p. 661; TORRELLI, M., “De l'assistance à l'ingérence humanitaires?”, *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, vol. 74, nº 795, 1992, pp 238-258; HOLZER, B., “Le droit d'ingérence humanitaire: nouveau droit en gestation ou nouvel avatar colonial?”, *Revue de l'Union des Associations Internationales*, nº 2, 1992, pp. 71-73.

⁵⁷ DUPUY, P. M., “Droit d'ingérence et assistance humanitaire”, *Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo, Estudios en Homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 273-279.

⁵⁸ A/RES/43/131, de 8 de diciembre de 1988, Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares; A/RES/45/100, de 14 de diciembre de 1990, Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares.

asistencia⁵⁹ conciliando las exigencias de la soberanía estatal y los imperativos de la asistencia humanitaria⁶⁰. En ese sentido, la resolución 688:

“(...) habría que concluir que esa decisión no crea un derecho de injerencia, sino, en todo caso, un cierto derecho a recibir asistencia humanitaria por parte de las poblaciones en peligro, cuyo cumplimiento sería una obligación de la organización, que la ejecuta a través de los mecanismos previstos en el sistema de Naciones Unidas (...)”⁶¹.

En todo caso, aunque en este supuesto el Consejo de Seguridad no autorizó el uso de la fuerza armada, sin embargo es cierto que abrió la puerta a que situaciones como la prohibición de acceso a la población y el derecho a recibir asistencia humanitaria se enmarcaran dentro de las situaciones posibles de amparo para la aplicación del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y en consecuencia sentó un posible precedente para que ante situaciones de semejante naturaleza pudieran utilizarse los mecanismos del artículo 42 de la Carta⁶². Desde el punto de vista de algún autor:

“(...) la intervención en Irak marca un punto de inflexión en la historia de la intervención humanitaria al reflejar el consenso creciente en la comunidad

⁵⁹ Es por ello que en posteriores resoluciones de la Asamblea General sobre la materia no se refiere a la asistencia como una obligación sino que se refiere a la “*Promoción de la cooperación*”, como en la resolución A/RES/45/102, Promoción de la cooperación internacional en la esfera humanitaria, de 14 de diciembre de 1994; y a la “*coordinación de la asistencia humanitaria*”, A/RES/46/182, de 19 de diciembre de 1991, Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas.

⁶⁰ CARPENTIER, C., “La résolution 688 (1991) du Conseil de Sécurité : quel devoir d’ingérence?”, *Études internationales*, vol. 23, nº 2, 1992, pp. 286-294.

⁶¹ MÁRQUEZ CARRASCO, M. C., *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en derecho internacional*, op. cit., p. 87; CORTEN, O. ; KLEIN, P., “Devoir d’ingérence ou droit de réaction armée collective ? Les possibilités d’actions armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-ingérence”, *Revue Belge de Droit International*, nº 1, 1991, p. 46-131. De forma parecida se pronunció R. Bermejo García al indicar que “(...) del tenor literal de la resolución no podía deducirse que se atribuyese una nueva prerrogativa al Consejo de Seguridad”, BERMEJO GARCÍA, R., “¿Del principio de no-intervención al derecho/deber de injerencia?”, *Revista Tiempo de paz*, nº 26, 1992-1993, p. 37.

⁶² ESCUDERO ESPINOSA, J. F., *Cuestiones en torno a la intervención humanitaria y el derecho internacional actual*, Universidad de León, 2002, p. 54. En sentido opuesto A. Roberts, que consideró que la intervención en Irak: “Both in its limited legal basis, and in the special circumstances of its creation, the swallow of Operation Provide Comfort by no means made a summer of humanitarian intervention. Yet subsequent events showed it to be more than an isolated episode”, ROBERTS, A., “Humanitarian war: military intervention and human rights”, *International Affairs*, vol. 69, nº 3, 1993, pp. 438-439.

internacional a favor de su legitimidad, consenso que se refleja en que su *raison d'être* fue oficialmente humanitaria, se protegió a miles de refugiados, fue autorizada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y, por último fue aceptada por la sociedad de Estados”⁶³.

No obstante, si la adopción de la resolución 688 se había interpretado como un importante cambio en la práctica internacional sobre la intervención humanitaria⁶⁴, las situaciones acaecidas con posterioridad, como las de Somalia y Ruanda, pusieron de relieve la ineficacia de las Naciones Unidas para poner fin a importantes crisis humanitarias, a la par que se mermaban las expectativas sobre el papel de la comunidad internacional ante este tipo de intervenciones con fines humanitarios. Respecto al primero de los casos, la situación en Somalia, este Estado solicitó al Consejo de Seguridad el apoyo de la comunidad internacional para poner fin a la tragedia que se estaba desarrollando en el interior de sus fronteras⁶⁵. Desde un momento temprano, el Consejo de Seguridad se ocupó de la cuestión y de manera reiterativa solicitó en resoluciones sucesivas que se respetaran los acuerdos de Mogadiscio. Sin embargo, ante la falta de compromiso de las partes y el empeoramiento de la situación en el país, decidió aprobar la resolución S/RES/751 (1992)⁶⁶, para “establecer, (...) una fuerza de seguridad de las Naciones Unidas”. De esa forma se crea la ONUSOM I, que empieza a funcionar en agosto de 1992, con la labor de supervisar la cesación del fuego y de las hostilidades en todo el país; la prestación eficaz de la asistencia humanitaria, así como la necesidad de actividades de rehabilitación y consolidación de las instituciones, y el proceso de reconciliación nacional⁶⁷. Ante el empeoramiento de la situación y el empleo de la fuerza contra las tropas de la ONU, el Consejo de Seguridad

⁶³ RUIZ-GIMÉNEZ, I., *La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista*, op. cit., p. 165;

⁶⁴ DUKE, S., “The State and Human Rights: Sovereignty Versus Humanitarian Intervention”, *International Relations*, vol. 12, nº 2, August 1994, p. 39.

⁶⁵ Ya desde inicios del año 1992 el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 733 de 23 de enero de 1992 en base al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, imponiendo sanciones: “(...) decide, (...) que todos los Estados, con objeto de establecer la paz y la estabilidad en Somalia, apliquen inmediatamente un embargo general y completo de todos los suministros de armas y equipo militar a Somalia hasta que el Consejo decida lo contrario”, S/RES/733 de 25 de enero de 1992, Somalia

⁶⁶ S/RES/751 de 24 de abril de 1992, Somalia.

⁶⁷ S/23829, Informe del Secretario General sobre la situación en Somalia, de 21 de abril de 1992.

aprobó una nueva resolución, la resolución S/RES/794 (1992), donde además de aceptar el ofrecimiento de los Estados Unidos para participar en la operación, reconoció que las violaciones masivas de derechos humanos y los ataques a los trabajadores humanitarios constituían una amenaza a la paz y seguridad internacionales y autorizó a que:

“(...) se empleen todos los medios necesarios a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario en Somalia”⁶⁸.

Tan sólo tres meses después, el Secretario General pedía al Consejo de Seguridad que la UNITAF fuera sustituida por la ONUSUM II ya que no se estaban cumpliendo con objetivos de la misión⁶⁹. En febrero de 1994, después de graves incidentes violentos y ataques a las tropas ONU, y provocados fundamentalmente por aplicar las medidas de desarme entre las facciones sumadas a otros factores, el Consejo de Seguridad modificaba el mandato de la ONUSOM II para excluir medidas que implicaran el uso de la fuerza armada. A principios del año 1995, la ONUSOM II se retiraba sin haber conseguido los propósitos reconocidos en el mandato ni haber reconstruido el Estado Somalí⁷⁰.

En todo caso, si es cierto que no se puede discutir que no se consiguió con la intervención humanitaria lo pretendido, ya que como han defendido algunos autores, “no se podía pretender dar una solución inmediata a una tragedia que se había gestado durante dos décadas ante la inactividad de las Naciones Unidas”⁷¹, hay que reconocer que existió un importante componente humanitario que proporcionó un mayor grado de legitimidad para llevar a cabo

⁶⁸ S//RES/794 de 3 de diciembre de 1992, Somalia.

⁶⁹ El mandato de la ONUSOM II que establecía como objetivos prioritarios supervisar la cesación de las hostilidades, impedir la reanudación de la violencia, confiscar armas pequeñas no autorizadas, mantener la seguridad en los puertos y aeropuertos para el envío de asistencia humanitaria, la remoción de minas, así como la prestación al pueblo somalí de asistencia para la reconstrucción institucional y de su economía.

⁷⁰ United Nations, “The United Nations and Somalia, 1992-1996”, Department of Public Information, 1996.

⁷¹ CLARK, J., “Debate in Somalia: Failure of the Collective Response”, *Enforcing Restraint. Collective Intervention in International Conflicts*, Council on Foreign Relations Press, New York, 1993, p. 164; ESCUDERO ESPINOSA, J. F., *Cuestiones en torno a la intervención humanitaria y el derecho internacional actual*, op. cit., pp. 126-127.

este tipo de intervenciones y es que como se desprende del texto de las resoluciones del Consejo de Seguridad, los términos humanitarios se mencionan de manera explícita en la letra de la misma y además se reconoce que la violación de éstos son amenazas para la paz y seguridad. Por otro lado, el hecho de que todas las resoluciones, excepto una de ellas, pasaran por unanimidad justifica precisamente la premisa anterior⁷².

Otro ejemplo es el caso de Ruanda, con varias diferencias respecto a las situaciones expuestas anteriormente, pero con un importante punto en común, ya que de nuevo las operaciones de las Naciones Unidas volvieron a fracasar al ocuparse de una gran crisis internacional y mostraron de igual forma la falta de capacidad de la Organización. Ya en los primeros momentos de violencia generalizada, el Consejo de Seguridad decidió establecer una operación de mantenimiento de la paz con el nombre de “Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Ruanda” (UNAMIR) con el mandato de contribuir a la seguridad en Kigali, supervisar la observancia del acuerdo de cesación del fuego, contribuir en la limpieza de minas y supervisar el proceso de repatriación de los refugiados y reasentamiento de las personas desplazadas fundamentalmente⁷³. El clima se recrudece durante los primeros meses de 1994, especialmente tras el accidente aéreo provocado que supuso la muerte de los presidentes de Burundi y Ruanda, que desencadenan en el país masacres sistemáticas entre las dos etnias del país hutus y tutsis con el objetivo por parte de los hutus de cometer un genocidio y acabar con toda la población tutsi. Ante esta situación y el posterior asesinato de la entonces Primera Ministra, junto con diez cascos azules belgas, Bélgica retiró sus

⁷² Tal como reconoce N. Wheeler, en el caso de la resolución 794 de diciembre de 1992, esta ha sido identificada como el punto de inflexión en la intervención militar con fines humanitarios, ya que era la primera vez que el Consejo de Seguridad había autorizado el uso de la fuerza para entregar ayuda humanitaria. Además como apunta, la unanimidad en la adopción de la misma implicó un nuevo entendimiento entre los Estados de que ante situaciones de violaciones de derechos humanos, Naciones Unidas tenía la responsabilidad moral de intervenir para proteger a los ciudadanos de ese Estado, WHEELER, N. J., *“Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society”*, op. cit., p. 200.

⁷³ S/RES/872, de 5 de octubre de 1993, Ruanda. En una resolución posterior, S/RES/909, de 5 de abril de 1994, el Consejo de Seguridad decidió prorrogar la UNAMIR hasta el 5 de abril de 1994.

fuerzas⁷⁴ y posteriormente otros también pidieron el retiro de sus contingentes de la UNAMIR.

En respuesta a esa situación el Secretario General en un informe especial sobre la UNAMIR⁷⁵ planteó tres alternativas posibles que pasaban por la ampliación de la UNAMIR y la extensión de su mandato en base al capítulo VII de la Carta; una retirada parcial de los contingentes de la misma, o la retirada total y definitiva, aconsejando desde su punto de vista el segundo supuesto. En su resolución S/RES/912 (1994)⁷⁶, el Consejo de Seguridad se hizo eco de la recomendación del Secretario General y decidió la retirada parcial de los contingentes de la UNAMIR.

Ante las graves violaciones de derecho internacional humanitario y los actos de genocidio, el Consejo de Seguridad adoptó una resolución posterior en la que “(...) expresando su más profunda preocupación por las constantes informaciones de que en Ruanda se han cometido violaciones sistemáticas, generalizadas y flagrantes del derecho internacional humanitario, incluidos actos de genocidio”⁷⁷, decidió solicitar al Secretario General el establecimiento de una Comisión de Expertos para que examinase las citadas violaciones graves cometidas en Ruanda. La citada Comisión presentó su informe final el 9 de diciembre de 1994, y en cuyas conclusiones indicó que ambas partes en el conflicto armado de Ruanda cometieron durante el período del 6 de abril de 1994 al 15 de julio de 1994 crímenes de lesa humanidad y transgresiones graves del derecho internacional humanitario, en particular de las obligaciones enunciadas en el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, y el Protocolo adicional II de 8 de junio de 1977. Además la Comisión también constató que:

⁷⁴ S/RES/430, Carta de fecha de 13 de abril de 1994 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el representante permanente de Bélgica ante las Naciones Unidas.

⁷⁵ S/RES/470, de 20 de abril de 1994, Informe especial del Secretario General sobre la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Ruanda.

⁷⁶ S/RES/912, de 21 de abril de 1994, Modificación del mandato de la UNAMIR teniendo en cuenta la actual situación en Ruanda, a fin de resolver la crisis de Ruanda.

⁷⁷ S/RES/935, de 1 de julio de 1994, Establecer una Comisión de Expertos imparcial para que examine las violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en Ruanda.

“(…) existen pruebas abrumadoras que demuestran que los actos de genocidio contra la etnia tutsi fueron cometidos por elementos de la etnia hutu con premeditación y alevosía y de modo sistemático y metódico. (…) Hay suficientes pruebas que demuestran que esos exterminios de masa constituyen genocidio según el artículo II de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, aprobada el 9 de diciembre de 1948”⁷⁸.

En un informe posterior, el Secretario General modificó su posición previa y recomendó el despliegue de nuevos efectivos de la UNAMIR para que garantizaran la prestación de ayuda humanitaria. Sobre la base del mismo, el Consejo de Seguridad aprobó una nueva resolución autorizando el aumento de la misión y la imposición de un embargo obligatorio de armas a Ruanda, a la vez que recordaba que:

“(…) la matanza de miembros de un grupo étnico con la intención de destruirlo en todo o parte constituye un crimen punible en virtud del derecho internacional”⁷⁹.

Ante el empeoramiento de la situación y bajo el patrocinio de Francia, se aprobó una nueva resolución en el Consejo de Seguridad basada en la resolución S/RES/794 (1992) sobre la situación de Somalia, donde el citado órgano determinó “que la magnitud de la crisis humanitaria en Ruanda constituye una amenaza para la paz y la seguridad de la región” y autorizando a usar “todos los medios necesarios para alcanzar los objetivos humanitarios”⁸⁰. En base al texto de la resolución, Francia desplegó una operación con el objetivo de establecer una zona humanitaria segura. En términos humanitarios, la denominada “Operación Turquesa” cumplió con varios de sus objetivos, aunque se demostró insuficiente para cumplir con los

⁷⁸ S/RES/1405, de 9 de diciembre de 1994, Informe definitivo de la Comisión de Expertos establecida de conformidad con la resolución 935 (1994) del Consejo de Seguridad, p. 37.

⁷⁹ S/RES/918, de 17 de mayo de 1994, Ampliar el mandato de la UNAMIR e imposición de embargo obligatorio de armas a Ruanda.

⁸⁰ S/RES/929, de 22 de junio de 1994, Establecimiento de una operación temporaria multinacional con fines humanitarios en Ruanda hasta que se aporten a la UNAMIR los efectivos necesarios.

objetivos establecidos en los mandatos del Consejo de Seguridad. Además, esta intervención tampoco estuvo ausente de críticas que cuestionaban los motivos reales por los que Francia, antigua aliada de las fuerzas gubernamentales ruandesas, había decidido desplegar la misma, incluso en palabras de algunos autores la citada operación que consiguió establecer una zona humanitaria segura permitió proteger a muchos civiles pero también, “(...) se convirtió en refugio para las milicias y los responsables de la matanza, que de este modo siguieron hostigando a la población”⁸¹. En términos generales, en esta ocasión fue la falta de decisión y voluntad de los Estados miembros y la comunidad internacional en general, lo que provocó el deterioro de la situación. Ello sumado al hecho de que en el seno de Naciones Unidas ante las evidencias claras de la comisión de un genocidio no supieron ocuparse de la situación con celeridad y poner en marcha una intervención de urgencia en virtud de las disposiciones establecidas en la Carta de Naciones Unidas.

Es todo caso, como apunte positivo, este período refleja que la naturaleza y repercusiones de los diferentes conflictos existentes en esta época, demostraron que los conflictos internos y sus problemas humanitarios eran un problema global que no podían supeditarse a la competencia doméstica y exclusiva de los Estados⁸², pero también como reconoce T. Weiss, las situaciones como las de Somalia y Ruanda:

“(...) han puesto en evidencia la instrumentalización política de la acción humanitaria —o la percepción de su politización, que tiene el mismo efecto— y han alterado el enfoque tradicional del humanitarismo. En estas crisis quedó demostrado que la manipulación de la acción humanitaria

⁸¹ MÁRQUEZ CARRASCO, M., C., “La práctica del Consejo de Seguridad en torno a la asistencia y la injerencia humanitaria”, *op. cit.*, p. 167. En idéntico sentido: TESÓN, F., “Collective Humanitarian Intervention”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 17, nº 2, 1996, p. 365; GOUREVICH, P., *Queremos informarle de que mañana seremos asesinados con nuestras familias*, Debate, 2009, p. 161.

⁸² D. Scheffer indicó que: “(...) in the post-Cold War world [...] a new standard of intolerance for human misery and human atrocities has taken hold [...]. Something quite significant has occurred to raise the consciousness of nations to the plight of peoples within sovereign borders [...]. To argue today that norms of sovereignty, non-use of force, and the sanctity of internal affairs are paramount to the collective human rights of people, whose lives and well-being are at risk, is to avoid the hard questions of international law and to ignore the march of history”, SCHEFFER, D., “Towards a Modern Doctrine of Humanitarian Intervention”, *University of Toledo Law Review*, vol. 23, 1992, p. 259.

trae confusión y puede empeorar la situación a expensas de las víctimas”⁸³.

Además, como reflejaron varios autores de la época, las consecuencias que se derivaron de las citadas intervenciones pusieron en tela de juicio la capacidad de la comunidad internacional para actuar en estas situaciones requiriendo por tanto de un replanteamiento radical de las mismas a todos los niveles ya que:

“There will be more Somalias, Rwndas (...) The tasks at hand are not insurmountable. They do require the international community to develop new and creative ways of dealing with the unique post-Cold War contexts where there is no functioning state”⁸⁴.

De otro lado, y de forma paralela al desarrollo de estos conflictos, se plantean importantes cambios teóricos respecto a la necesidad de flexibilizar clásicos conceptos como el de soberanía en base al creciente aumento de conflictos de carácter interno fundamentalmente en el interior de África. Es por ello que a inicios de los 90, F. Deng, Ex Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio, defendió el necesario cambio que debía experimentar el concepto de soberanía a la cual se refería ahora como “sovereignty as responsibility”⁸⁵. Ello suponía que la

⁸³ WEISS, T., “Humanitarian Action in War Zones: Recent Experience and Future Research”, *World Orders in the Making. Humanitarian Intervention and Beyond*, Palgrave Macmillan, London, 1998, p. 66.

⁸⁴ WATSON, J., “How We Botched It in Rwanda”, *The Globe and Mail*, 23 December 1994, p. 12; ROSENBLATT, L., “Ten Steps to Take Now to Avoid More Rwndas”, *The Christian Science Monitor*, 11 January 1995, p. 17; SCHMITZ, G., “International Humanitarian Responses to crises and conflicts: current challenges”, Parliament of Canada, Political and Social Affairs Division, January 1995, ([http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/bp398-e.htm#\(10\)](http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/bp398-e.htm#(10))) . En sentido parecido: NANDA, P., MUTHER, T., ECKERT, A., “Tragedies In Somalia, Yugoslavia, Haiti, Rwanda and Liberia- Revisiting the Validity of Humanitarian Intervention Under International Law- Part II”, *Denver Journal of International Law and Policy*, nº 26, 1998, p. 827.

⁸⁵ DENG, F., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington D.C., The Brookings Institution Press, 1996, p. 27; DENG, F. M., “Frontiers of Sovereignty”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 2, nº 8, 1995, pp. 249-286. GLANVILLE, L., “The antecedents of sovereignty as responsibility”, *European Journal Of International Relations*, vol. 17, nº 2, 2010, pp. 233-255; DEDERER, H-G., “Responsibility to Protect and Functional Sovereignty”, *The Responsibility to Protect (R2P) A new paradigm of international law?*, Brill, 2014, pp. 158-160.

soberanía es legítima en la medida que también implica responsabilidades para los gobiernos, por ello para que éste sea legítimo tiene que responder a las necesidades de su pueblo. En consecuencia, los gobiernos de los Estados deben ser responsables del bienestar de sus ciudadanos y rendir cuentas en la medida que no se cumplan esos objetivos y no sólo ante ellos, sino también ante la comunidad internacional⁸⁶. Todo ello se traduce en una doble responsabilidad. Por un lado, en su dimensión interior, supone una responsabilidad de los órganos del gobierno de los Estados y por otra, una responsabilidad exterior que estaría en manos de organizaciones sub-regionales, regionales, y de las Naciones Unidas. Tal y como afirma:

“(…) sovereignty must demonstrate responsibility, (...), that when they cannot do so for reasons of incapacity, they will call upon the international community to assist; but that under those exceptional circumstances when governments fail to discharge this responsibility and masses of its citizens become threatened with severe suffering and maybe death as a result, the international community will in one way or another step in to provide the needed remedy”⁸⁷.

Para muchos, esta formulación es considerada como el precedente más próximo de la responsabilidad de proteger, ya que como podremos comprobar, se pronuncia en términos muy parecidos a los elementos en los que se basa la responsabilidad de proteger, aunque bien es cierto que el planteamiento de F. Deng se diseñó específicamente para la protección de las personas desplazadas en los conflictos internos.

En este contexto y también en el ámbito de las Naciones Unidas, varios Secretarios Generales se pronunciaron así mismo en términos de soberanía responsable, apuntando la necesidad de reinterpretar el clásico concepto de soberanía para hacer frente a situaciones de violaciones masivas de derechos humanos. En ese sentido, J. Pérez de Cuéllar señalaba que:

⁸⁶ DENG, F., “Frontiers of Sovereignty, A Framework of Protection, Assistance, and Development for Internally Displaced”, *op. cit.*, p. 253.

⁸⁷ DENG, F., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, *op. cit.*, pp.27-34.

“Cada vez hay más conciencia de que el principio de no injerencia en la jurisdicción nacional fundamental de los Estados no puede considerarse una barrera protectora detrás de la cual se pueden violar impunemente los derechos humanos en forma masiva o sistemática. El hecho de que en diversas situaciones las Naciones Unidas no hayan podido evitar atrocidades no se puede citar como argumento jurídico o moral en contra de la adopción de medidas coercitivas necesarias, especialmente en los casos en que también está amenazada la paz. Las omisiones o fracasos debido a una serie de circunstancias no constituyen precedente. Los argumentos a favor de no menoscabar la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de los Estados son indudablemente muy fuertes. Pero esos argumentos se debilitarían si significaran que la soberanía en estos momentos de la historia del mundo, incluye el derecho al asesinato en masa, al lanzamiento de campañas sistemáticas contra poblaciones enteras o al éxodo forzoso de poblaciones civiles so pretexto de controlar disturbios o insurrección”⁸⁸.

Y en la misma línea continuó el posterior Secretario General, Boutros-Ghali:

“(…) es indudable que la vieja doctrina de la soberanía absoluta y exclusiva no se sostiene (…) subrayan los derechos de las personas y de los pueblos es una dimensión de soberanía universal que reside en toda la humanidad y concede a todos los pueblos la posibilidad legítima de participar en asuntos que afectan al mundo en su conjunto”⁸⁹.

En consecuencia, el acuerdo en el seno de la ONU sobre la necesidad de matizar la rigidez del concepto de soberanía y reconocer las violaciones masivas de derechos humanos como amenazas a la paz y a seguridad dio lugar durante esta época a resoluciones que autorizaron importantes intervenciones tal como hemos visto, pero al mismo tiempo éstas y otras

⁸⁸ PÉREZ DE CUÉLLAR, J., Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, A/46/1, 1991, p. 14.

⁸⁹ BOUTROS-GHALI, B., “Una nueva etapa para las Naciones Unidas”, *Política Exterior*, nº 31, 1993, p. 45.

mostraron su cara menos agradable, unas por su carácter insuficiente ya que no consiguieron proteger a la población civil, y otras, como en el caso de Kosovo, porque supusieron un abuso del término humanitarismo como una herramienta para la consecución de fines económicos, estratégicos o políticos y por tanto yendo más allá de fines estrictamente humanitarios. En palabras de alguna autora, las situaciones anteriormente comentadas como las de Somalia y Ruanda sumado a los acontecimientos acaecidos con posterioridad como fue la matanza en Sebrenica en presencia de las fuerzas de paz de la ONU “mostraban al mundo la incapacidad [de la ONU] para proteger sus propios enclaves humanitarios y se reforzaba la misma sensación de fracaso que en Somalia y Ruanda”, a la vez que los fracasos en esas tres situaciones provocaron “(...) un impacto importante en cómo es entendida la intervención y cómo es analizada y planteada (...)”⁹⁰. Además según la misma autora todo ello ha contribuido:

“(...) al final de la edad de la inocencia de la diplomacia humanitaria coercitiva, produciéndose un desinfe del altruismo agresivo (...) La moda del intervencionismo humanitario llegaba a su fin, al menos por unos años, hasta que reaparecía en abril de 1999”⁹¹

En efecto, en los primeros meses de 1999, después de ese periodo de calma respecto al llamado intervencionismo humanitario, la OTAN decide llevar a cabo una intervención contra la Yugoslavia serbo-montenegrina, que a diferencia de las intervenciones anteriormente citadas, no contaba con la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aunque la justificación de la intervención, según la OTAN se encontraba en motivos humanitarios como el de proteger a la población albanesa en Kosovo. Sin embargo, los motivos humanitarios aducidos para poner en marcha dicha operación fueron cuestionados por una importante parte de la doctrina, al

⁹⁰ RUIZ-GIMÉNEZ, I., *La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista*, op. cit., p. 224 y p. 225.

⁹¹ RUIZ-GIMÉNEZ, I., *La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista*, op. cit., p. 227.

considerar que más bien la justificación de la operación se hallaba en otras razones, fundamentalmente políticas⁹².

Ante el uso indiscriminado de fuerza y la alarmante escalada de violencia, el Consejo de Seguridad adoptaba la resolución S/RES/1199 (1998), donde se manifestaba “gravemente preocupado por los intensos combates recientes en Kosovo, y en particular, por el uso excesivo e indiscriminado de la fuerza por las fuerzas de seguridad serbia y por el ejército yugoslavo, lo que ha provocado numerosas bajas entre la población civil”⁹³ y reconociendo que el deterioro de la situación en Kosovo constituía una amenaza para la paz y seguridad internacionales. Sin embargo, tras las fracasadas negociaciones de paz entre los representantes de Yugoslavia y la representación de la etnia albanesa en Kosovo celebradas entre enero y febrero de 1999 y la incapacidad de encontrar una postura común en el seno del Consejo de Seguridad para adoptar medidas coercitivas que implicaran el uso de la fuerza por la oposición de Rusia y China, la OTAN encontró justificación para desplegar una campaña aérea contra Yugoslavia llevada a cabo entre el 24 de marzo y el 10 de junio de 1999 sin autorización del Consejo de Seguridad⁹⁴. Después de la intervención OTAN dentro del escenario internacional se planteó la cuestión de saber si una intervención sin claro fundamento jurídico en la Carta de las Naciones Unidas por no haber sido autorizada por Naciones Unidas, podría estar justificada por una norma emergente o de derecho consuetudinario y si el hecho de que no existiese una condena en la resolución 1244 aprobada el 10 de junio de 1999⁹⁵ por el Consejo de Seguridad inmediatamente después del fin de los bombardeos, podría interpretarse como una autorización a posteriori del Consejo de Seguridad. Para algunos autores como P. Andrés Sáenz de Santa

⁹² BUCKLEY, J., W., *Kosovo: Contending Voices on Balkan Interventions*, Hardcover, 2000, pp. 345-348.

⁹³ S/RES/1199 de 23 de septiembre de 1998. La situación humanitaria en todo Kosovo.

⁹⁴ Sobre Kosovo véase: ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., “Kosovo: todo por el Derecho internacional pero sin el Derecho internacional”, *Meridiano CERI*, 1999, nº 28, pp. 4-8; REMIRO BROTONS, A., “¿De la asistencia a la agresión humanitaria?”, *Política Exterior*, nº 69, 1999; REMIRO BROTONS, A., “Un nuevo Orden contra el Derecho Internacional: el caso de Kosovo”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 1, diciembre, 2000, pp. 1-13; GROSSI, R. M., *Los límites del intervencionismo humanitario*, Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, 2000; PICONE, P., “La guerra del Kosovo e il diritto internazionale generale”, *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. 83, nº 2, 2000, pp. 309-360.

⁹⁵ S/RES/1244 de 10 de junio de 1999. La situación humanitaria en Kosovo (República Federativa de Yugoslavia).

María y A. Remiro Brotóns, la intervención en Kosovo justificada en motivos humanitarios:

“(…) reposa sobre presunciones artificiales y –sobre todo- carece de base jurídica que avale la operación”⁹⁶, [ya que la] “acción decidida y ejecutada por la OTAN colisionaba frontalmente con las obligaciones *constitucionales* de sus miembros según la Carta de las Naciones Unidas y usurpaba un ámbito de competencias exclusivo del Consejo de Seguridad”⁹⁷.

Para otro sector de la doctrina, sin embargo, este tipo de intervenciones en casos de emergencias humanitarias, suponiendo que en la situación de Kosovo hubiera sido efectivamente esa la auténtica finalidad:

“(…) sebbene illegale dal punto di vista formale, possa essere considerato legittimo –e quindi giustificato- sul piano morale”⁹⁸.

Para P. Gargiulo, la acción o mejor dicho, la intervención, sería ilegal, pero al justificarse en fines humanitarios sería una especie de “circunstancia atenuante”⁹⁹. La Comisión Internacional Independiente de Kosovo, siguió con la línea argumental señalada con anterioridad cuando declaró que el bombardeo de la OTAN a pesar de ser ilegal era legítimo porque se habían agotado todas las vías diplomáticas previas y porque era necesario responder a esa situación y ponerle fin, aunque cierto es que en el propio informe de la comisión se hace eco de que:

⁹⁶ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., “Kosovo: todo por el Derecho internacional pero sin el Derecho internacional”, *op. cit.*, p. 4.

⁹⁷ REMIRO BROTONS, A., “Un nuevo Orden contra el Derecho Internacional: el caso de Kosovo”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 1, diciembre, 2000, p. 4.

⁹⁸ GARGIULO, P., “Dall'intervento umanitario alla responsabilità di proteggere: riflessioni sull'uso della forza e la tutela dei diritti umani”, *La comunità internazionale*, 2007, La Responsabilità de Protéger, Colloque de Nanterre de la Société Française de Droit Internationale, Paris 2008, p. 653.

⁹⁹ En ese mismo sentido se han manifestado otros al afirmar que, “la situación humanitaria constituía una razón que puede justificar una excepción a una regla, por fuerte y firme que sea ésta”, MOMTAZ, D., “La “intervención humanitaria de la OTAN” en Kosovo y la prohibición de recurrir a la fuerza”, *RICR*, marzo 2000.

“La experiencia de la intervención de la OTAN en Kosovo sugiere la necesidad de llenar el vacío entre la legalidad y la legitimidad. La Comisión cree que ha llegado la hora de que se presente un marco de principios para la intervención humanitaria que pueda guiar las futuras respuestas a las catástrofes humanitarias inminentes y que puedan servir para evaluar llamamientos para la intervención humanitaria”¹⁰⁰.

En todo caso, no hay duda de que la intervención de la OTAN en Kosovo tuvo importantes consecuencias para las llamadas intervenciones humanitarias ya que generó mayor controversia sobre las mismas y aumentó las críticas y la oposición de varios Estados de la comunidad internacional que entendieron que este tipo de intervenciones, a la luz de lo ocurrido en Kosovo, era un arma que respondía a los intereses imperialistas de países occidentales. Aunque de otro lado, también demostró que el carácter humanitario de las intervenciones se había integrado en la estructura de la comunidad internacional siendo el principal argumento para justificar las mismas, a diferencia de lo ocurrido en periodos anteriores¹⁰¹. Además, a pesar de la importante controversia doctrinal posterior y las discusiones sobre su legalidad y legitimidad, la intervención humanitaria no desapareció tal y como las situaciones de Somalia, Ruanda y Bosnia parecían augurar. En consecuencia, y como ha defendido algún autor, aunque no implicó la desaparición de esa figura:

“(…) la controversia suscitada por la intervención de la OTAN en Kosovo sugiere que, aunque se revitalice la diplomacia humanitaria coercitiva, las normas humanitarias parecen seguir operativas solo en circunstancias determinadas marcadas por la prudencia y donde exista riesgo militar bajo y altas probabilidades de éxito. La opción preferida de la comunidad

¹⁰⁰ Independent International Commission on Kosovo, Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned, 2000.

¹⁰¹ En parecido sentido, N. Tsagourias indicó que la operación de la OTAN en Kosovo, pone de relieve el resurgimiento de esta noción al reconocer que la comunidad internacional debe intervenir usando la fuerza ante abusos que conmocionan la conciencia de la humanidad, TSAGOURIAS, N., “Humanitarian Intervention After Kosovo and Legal Discourse: Self-Deception or Self-Consciousness?”, *Leiden Journal of International Law*, vol.13, nº 1, 2000, p. 20.

internacional y los países occidentales es intervenir en casos en los que exista consentimiento del Estado intervenido”¹⁰².

Teniendo presente los fracasos de las intervenciones llevadas a cabo durante los años 90¹⁰³ y con el objetivo de que las Naciones Unidas aprendieran lecciones para un futuro próximo, el Secretario General de Naciones Unidas, presentó un importante discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas de 20 de septiembre de 1999¹⁰⁴ utilizando como base dos importantes situaciones de la práctica internacional, la inacción de la comunidad internacional ante los asesinatos en masa en Ruanda y la ausencia de unidad por parte de la comunidad internacional en la situación de Kosovo, poniendo de relieve los problemas y peligros que se derivan de cada una de ellas. El Secretario General enfatizó la idea de que la Carta de las Naciones era un instrumento vivo y adecuado¹⁰⁵ para ocuparse de este tipo de situaciones y recogió varios aspectos que a su modo de ver solucionarían algunos de los problemas antes apuntados. En síntesis, se refirió a que los aspectos de la intervención deberían responder a un continuum de acciones desde la más pacífica hasta la más coercitiva y teniendo en cuenta las particularidades de cada región; además indicó la importancia de reforzar la capacidad de prevención en las Naciones Unidas y subrayó que en caso de adoptar acciones coercitivas el Consejo de Seguridad era el único autorizado para ello, aunque

¹⁰² RUIZ-GIMÉNEZ, I., *La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista*, op. cit., pp. 244-245.

¹⁰³ Tal como indica el Secretario General se trataría de que las Naciones Unidas aprendan las lecciones de los fracasos ante las situaciones ocurridas en los 90, ya sea porque no se intervino, se hizo mal o se hizo tarde, como afirma J. Garrigues: “(...) la experiencia de las intervenciones en los años noventa arrojó una gran confusión: no se intervino cuando era imprescindible (Ruanda), se intervino demasiado tarde (Bosnia, Grandes Lagos) con mandatos confusos (todos los casos), tratando de salir lo antes posible (Estados Unidos en Haití) y con una mezcla de razones políticas y humanitarias (Kosovo)”, GARRIGUES, J., “La responsabilidad de proteger: De un principio ético a una política eficaz”, *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, (FRIDE), Noviembre 2007, p. 4.

¹⁰⁴ Discurso del Secretario General de Naciones Unidas K. Annan. Presentación de su Informe Anual a la Asamblea General, 20 de septiembre de 1999. Véase, HILPOLD, P., “From humanitarian intervention to the Responsibility to Protect”, *The Responsibility to Protect (R2P) A new paradigm of international law?*, Brill, 2014, pp. 7-11.

¹⁰⁵ En sentido contrario se pronuncia R. Bermejo García cuando apunta que: “La Carta de la ONU ni es eterna ni debe serlo. Anclarse sin más en textos que no concuerdan con el entorno social internacional, sólo puede llevarnos a paradojas como las que estamos viviendo. Desde esta perspectiva, es obvio que la señorita de Nueva York necesita más que un lifting una importante operación de cirugía”, BERMEJO GARCÍA, R., “Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho Internacional”, *Anuario español de derecho internacional*, XV, 1999, p. 60.

también resaltó la necesidad de reforzar el citado órgano para que pudiese estar capacitado para responder ante esos retos. Finalmente, puso de relieve la importancia de la fase postconflicto y de una paz duradera para poner fin a la violencia. Cuestiones íntimamente relacionadas con algunas de las ideas fundamentales sobre las que se asienta la responsabilidad de proteger.

Del análisis de conjunto podemos determinar que en este periodo que se inicia desde el fin de la Guerra Fría, la práctica del Consejo de Seguridad revela que la protección de los derechos humanos ante violaciones de derechos humanos ya no era considerada como una competencia exclusiva de los Estados¹⁰⁶. Pero cuando además las citadas violaciones adoptan cierta entidad y nos encontramos ante violaciones flagrantes y sistemáticas de derechos humanos, el Consejo de Seguridad puede hacer uso de los mecanismos que le provee la Carta en su Capítulo VII por considerar que son amenazas para la paz y la seguridad internacionales a pesar de que en la práctica siga reflejando una clara tensión entre el concepto de soberanía y la protección de los derechos humanos¹⁰⁷.

En todo caso no basta con que el Consejo de Seguridad considere que ante algunos supuestos de violaciones masivas de derechos humanos son amenazas para la paz y la seguridad internacional sino que tal como señala C. Gutiérrez Espada es preciso reconocer que:

“(…) que la existencia de un genocidio, limpieza étnica, o crímenes masivos de guerra o contra la humanidad son necesaria, siempre y sustancialmente una amenaza para la paz y seguridad internacionales”¹⁰⁸.

¹⁰⁶ En este sentido K. Annan, “(…) la soberanía entrega a los gobiernos la responsabilidad de proteger a las personas que habitan dentro de sus territorios de no ser así, perdería la legitimidad y pudiendo ser intervenido por la Comunidad Internacional”, KOFI, A. , *Traditional doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*, Kluwer Law International, The Hague, 1999, p. 225.

¹⁰⁷ NEDERVEEN, J., *World Orders in the Making: Humanitarian Intervention and Beyond*, Macmillan Press, London, 1998, p. 4.

¹⁰⁸ GUTIÉRREZ, ESPADA, C.; CERVELL HORTAL, M. J., *Nacimiento, Auge y Decadencia de la Responsabilidad de Proteger*, Comares, Granada, 2014, p. 175.

Capítulo II. El salto cualitativo: De la intervención humanitaria a la Responsabilidad de Proteger

La evolución expuesta en el Capítulo anterior condujo a que las Naciones Unidas, y en particular sus Secretarios Generales, incidieran de forma reiterativa en la importancia de superar clásicos conceptos y su rígida interpretación para dar paso a otras herramientas elaboradas conforme a los postulados de la Carta de las Naciones Unidas y demás principios que ordenan las relaciones internacionales. En este contexto, se trataba de desarrollar una norma con únicos e idénticos parámetros de actuación para superar los problemas antes apuntados y dar respuestas satisfactorias ante las futuras crisis y en consecuencia aprender de los errores cometidos por la comunidad internacional fundamentalmente durante la década de los 90.

1. La construcción teórica del concepto de la Responsabilidad de Proteger

Casos como el fracaso de la intervención internacional en Somalia en 1993, el genocidio de Ruanda en 1994, la masacre de Srebrenica, la limpieza étnica en Bosnia-Herzegovina en 1995 y finalmente la intervención de la OTAN en Kosovo en 1999 sin autorización del Consejo de Seguridad, volvieron a captar la atención de las Naciones Unidas, gobiernos y académicos, reviviendo la vieja polémica del dilema humanitario¹⁰⁹ y la clásica discusión sobre cómo reconciliar el concepto de soberanía y la protección de los derechos humanos, replanteándose cuestiones de tan importante calado como la naturaleza y límites de la soberanía de los Estados, y el papel y responsabilidad de las

¹⁰⁹ En este sentido, R. THAKUR señala: "(...) the dilemma can be summarized thus: 1. To respect sovereignty all the time is to risk being complicit in humanitarian tragedies sometimes. 2. To argue that the UN Security Council must give its consent to international intervention for humanitarian purposes is to risk policy paralysis by handing over the agenda either to the passivity and apathy of the Security Council as a whole or to its most obstructionist member, including any one of the five permanent members (P-5) determined to use the veto clause. 3. To use force without UN authorization is to violate international law and undetermined world order based on the centrality of the UN as the custodian of world conscience and the Security Council as the guardian of world peace", in "Intervention, Sovereignty and Responsibility to Protect, Experiences from ICISS", *Security Dialogue*, vol. 33, 2002, pp. 324-325.

Naciones Unidas, dejando al mismo tiempo patente esa “natural” aversión por parte de los Estados de limitar su soberanía¹¹⁰.

En 1999, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, K. Annan, reflexionó sobre “las perspectivas de la seguridad del ser humano y la intervención en el próximo siglo”. Al recordar los fracasos del Consejo de Seguridad, exhortó a los Estados a:

“(…) encontrar un terreno común para hacer valer los principios de la Carta y defender los criterios de humanidad que no son comunes (...). Si la conciencia colectiva de humanidad (...) no logra encontrar su más alta tribuna en las Naciones Unidas, se planteará el grave peligro de que busque la paz y la justicia en otros lugares”¹¹¹.

Obviamente, el Secretario General instaba a los Estados a encontrar un consenso común para evitar por un lado, posibles intervenciones unilaterales sin autorización del Consejo de Seguridad e ilegales desde el punto de vista jurídico y por el otro, supuestos de parálisis del órgano supremo de las Naciones Unidas en situaciones graves de violaciones masivas y graves de derechos humanos. Tan sólo un año después, en su Informe del Milenio de 2000, tras volver a enumerar los fracasos del Consejo de Seguridad y poniendo énfasis en la necesidad de encontrar ese terreno común a corto plazo para no volver a repetir los errores del pasado, planteaba la siguiente cuestión a los Estados:

“Si la intervención humanitaria es, de hecho, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a una Ruanda, a una Srebrenica - ante las flagrantes y sistemáticas violaciones de los derechos humanos que ofenden todo precepto de nuestra humanidad común? (...) Ningún principio legal ni siquiera la soberanía - debería nunca amparar los crímenes contra la humanidad (...). Una intervención armada debe

¹¹⁰ FOCARELLI, C., “The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention, Too Many Ambiguities for a Working Doctrine”, *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 13, nº 2, 2008, p. 195.

¹¹¹ “Secretary-General Present His Annual Report to General Assembly”, discurso de apertura del Secretario General, K. Annan, en el 54º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de septiembre, de 1999. (<http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990920.sgsm7136.html>).

siempre permanecer como una opción de último recurso, pero ante una matanza, es una opción a la que no se puede renunciar”¹¹².

A partir de este momento, para tratar de dar solución a este previo planteamiento del Secretario General, se empieza a construir el concepto de la responsabilidad de proteger en diversas fases, partiendo del informe de la responsabilidad de proteger elaborado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de 2001. Este informe, según algunos autores, supone uno de los avances más importantes para asegurar una respuesta efectiva de la comunidad internacional ante el riesgo inminente de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad¹¹³. Para M. Gilbert:

“The Canadian-sponsored concept of responsibility to protect proposed the most significant adjustment to national sovereignty in 360 years”¹¹⁴.

Sin embargo, tal como comentaremos en apartados sucesivos, las discusiones sobre el concepto de responsabilidad de proteger y el intento en diferentes foros internacionales de crear una nueva norma internacional, ni son pacíficas, ni mucho menos están exentas de polémica, fundamentalmente por la concepción y tradición histórica de los Estados ante las nociones de soberanía y no intervención. Además, muchos Estados se han opuesto fervientemente y de manera reiterada a considerar la responsabilidad de proteger como una norma emergente.

¹¹² “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”. (A/54/2000), Informe del Secretario General K. ANNAN, a la Asamblea General de las Naciones Unidas, 2000, (<http://www.un.org/spanish/milenio/sq/report/full.htm>); En el mismo sentido, BARBOUR, B; GORLICK, B., “Embracing the ‘Responsibility to Protect’: A Repertoire of Measures Including Asylum for Potential Victims”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 20, nº 4, 2008, pp. 534-535.

¹¹³ DONNELLY, J., *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University 2003, “to the contemporary debate on the dilemma of intervention and as a watershed event in international discussions of humanitarian intervention”; WILLIS, S., “Military Interventions on Behalf of Vulnerable Populations: The Legal Responsibilities of States and International Organizations Engaged in Peace Support Operations”, *Journal of Conflict & Security Law* nº9, 2004: “the most influential intellectual contribution”.

¹¹⁴ GILBERT, M., “The Terrible 20th Century”, *The Globe and Mail*, Jan. 31, 2007.

1.1. ¿Un nuevo planteamiento?: el concepto de la responsabilidad de proteger.

En respuesta al llamamiento del Secretario General, el Primer Ministro de Canadá, J. Chrétien, anunció en el seno de la Asamblea del Milenio, cuyo período de sesiones comenzaría el 5 de septiembre de 2000, el establecimiento una comisión independiente, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados¹¹⁵, con una formación amplia y multidisciplinar¹¹⁶ para que reflejara los diferentes ámbitos geográficos, políticos y profesionales de todo el mundo con el fin de adoptar un criterio general de actuación ante situaciones de esa naturaleza. La Comisión se inauguró el 14 de septiembre de 2000, con el objetivo de:

“(…) promover un debate exhaustivo sobre esas cuestiones y favorecer un consenso político mundial sobre la forma de pasar de la polémica, y a menudo la parálisis, a la acción dentro del sistema internacional, particularmente por medio de las Naciones Unidas”¹¹⁷.

Constituida la Comisión, se le pidió que elaborara un informe en un período máximo de un año para poder así informar a la comunidad internacional de los resultados y recomendaciones de la Comisión en el 56º periodo de sesiones de

¹¹⁵ CIISE, ICISS en sus siglas en inglés.

¹¹⁶ La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados fue presidida por G. Evans, Presidente del International Crisis Group y ex Ministro de Relaciones Exteriores de Australia, y al Excmo. Sr. M. Sahnoun, Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas y ex Representante Especial para Somalia y la Región de los Grandes Lagos. Además se nombró a otros diez miembros de diversas procedencias geográficas: Sra. G. Côté-Harper (Canadá) abogada y catedrática de Derecho en la Universidad de Laval (Quebec); Sr. L. Hamilton (Estados Unidos), director del Woodrow Wilson International Center for Scholars y del Center on Congress de la Universidad de Indiana; M. Ignatieff (Canadá), Cátedra Carr de Práctica en materia de derechos humanos en la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard; Sr. V. Lukin (Federación de Rusia), Portavoz Adjunto de la Duma Estatal de la Federación de Rusia; Sr. K. Naumann (Alemania) ex Presidente del Comité Militar del Atlántico Norte de la OTAN (1996–99); Sr. C. Ramaphosa (Sudáfrica) Presidente Ejecutivo de Reberve; Sr. F. V. Ramos (Filipinas), ex Presidente de la República de Filipinas y actual Presidente de la Fundación Ramos para la Paz y el Desarrollo; Sr. C. Sommaruga (Suiza) Presidente de la Caux Foundation for Moral Re-Armament y del Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra; Sr. E. Stein Barillas (Guatemala) trabaja para el PNUD en Panamá y fue Jefe de la Misión de Observadores de la OEA que supervisó las elecciones generales celebradas en el Perú en mayo de 2000; y Sr. R. Thakur (India) Vicerrector de la Universidad de las Naciones Unidas (Tokio). Del mismo modo, se nombró una Junta Consultiva internacional integrada por ministros y ex ministros de relaciones exteriores con el objetivo de ayudar a los miembros de la Comisión a situar su informe en la realidad política actual.

¹¹⁷ AXWORTHY, L., A/55/PV.15, Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, jueves 14 de septiembre de 2000.

la Asamblea General de las Naciones Unidas. El resultado fue el informe titulado “La Responsabilidad de Proteger”¹¹⁸, cuya idea fundamental giró en torno a la premisa de que la soberanía no sólo otorga un derecho para que los gobiernos de los Estados gestionen los asuntos internos sin que pueda existir ninguna interferencia del exterior, sino que además confiere al Estado la responsabilidad primaria de proteger a su población. Sin embargo, si el Estado

¹¹⁸ “La responsabilidad de proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados”, diciembre del 2001, (<http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>). Para elaborar este informe, la Comisión se reunió por primera vez el 6 de octubre de 2000 en Ottawa y acordó que su labor se realizaría en base a seis criterios: equilibrio, divulgación, independencia, enfoque integral, innovación y realismo político. En relación con los dos primeros criterios, viene relacionado con la composición de la comisión, en ese sentido se quiso que la formación de la misma fuera lo más amplia posible, no sólo a nivel geográfico, sino también que estuviera configurada por varias personalidades y miembros de la sociedad, invitando a asistir a los directores y altos funcionarios de las principales organizaciones internacionales, funcionarios nacionales y regionales, representantes de la sociedad civil, ONG, instituciones académicas y grupos de estudio, con el fin de poder escuchar las opiniones de todos los sectores que desempeñaran actividades afines o con interés hacia alguna de éstas cuestiones. La Comisión también respondió a la idea de una naturaleza independiente, y es que el informe reflejó los diferentes puntos de vista en vista de los debates y las deliberaciones pero sin responder a ningún interés o influencia externa para conseguir unos resultados con algún tipo de fin oculto. En relación con el cuarto criterio, el enfoque integral, responde fundamentalmente, a dos ideas. En primer lugar, el Informe de la responsabilidad de proteger, separa en diferentes capítulos la responsabilidad de prevenir, la responsabilidad de reaccionar, la responsabilidad de reconstruir, la cuestión de la autoridad y la dimensión operacional de las intervenciones militares, estableciendo un esquema ordenado, claro y completo de los elementos que implican cada uno de los conceptos que engloba la responsabilidad de proteger. Además, junto con el Informe de la responsabilidad de proteger, se elaboró otro volumen suplementario elaborado por T. Weiss y D. Hubert con importantes aportes de varios especialistas internacionales. Un volumen suplementario que representa un resumen exhaustivo y actualizado de los principales asuntos discutidos durante la elaboración del informe de la responsabilidad de proteger y que contiene además una nutrida bibliografía temática y todo ello con el fin de ofrecer una información lo más completa posible sobre estas cuestiones gozando a su vez de una importante campaña de divulgación y publicidad para poder hacer toda esta información lo más visible posible. En cuanto al quinto elemento, el de innovación, R. Thakur considera que la responsabilidad de proteger es una formulación innovadora, que trata de reconciliar conceptos ya desarrollados y que inspiran un nuevo modelo para la consecución del consenso que se basan en las deliberaciones y discusiones de todos los participantes en los debates. Era fundamental, aportar nuevas fuentes de debate, ya que era evidente que los elementos de la antigua polémica sobre los principios de soberanía y no intervención estaban ya un poco desgastados y se encontraban en un punto de estancamiento (THAKUR, R., *The United Nations, Peace and Security. From Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge, 2006, p. 247 y ss.). En relación con el último elemento, el que hace referencia al realismo político, la Comisión como ella misma enfatiza en su informe, no trata de resolver todos los problemas del mundo pero si trata de dar alternativas ante algunos problemas que se plantean en la consecución de los objetivos del mandato. En esta misma línea, la comisión pone de relieve en el propio informe que una vez ya casi finalizado, fue cuando se produjeron los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, por lo que no pudieron manifestarse en profundidad sobre los peligros que pudieran derivarse de esos ataques. Sin embargo, la comisión aprovechó ese discurso para recordar que el objeto del informe de la responsabilidad de proteger “es ofrecer líneas de actuación cuando los Estados deben proteger a las poblaciones que sufren fuera de sus fronteras no para los supuestos en los que se atente contra los seres humanos que viven dentro de las fronteras de su Estado”.

no protege a su población por falta de voluntad o capacidad, e incluso porque él mismo es el responsable de una determinada situación, será la comunidad internacional la que de forma subsidiaria deberá asumir la responsabilidad colectiva de proteger poniendo en marcha los mecanismos de los que dispone para poner fin a esa situación de indefensión en la que se coloca a la población ante la acción o inacción del Estado en el ejercicio de su responsabilidad. En relación con la responsabilidad de la comunidad internacional, hay que tener presente que uno de los problemas fundamentales del sistema de seguridad colectiva no es que la organización de las Naciones Unidas intervenga en demasiadas ocasiones sino que el Consejo de Seguridad se abstenga de autorizar intervenciones que impliquen el uso de la fuerza armada para poner fin a situaciones masivas, graves y flagrantes de violación de derechos humanos, como revelan varios casos de la práctica internacional, demostrándose abiertamente que esa parálisis responde a intereses políticos, estratégicos o económicos de algunos Estados¹¹⁹.

La Comisión defendió que la soberanía constituye uno de los cimientos de la Carta constitutiva de las Naciones Unidas, pero a su vez justificó que la soberanía era algo más que un principio funcional en las relaciones internacionales, siendo necesario actualizar la propia noción del concepto, ya que las condiciones en las que se ejerce la soberanía en el momento actual ya no eran las mismas que en 1945 cuando se elaboró la Carta. En el Informe se afirma que es evidente que la evolución del Derecho Internacional ha traído como consecuencia la restricción de la libertad de acción de los Estados en relación con la protección de los Derechos Humanos, y que en el presente un Estado no tiene poder ilimitado en su territorio. La soberanía conlleva ahora una doble responsabilidad: el deber externo de respetar la soberanía de otros Estados, y el deber interno de respetar la dignidad y los derechos básicos de toda la población. De ahí que para algunos autores de la doctrina el informe de la responsabilidad de proteger:

¹¹⁹ Véase, PETERS, A., "The Security Council's Responsibility to Protect", *International Organizations Law Review*, vol. 8, nº 1, 2011, p.17.

“(…) è nato contraddistinto dall’idea di trovare una soluzione positiva, giuridicamente accettabile e compatibile con la sovranità degli Stati, al problema tradizionale dell’intervento umanitario”¹²⁰.

R. Takhur señala que la esencia de la responsabilidad de proteger es “the provision of life-supporting protection and assistance to populations at risk”¹²¹. Para este autor, es importante destacar la idea, sobre todo para aquellos Estados con más animadversión hacia la noción de responsabilidad de proteger, de que en ningún caso hay transferencia o disolución de la soberanía estatal. Ahora bien, sí implica una redefinición de soberanía desde la originalmente entendida como derecho exclusivo de los Estados, a una soberanía como responsabilidad en una dimensión tanto interna como externa, siendo las Naciones Unidas el símbolo y escenario apropiado para la gestión compartida de la soberanía de los Estados miembros¹²².

En esa misma línea, la Comisión reconoció por tanto que Naciones Unidas constituye el lugar principal donde el principio de soberanía debe protegerse y que es la Organización la que tiene atribuida la competencia de mantener la paz y la seguridad internacionales con el fin de proteger la integridad territorial, la independencia política y la soberanía de sus Estados miembros; sin embargo puso de relieve que la mayoría de conflictos que se desarrollan en la actualidad ya no ocurren entre Estados, sino que tienen carácter interno:

“(…) ello plantea la dificultad que ha tenido Naciones Unidas para conciliar los principios fundacionales relativos a la soberanía de los Estados miembros y el consiguiente mandato básico de mantener la paz y

¹²⁰ FOCARELLI, C., “La dottrina della Responsabilità di Proteggere e l’intervento umanitario”, *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. 91, 2008, p. 317. En palabras de R. García Pérez, implica también un importante cambio en el concepto de seguridad al determinar que la responsabilidad de proteger, “representa un cambio fundamental en la consideración tradicional de soberanía de los Estados que pasa a ser concebida como un conjunto de derechos y responsabilidades de los poderes públicos frente a los ciudadanos, entre los que se encontraría la obligación de proteger a la propia población (...). Es el cambio en la concepción de la soberanía el que determina una transformación del concepto de seguridad. De manera que la seguridad del Estado deja de ser el único valor susceptible de ser protegido para que también, y de forma prioritaria, deban serlo la vida y la integridad de las personas”, GARCÍA PÉREZ, R. “La responsabilidad de proteger: un nuevo papel para las Naciones Unidas en la gestión de la Seguridad Internacional”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, nº 11, 2006.

¹²¹ THAKUR, R., *The United Nations, Peace, and Security, From collective security to the responsibility to protect*, op. cit., pp. 256-257.

¹²² THAKUR, R., *The United Nations, Peace, and Security. From collective security to the responsibility to protect*, op. cit., p. 256.

la seguridad internacionales y la misión igualmente fundamental de promover los intereses y el bienestar de la población de esos Estados”¹²³.

No obstante, tal como dejó latente la práctica de los últimos años, el Consejo de Seguridad ha ampliado su ámbito de actuación en el plano de las intervenciones humanitarias, de ahí que a partir de los años 90 empezara a considerar en sus resoluciones¹²⁴, incluso cuando las situaciones de crisis se desarrollaban dentro de las fronteras de un Estado y sin alcanzar la dimensión de conflicto internacional, que el genocidio, la depuración étnica, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, son situaciones susceptibles de ser calificadas como una amenaza a la paz y seguridad internacionales y por tanto se considerara con la competencia para poner en marcha los mecanismos de protección que la Carta le reconoce, y en particular el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. La justificación por tanto del concepto de la responsabilidad de proteger es, como afirma E. McLean:

“(...) while the responsibility to protect articulated by the ICISS recast sovereignty as responsibility and thereby proposed to resolve the intervention dilemma, the legal principle of non-intervention that supports the political construct of sovereignty - however understood - remained intact. As such according a role to international human rights law under the responsibility to protect pierced this veil of sovereignty - intervention to sovereignty - human rights and redirected the focus on, in the words of the SG, the defense of humanity”¹²⁵.

Según G. Evans, copresidente de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, el concepto de la responsabilidad de proteger además, reabrió y contribuyó positivamente al debate internacional y ello como consecuencia del “(...) politically useful change in language from

¹²³ “La responsabilidad de proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados”, diciembre del 2001. (<http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>).

¹²⁴ S/RES/688, de 5 de abril de 1991: “Condena los actos de represión perpetrados contra la población civil iraquí en muchas zonas de Iraq (...), cuyas consecuencias ponen en peligro la paz y seguridad internacionales en la región”.

¹²⁵ McCLEAN, E., “The Responsibility to Protect: The Role of International Human Rights Law”, *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 13, nº 1, 2008, pp. 121- 153.

humanitarian intervention to the responsibility to protect”¹²⁶. La Comisión trató de disociar manifiestamente el concepto de la responsabilidad de proteger del tradicional y polémico concepto de intervención humanitaria o el derecho a intervenir por dos motivos fundamentales. Por un lado, el informe quiso hacer especial hincapié en un necesario cambio terminológico ya que según su punto de vista, la responsabilidad de proteger no se correspondía con la idea que engloba la viciada expresión de intervención humanitaria. Los miembros de la Comisión optaron por utilizar la expresión de intervención o intervención militar con fines de protección humana cuando se adoptaran medidas que implicaran el uso de la fuerza y respetando una serie de parámetros, pero recordando que el concepto de la responsabilidad de proteger comprendía muchos más elementos que aquellas acciones que implicaban el uso de medidas coercitivas, como son los ámbitos de la prevención y reconstrucción que comentaremos en el apartado siguiente. Según G. Evans, la responsabilidad de proteger aportaba mayor claridad al debate contemporáneo del dilema de la intervención por motivos humanitarios y consideró fundamental volver a incluir esta problemática en las agendas de los representantes de los Estados miembros de Naciones Unidas con el objetivo primordial de encontrar un consenso común.

Por otro lado, la Comisión quiso trazar una línea clara entre la intervención y la soberanía, introduciendo un concepto de responsabilidad complementario. La Comisión adoptó un cambio de perspectiva, centrándose no ya en el derecho a intervenir sino en la responsabilidad de proteger, invirtiendo las percepciones tradicionales de la formulación clásica; así, defendió que la responsabilidad de proteger:

“(…) obliga a evaluar los problemas desde el punto de vista de los que necesitan o piden apoyo y no de los que consideran la posibilidad de intervenir”¹²⁷.

¹²⁶ EVANS, G., “From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect”, *Wisconsin International Law Journal*, vol. 24, nº 3, 2006, p. 708.

¹²⁷ Informe de la Responsabilidad de Proteger, *op. cit.*, parr. 2.29, pp. 18-19; véase, PATTISON, J.; *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Who should intervene?*, Oxford, 2010, pp. 25-35; Este autor afirma que “The responsibility to protect doctrine is both broader and narrower than humanitarian intervention”, *ibid*, p. 31.

Finalmente, otro de los aspectos relevantes del Informe de la Comisión fue la delimitación de las situaciones que podrían quedar amparadas por el principio de la responsabilidad de proteger, pudiendo incluso autorizarse medidas militares para proteger a la población. En este sentido la Comisión adoptó un catálogo abierto al reconocer varios supuestos con un carácter ambiguo. En esencia se refirió a los crímenes de guerra, situaciones de genocidio u otras situaciones de grandes pérdidas de vidas reales o inminentes, situaciones de depuración étnica, crímenes de lesa humanidad, las situaciones de colapso de un Estado que se traduzcan en una guerra civil y las catástrofes naturales de grandes proporciones que puedan provocar importantes pérdidas humanas.

A pesar de la novedosa formulación del concepto y de qué tal como pone de relieve la Comisión pudiera incitar a un nuevo debate sobre un tema relativamente agotado en el seno de Naciones Unidas, es importante también enfatizar la idea de que el concepto de la responsabilidad de proteger no es un término completamente novedoso u original. Tal como ha afirmado una parte de la doctrina:

“R2P is a novel construct which innovatively uses pre-existing legal principles as building blocks for a new edifice”¹²⁸.

En esta misma línea, C. Stahn se refiere al concepto de la responsabilidad de proteger como una idea que no es completamente original y que por tanto contiene algunos elementos ya discutidos en el pasado, en concreto se refiere a la responsabilidad de proteger como “Old Wine in New Bottles”¹²⁹, destacando dos elementos importantes ya preexistentes en el debate anterior sobre cuestiones afines, la “sovereignty as responsibility” y los “parameters of intervention”. En relación con el primer elemento, “Soberanía como Responsabilidad”, como también pone de relieve T. Weiss:

¹²⁸ PETERS, A., “The Security Council’s Responsibility to Protect”, *op. cit.*, vol. 8, nº 1, 2011, p. 24.

¹²⁹ STAHN, C., “Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Norm?”, *American Journal of International Law*, vol. 101, nº 1, 2007, pp. 111- 115; G. Molier se plantea la misma cuestión sobre si la Responsabilidad de Proteger responde a la rúbrica de “viejo vino en nuevas botellas”, véase, MOLIER, G., “Humanitarian Intervention and The Responsibility to protect After 9/11”, *Netherlands International Law Review*, vol. 53, 2006, pp. 47-52.

“(…) the intellectual heritage of the responsibility to protect is found in the conceptualisation of sovereignty as responsibility by Deng and Cohen, which was developed in the context of internally displaced people”¹³⁰.

En este contexto, F. Deng, como recordamos en el capítulo anterior, afirmaba ya en los 90 que la soberanía implica responsabilidad, entendiendo que un gobierno será legítimo cuando cumpla con su papel protector y responda a las necesidades de su pueblo. La soberanía, desde este punto de vista, ya no implica tanto el respeto de esa soberanía por parte de los demás Estados, sino el deber de que los gobiernos sean responsables de sus acciones y den cuenta de ello, y desde una doble perspectiva, internamente a sus ciudadanos y externamente ante la comunidad internacional¹³¹. Si bien es cierto que la idea de F. Deng abarca un campo mucho más amplio y no se aplica sólo para el supuesto de las más graves crisis humanitarias, parece claro que este concepto ha servido como pilar fundamental para la construcción posterior de la noción de la responsabilidad de proteger, tratando de modernizar el clásico concepto de soberanía para colocarlo en consonancia con el derecho internacional contemporáneo y con las nuevas situaciones de hecho que se planteen en el contexto internacional.

Para otros autores, sin embargo, ni siquiera existen elementos novedosos en su conceptualización ya que entienden que la expresión de la responsabilidad de proteger:

“(…) est indéniablement une brillante invention diplomatique, dont le succès auprès des cercles internationaux et la fulgurante carrière doivent sans doute beaucoup au fait qu’elle apparaît moins difficile à ‘gover’ que l’ancienne formule très médiatisée du droit (ou devoir) d’ingérence”¹³².

Para estos autores, la denominación cambia, pero los principios evocados en la noción de responsabilidad de proteger son, en sustancia, aquellos que

¹³⁰ WEISS, T., *Humanitarian Intervention*, *op. cit.*, pp. 89-98.

¹³¹ DENG, F., “Frontiers of Sovereignty”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 2, nº 8, 1995, pp. 249-286; DENG, F., *Sovereignty as Responsibility: Conflict management in Africa*, The Booking Institution, 1996, p. XVII; WELSH, J., THIELKING C., MACFARLANE, N., “The Responsibility to Protect: Assessing the report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty” *International Journal*, vol. 54, nº 4, 2002, pp. 489-512.

¹³² BOISSON DE CHAZOURNES, L.; CONDORELLI, L., “De la responsabilité de protéger, ou d’une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie”, *RGDIP*, 2006, p. 12.

anteriormente se usaban bajo las fórmulas de “derecho de injerencia” y de “la obligación de respetar y hacer respetar”, esta última reconocida en el artículo 1 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y ratificada por la CIJ en su Opinión Consultiva de 9 de julio de 2004 sobre las *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*¹³³, objetando que la razón principal de la evolución de este cambio terminológico fue la necesidad de encontrar una nueva fórmula menos intrusiva para algunas sensibilidades políticas¹³⁴.

Otros, en cambio, afirman que la responsabilidad de proteger es algo más que un mero cambio nominal o terminológico, poniendo de relieve un componente nuevo y original, el de la solidaridad en el ámbito de las relaciones internacionales:

“Where humanitarian intervention raises fears of domination based on the international power hierarchy, the responsibility to protect encapsulates the element of international solidarity”¹³⁵.

Un segundo elemento preexistente en el concepto de la responsabilidad de proteger plasmado en el Informe de la Comisión son los parámetros de intervención. En este caso, tal como veremos, la noción de la responsabilidad de proteger abarca una triple dimensión: la responsabilidad de prevenir, la responsabilidad de reaccionar, y la responsabilidad de reconstruir, elementos que ya se integraban en los diferentes mandatos de las misiones de paz de la ONU durante los años 90. Y es que el entonces Secretario General, B. Ghali, había desarrollado ese enfoque tridimensional en dichas operaciones multidimensionales de Naciones Unidas, tal como quedó reflejado en el documento “Un Programa de Paz”¹³⁶. Además, en relación con el segundo elemento de la responsabilidad de proteger, la responsabilidad de reaccionar, cuatro de los criterios establecidos en el ICIISE para que pudiera llevarse a

¹³³ Opinión Consultiva sobre las *Consecuencias Jurídicas de la Construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, de 9 de julio 2004, apartado 158.

¹³⁴ Véase, FOCARELLI, C., “The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: Too many ambiguities for a working doctrine”, *op. cit.*, pp. 193-194.

¹³⁵ THAKUR, R., “Intervention, Sovereignty and the Responsibility to Protect: Experiences from ICISS”, *op. cit.*, p. 328.

¹³⁶ A/47/277, S/24111, de 17 de junio de 1992, Informe del Secretario General, Un Programa de Paz, Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la Paz.

cabo una intervención militar como son: justa causa, recta intención, último recurso y proporcionalidad de los medios empleados, son los mismos que se establecieron en la doctrina de la guerra justa y que veremos en el apartado relativo a los principios para la intervención militar.

En cuanto al valor jurídico de la responsabilidad de proteger, es muy importante resaltar que el informe de la Comisión recordó que:

“Pese a que aún no hay motivos suficientes para afirmar que haya surgido un nuevo principio en el derecho consuetudinario internacional, la práctica cada vez más frecuente de los Estados y las organizaciones regionales, así como los precedentes sentados por el Consejo de Seguridad sugieren que está apareciendo un principio rector que, en opinión de la Comisión, podría denominarse “la responsabilidad de proteger”¹³⁷.

Y es que al introducir el concepto de la responsabilidad de proteger, es cierto que tal como ya hemos puesto de relieve, la Comisión incorpora un lenguaje político, legal y moral que cambia sustancialmente el debate académico y político existente con el fin de reavivar el debate de la intervención humanitaria enfocándolo de una manera más amplia y persuasiva¹³⁸, sin embargo no puede afirmarse que desde un momento inicial pueda considerarse como una norma de derecho internacional, en palabras de W. Burke-White:

“The ICISS Report is not, however, a source of international law, nor even a statement of *opinio juris*, that backed by appropriate state practice could give rise to a rule of customary international law. It is, instead, a politically astute and legally aware statement by a highly distinguished group of individuals. It recognizes and embraces existing legal rules, such as the requirements to prevent war crimes, crimes against humanity, and

¹³⁷ Informe de la Responsabilidad de Proteger, *op. cit.*, parr. 2.23, p. 16;

¹³⁸ En el Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, su apartado 6.17 recoge que “(...) denominamos el nuevo principio rector de la “responsabilidad de proteger,” principio basado en una mezcla de fundamentos jurídicos (disposiciones de tratados referentes a los derechos humanos, Convención contra el Genocidio, Convenios de Ginebra, estatuto de la Corte Penal Internacional, entre otros), la creciente práctica de los Estados y la del propio Consejo de Seguridad. Si en el futuro seguimos dependiendo de estos instrumentos, tal vez acabe por admitirse la existencia de una nueva norma del derecho consuetudinario internacional (...)”.

genocide, as well as the rules governing intervention included in the UN Charter. Yet it also questions the adequacy of those rules”¹³⁹.

En síntesis, y en palabras de la propia Comisión, el Informe de la responsabilidad de proteger en su conjunto trata de dar respuesta a las preocupaciones planteadas por el anterior Secretario General y supone un texto consensuado que:

“(…) refleja verdaderamente las opiniones compartidas por todos los miembros de la Comisión sobre lo que sería factible desde un punto de vista político en el mundo de hoy. No queremos que se repitan situaciones como Ruanda y creemos que la mejor manera de evitarlo es aprobando las propuestas contenidas en nuestro informe y sabemos que ello no será posible si antes no alcanzamos un consenso entre nosotros. Esperamos que lo que hemos conseguido pueda encontrar reflejo en toda la comunidad internacional”¹⁴⁰.

¹³⁹ BURKE-WHITE, W., “Adoption of the Responsibility to Protect”, *The Responsibility To Protect: The Promise Of Stopping Mass Atrocities In Our Time*, New York, Oxford University Press, 2012, p. 22; MATSUKUMA, J., “Emerging Norms of the Responsibility to Protect”, *The Seinan Law Review*, vol. 38, nº 2, 2005, pp. 106-118; CHATAWAY, T., “Towards Normative Consensus On Responsibility to Protect”, *Griffith Law Review*, vol. 16, nº 1, 2007, pp. 193-224.

¹⁴⁰ Informe de la Responsabilidad de Proteger, *op. cit.*, prefacio, p. viii. Sobre la Responsabilidad de Proteger en el Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados de 2001 véanse: THAKUR, R., “Intervention, Sovereignty and the Responsibility to Protect”, *Security Dialogue*, 2002, pp. 323-340; WARNER, D., “Responsibility to Protect and the limits of Imagination”, *International Journal of Human Rights*, 2003, pp.154-159; LLOYD, A., “The Responsibility to Protect, Rethinking Humanitarian Intervention”, *American Society of International Law: Proceedings of the Annual Meeting*, 2004, pp. 75-78; BELLAMY, A., “Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq”, *Ethics & International Affairs*, 2005, pp. 31-53; WILLIAMS, P., BELLAMY, A., “The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur”, *Security Dialogue*, vol. 36, nº 1, 2005, pp. 27-47; BELLAMY, A., “Preventing future Kosovos and future Rwandas: The Responsibility to Protect after the 2005 World Summit”, *Policy Brief*, nº 1, of the initiative ethics in a Violent World: Can Institutions do?, 2005; BELLAMY, A., “Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit”, *Ethics & International Affairs*, vol. 20, nº 2, 2006, pp. 143-169; THAKUR, R., *The United Nations, Peace and Security from Collective Security to Responsibility to Protect*, Cambridge 2006; BOISSON DE CHAZOURNES, L., CONDORELLI, L., “De la responsabilité de protéger, ou d’une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie”, *RGDIP*, 2006, pp. 11-18; BANNON, A., “The Responsibility to Protect: The U.N. World Summit and the Question of Unilateralism”, *Yale Law Journal*, 2006, pp. 1157-1165; HAMILTON, R., “The Responsibility to protect from Document-But What of Implementation?”, *Harvard Human Rights Journal*, 2006, pp. 289-297; GARGIULO, P., “Dall’Intervento Umanitario alla Responsabilità di Proteggere: Riflessioni sull’uso della forza e la tutela dei Diritti Umani”, *La Comunità Internazionale 2007*, La Responsabilità de Protéger, Colloque de Nanterre de la Societé Française de Droit Internationale, Paris, 2008, pp. 639-669; EVANS, G., “The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come... And Gone?”, *International Relations*, vol. 22, nº 3, 2008, pp. 283-298; FOCARELLI, C., “La dottrina della

El siguiente paso hacia la consolidación de la responsabilidad de proteger se produce con ocasión de los trabajos preparatorios de la Cumbre Mundial. Con esta iniciativa se abrió un proceso de preparación y estudio de medidas que podrían suponer la consecución de dos objetivos prioritarios: la reforma del sistema de seguridad colectiva y la consecución de los Objetivos del Milenio; para ello se contó con la ayuda de un grupo de expertos de alto nivel que elaboraron informes sobre esas cuestiones¹⁴¹.

En su Informe¹⁴², el Grupo de Alto Nivel apoyó el nuevo concepto de la responsabilidad de proteger y reafirmó la idea de que debían abandonarse los

Responsabilità di Proteggere e l'intervento umanitario, *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. 91, 2008, pp. 317-346; EVANS, G., *The Responsibility to Protect: Ending mass atrocity crimes once and for all*, Bookings Institution Press, 2008; PRANDLER, A., "The Concept of Responsibility to Protect as an emerging norm versus Humanitarian Intervention", *International Law between Universalism and Fragmentation*, Festschrift in honour of Gerhard Hafner, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2008, pp. 711-729; McCLEAN, E., "The Responsibility to protect: The Role of International Human Rights Law", *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 13, nº 1, 2008, pp. 123- 152; WILSON, D., "Responsabilidad de Proteger: de la teoría a la práctica", *informe FRIDE*, 9-10 marzo de 2009, pp. 1-10; AÑÑOS MEZA, M., "La Responsabilidad de Proteger en las Naciones Unidas y la Doctrina de la Responsabilidad de Proteger", *UNISCI Discussion Pappers*, nº 21, 2009, pp.164-181; ARREDONDO, R., "La responsabilidad de proteger: de la noción a la acción"; *Pensamiento Propio*, nº 29, 2009, pp. 185-208; TSAI Y., "The Study of Diffusion and Practice of International Norms through the "Human Security": The Case of "Responsibility to Protect", *Asian Social Science*, vol. 6, nº 2, 2010, pp. 12-19; SÁNCHEZ PATRÓN, J. M., "La Responsabilidad de Proteger: reflexiones críticas en torno a cuestiones clave", *Estudios internacionales: Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, nº 167, 2010, pp. 75-88; VALLEJO FRANCO, B., "La responsabilidad de proteger. Una nueva dimensión de la soberanía", *Oasis*, nº 15, 2011, pp. 8-32; BRITO, W., "A Responsabilidade de proteger da comunidade internacional: pressupostos e fins", *Estudios de Derecho Internacional y Derecho europeo en Homenaje al Profesor Manuel Pérez González*, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia 2012, pp. 255-282; GUTIÉRREZ, ESPADA, C.; CERVELL HORTAL, M. J., *Nacimiento, Auge y Decadencia de la Responsabilidad de Proteger*, Comares, Granada, 2014; BELLAMY, A., "The Responsibility to Protect A wide or narrow conception?", *The Responsibility to Protect (R2P) A new paradigm of international law?*, Brill, 2014, pp. 38-59; HAKIMI, M., "Toward a legal theory on the responsibility to protect", *Yale Journal of International Law*, vol. 39, nº 2, 2014, pp. 247-280.

¹⁴¹ Véase la composición del Grupo de Alto Nivel: SG/A/857, abril 11, 2003, Secretary-General names High-level Panel to study global security threats, and recommend necessary changes. (<http://un.org/News/Press/docs/2003/sqa857.doc.htm>). El Grupo de Alto Nivel tenía el mandato de recomendar medidas prácticas y bien definidas para asegurar una acción colectiva y eficaz, basada en un análisis riguroso de las amenazas futuras a la paz y a la seguridad, una evaluación de la contribución que puede hacer la acción colectiva y una evaluación minuciosa de los enfoques, instrumentos y mecanismos actuales, incluidos los principales órganos de las Naciones Unidas.

¹⁴² El Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio se refirió a la responsabilidad de proteger en dos partes diferenciadas: en su primera parte titulada "Hacia un nuevo consenso en materia de seguridad, dentro del capítulo II, en su apartado C) recogió la conexión entre soberanía y responsabilidad (párrafos 29- 30). Y más adelante, en su parte III titulada 'La seguridad colectiva y el uso de la fuerza', dentro del apartado A) La cuestión de la legalidad, apartado 3. Titulado "El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, las amenazas internas y la obligación de proteger". *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio.

tradicionales criterios de nacionalidad y territorio por el de soberanía responsable, defendiendo a la vez un sistema multilateral de responsabilidad complementaria por parte de la comunidad internacional que protegiera a las poblaciones ante situaciones de violaciones masivas de derechos humanos cuando un Estado no quisiera o no pudiera ejercer su responsabilidad primaria de proteger. Afirmó además que en último recurso la comunidad internacional podría incluso intervenir con medidas que impliquen el uso de la fuerza armada, si los demás medios no han podido poner fin a dicha situación. En relación con las situaciones protegidas por la responsabilidad de proteger en el Informe del Grupo de Alto Nivel en su párrafo 203 reconce la obligación de proteger a las poblaciones en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario.

Como novedad importante respecto al informe de la Comisión de 2001, hay que destacar que el Grupo de Alto Nivel se refirió a la “norma que se está imponiendo”¹⁴³, término controvertido que será discutido y negado por varios Estados en los debates interactivos de la Asamblea General como luego desarrollaremos. En el párrafo 203 del informe del Grupo de Alto Nivel, se refirió al concepto de la responsabilidad de proteger como:

“(…) *la norma que se está imponiendo* en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como último recurso, en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir”¹⁴⁴.

Nueva York, 2 de diciembre de 2004 (A/59/565). (http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf); Proyecto del Milenio de la ONU. Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Londres, 2005. (<http://www.unmillenniumproject.org/reports/index.htm>).

¹⁴³ “Emerging norm”, en su versión inglesa.

¹⁴⁴ Informe del Grupo de Alto Nivel, *op. cit.*, parr. 203, (cursivas añadidas).

A finales de marzo de 2005, el entonces Secretario General K. Annan, presentó un informe¹⁴⁵, aceptando algunas de las recomendaciones contenidas en el Informe del Grupo de Alto Nivel. El informe recogía un ambicioso programa de reformas e incluía la mayoría de los aspectos relativos a la responsabilidad de proteger planteados en el Informe del Grupo de Alto Nivel de 2004 aunque obviando algún aspecto relevante. El Secretario General abogó por la necesidad de lograr un consenso internacional sobre el cuándo y el cómo se puede utilizar la fuerza para defender la paz y la seguridad internacionales.

En relación con el aspecto formal, es importante dejar presente que el Secretario General optó, y no de forma casual, por desplazar la noción de la responsabilidad de proteger de la sección del uso de la fuerza e incluirla en la sección siguiente titulada ‘Libertad para vivir en dignidad’, “as to detach the idea of responsibility from an automatic equation to armed force”¹⁴⁶. En palabras de K. Annan:

“(...) debemos avanzar hacia la meta de asumir la responsabilidad de proteger a las víctimas posibles o reales de atrocidades masivas y actuar en consecuencia. Ha llegado la hora de que los gobiernos deban rendir cuentas, ante sus ciudadanos y ante los demás gobiernos, del respeto a la dignidad de la persona, que con demasiada frecuencia se limitan a proclamar. Debemos pasar a la era de la formulación de leyes a la era de su cumplimiento. Nuestros principios declarados y nuestros intereses comunes no nos exigen menos (...). Debemos asumir la responsabilidad de proteger y, cuando sea necesario, debemos actuar en consecuencia”¹⁴⁷.

Respecto a la valoración conceptual del principio de la responsabilidad de proteger, el Secretario General hizo suyo el párrafo 203 del Informe del Grupo de Alto Nivel donde se referían a la naturaleza jurídica de la responsabilidad de

¹⁴⁵ Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos. Informe del Secretario General, Annan, K., Nueva York, 21 de marzo de 2005 (A/59/2005). (http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.2005_Sp.pdf).

¹⁴⁶ STAHN, C., “Responsibility to Protect: political rethoric or emerging norm?”, *op. cit.*, p. 107.

¹⁴⁷ Informe del Secretario General: Un concepto más amplio de libertad, *op. cit.*, parr. 132.

proteger como una “norma emergente”¹⁴⁸ en la cual la responsabilidad de proteger se prevé *expressis verbis* como una doctrina que debería ser implementada y puesta en práctica dentro del estado del derecho internacional”¹⁴⁹. El Secretario General quiso por tanto, también referirse al concepto de la responsabilidad de proteger como una norma emergente, lo que sin embargo ha sido criticado por varios autores por considerar que la expresión de “norma emergente” podía resultar demasiado prematura”¹⁵⁰. Sin embargo, tal como pone de relieve C. Focarelli:

“The opposition between advocates and critics is supposed to be encapsulated by the notion that responsibility to protect is the subject of an international ‘emerging norm’, meaning a norm situated in limbo halfway between existence and non-existence. Scholars rarely endeavor to check if, and to what extent, it is supported by states as a whole”¹⁵¹.

En líneas generales, la propuesta del Secretario General ocasionó un gran debate y los resultados de las negociaciones demostraron una rebaja significativa de los contenidos y aspiraciones del documento. Como afirma C. Focarelli, el examen de las posiciones de los Estados en el debate de la Asamblea General en abril del 2005 con ocasión de este informe del Secretario General¹⁵², puede sintetizarse en:

¹⁴⁸ Por su parte, el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio se refieren a la responsabilidad de proteger en su párrafo 203, “Aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger”. El Secretario General en su informe “Libertad para vivir en dignidad, párrafo 135, sostiene que “La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados y, más recientemente, el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (...), aprobaron lo que denominaron “la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger”. Aunque soy bien consciente de lo delicado de la cuestión, concuerdo totalmente con ese punto de vista”.

¹⁴⁹ JOVANOVIC, M., “Responsibility to Protect and the International Rule of Law”, August 28, 2013, p. 16, (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2317153).

¹⁵⁰ STAHN, C., “Responsibility to Protect: political rethoric or emerging norm?”, *op. cit.*, p. 110.

¹⁵¹ FOCARELLI, C., “The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: too many ambiguities for a working doctrine”, *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 13, nº 2, 2008, pp.191-213.

¹⁵² En relación con las posturas adoptadas por los diferentes Estados miembros véase: Press Release GA/10337, 59 General Assembly Plenary, april 6, 2005, Secretary-General’s reform recommendations ‘did not go far enough’, General Assembly told, as debate begins on ‘In Large Freedom’, (<http://www.un.org/News/Press/docs/2005/ga10337.doc.htm>); GARRIGUES, J., “La responsabilidad de proteger: De un principio ético a una política eficaz”, *FRIDE*, 2007.

- a) “tutti gli Stati sono perfettamente consapevoli che il vero e unico problema, al di là delle etichette e delle questioni di contorno, e senza tener conto degli sforzi dell’ICISS di giustificare la nuova dottrina come qualcosa in più e di diverso dai concetti tradizionali, è quello dell’intervento umanitario;
- b) un consistente numero di Stati è fortemente contrario all’intervento umanitario in attuazione della responsabilità di proteggere, alcuni opponendosi espressamente anche all’ipotesi in cui sia autorizzato dal Consiglio di sicurezza;
- c) un certo numero di Stati esclude persino che la norma sulla responsabilità di proteggere sia ‘emergente’, cioè nega che esista in qualsiasi senso;
- d) degli Stati che sono favorevoli alla responsabilità di proteggere riconducono nettamente l’ammissibilità dell’intervento umanitario in attuazione della responsabilità di proteggere alle Nazioni Unite, e quindi nessuno Stato sembra a contrario ammettere l’intervento umanitario unilaterale, con l’unica apparente, e ambigua, eccezione degli Stati Uniti;
- e) gli Stati favorevoli circoscrivono di regola l’intervento umanitario ad ipotesi tipiche di estrema gravità (genocidio, pulizia etnica, crimini contro l’umanità);
- f) nessuno Stato favorevole all’intervento si fonda su argomentazioni di diritto naturale, mentre certo numero di Stati ripete la formula della ‘norma emergente’, ma senza ulteriori qualificazioni;
- g) raramente gli Stati distinguono tra intervento in Stati istituzionalmente solidi e interventi in territorio in cui le autorità non sono oggettivamente in grado di assicurare la protezione dei diritti fondamentali (...)”¹⁵³.

Por último, la aprobación del Documento Final de la Cumbre Mundial¹⁵⁴, proyectó la existencia de profundas discrepancias, pero cabe señalar que

¹⁵³ FOCARELLI, C., “La Dottrina della Responsabilità di Proteggere e Intervento Umanitario”, *op. cit.*, p. 330.

también reflejó la aceptación oficial de la responsabilidad de cada Estado de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este sentido es necesario poner de relieve que en los proyectos previos del Documento Final la sección relativa a esta noción llevaba por título “Responsabilidad de Proteger”, sin embargo a propuesta de la delegación de Egipto el título final sobre la cuestión en el Informe Final de la Cumbre Mundial fue “Responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”, lo que cerraba los posibles futuros debates sobre cuáles eran las situaciones que quedaban amparadas por este concepto. Por tanto no es casual que si bien el párrafo 139 no es demasiado extenso, sin embargo hizo referencia hasta en tres ocasiones a que el objeto del concepto de responsabilidad de proteger es el de “proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”¹⁵⁵, queriendo resaltar que serán esas causas tipificadas y no otras las que quedan amparadas en la noción de la responsabilidad de proteger. Como defiende S. Lee:

“(…) in fact, a fundamental reason why only four crimes are included in R2P is that these crimes have been discussed several times under international law and it was easier to reach an agreement on these terms”¹⁵⁶.

Sin embargo, en este aspecto, la importancia de el Documento Final de la Cumbre Mundial no radica exclusivamente en la tipificación de los cuatro crímenes de manera explícita, sino que además el párrafo 138 añade que los Estados no solo son responsables de proteger a sus poblaciones de situaciones de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de

¹⁵⁴ Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, (A/RES/60/1), de 24 de octubre de 2005, (<http://ods-dds.ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/63/PDF/N0548763.pdf?OpenElement>).

¹⁵⁵ En este sentido P. Hilpold afirma: “It is striking to see that these two paragraphs make three times reference to the crimes indicated above. The intention transpires clearly that there should be no doubt about this norm’s limited scope of application”. HILPOLD, P., “Intervening in the Name of Humanity: R2P and the Power of Ideas”, *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 17, nº 1, 2012, p. 72.

¹⁵⁶ LEE, S., “The Responsibility to protect in Humanitarian Emergencies: From Libya to North Korea?”, *EAI Asia Security Initiative Working Paper*, May 2012, p. 13; LLANOS MARDONES, H., I., “La Responsabilidad de Proteger: el rol de la comunidad internacional”, *Revista Tribuna Internacional*, vol. 1, nº 2, 2012, pp. 132-133.

lesa humanidad, sino que además ello también supone la prevención, “incluida la incitación a su comisión”¹⁵⁷. Esta inclusión de la noción de incitación ha sido reconocida por algún autor de la doctrina como: “(...) una de las mayores contribuciones de la Cumbre Mundial de 2005”¹⁵⁸.

Por lo que se refiere a la actitud de los Estados, tal como muestran las discusiones del Documento Final de la Cumbre Mundial, en los debates se pusieron de relieve tres posturas diferenciadas: los que mostraron su oposición al concepto, las posiciones más intermedias y finalmente aquellos que mostraron un claro compromiso con el concepto de la responsabilidad de proteger tal y como pondremos de relieve en el capítulo IV dedicado a las posiciones de los Estados ante el concepto de la responsabilidad de proteger. Aunque en términos generales, no es de extrañar que esta pluralidad de concepciones de fondo provocaran un mínimo espacio común entre los Estados trayendo como resultado una reducción muy significativa del concepto de la responsabilidad de proteger en el Documento Final de la Cumbre Mundial, lo que además confirma el hecho de que solo se le dedicara en el citado documento tres escasos párrafos.

De otro lado, no se hace ninguna referencia al valor jurídico del concepto. Ante este silencio, muchos autores se han pronunciado en varias direcciones, similares a las ya apuntadas con ocasión del Informe de la CIIES. Para algunos autores como R. Thakur y T. Weiss, la responsabilidad de proteger es una norma¹⁵⁹, otros consideran que la responsabilidad de proteger “tiene la vocación de convertirse en norma consuetudinaria del ordenamiento jurídico internacional”¹⁶⁰. Otros, como J. Welsh, consideran que la responsabilidad de

¹⁵⁷ Informe Final de la Cumbre Mundial del Milenio, *op. cit.*, parr. 138, p. 32

¹⁵⁸ LLANOS MARDONES, H., I., “La Responsabilidad de Proteger: el rol de la comunidad internacional”, *op. cit.*, p. 134.

¹⁵⁹ THAKUR, R.; WEISS, T., “R2P: From idea to Norm-and Action?”, *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, nº 1, 2009, pp. 22-53; FRANKLIN, K., “Responsibility to Protect: A Solution or Just another Problem?”, SSRN, nº 10, 2013, (<http://ssrn.com/abstract=2308376>); LOGES, B., “A Norm Making? The Emergence of the Responsibility to Protect (R2P) and UN Security Council Deliberations”, SGIR 7th Pan-European International Relations Conference: September 9-11, 2010, pp. 1-35, (http://www.eisa-net.org/bruqa/eisa/files/events/stockholm/Loges_A%20Norm%20in%20the%20Making.pdf).

¹⁶⁰ DÍAZ BARRADO, C., “La Responsabilidad de Proteger en el Derecho Internacional Contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 24, 2012, p. 5. En el mismo sentido, MACFARLANE, N.;

proteger “is an example of ‘soft law’ leads us to conclude that R2P can nonetheless exert significant influence on how states interpret their legal obligations and, in the coming decade, it may also help catalyse diplomatic efforts to reform the international architecture for preventing and responding to mass”¹⁶¹. Algunos piensan que es una norma que con el tiempo se convertirá en principio jurídico¹⁶² y finalmente otros no consideran que pueda considerarse como norma emergente con contenido legal sino más bien un compromiso político¹⁶³. Desde nuestro punto de vista, creemos con C. Sthan, que el concepto de la responsabilidad de proteger en el Documento Final de la Cumbre Mundial es:

“(…) a purely moral concept. (...) represent a rather curious mixture of political and legal considerations, which reflects the continuing division and confusion about the meaning of the concept”¹⁶⁴.

El hecho de que el informe de la Comisión de 2001 sobre la responsabilidad de proteger, que contaba con casi un centenar de páginas, quedara finalmente reducido a dos párrafos en el Documento Final de la Cumbre Mundial puede tener diferentes lecturas. Con una visión optimista, es cierto que la reducción de la noción de responsabilidad de proteger a los párrafos 138 y 139 del Documento Final dejó latente las diferencias acepciones sobre el concepto de la misma, pero por otro lado, la adopción del principio de la responsabilidad de proteger en el Documento de la Cumbre Mundial del Milenio de 2005:

THIELKING, C.; WEISS, T., “The Responsibility to Protect: is anyone interested in humanitarian intervention?”, *op. cit.*, pp. 977-988; BRUNNÉE, J.; TOOPE, S., “Norms, Institutions and UN Reform: The Responsibility to Protect”, *Behind the Headlines, op. cit.*, p. 13.

¹⁶¹ WELSH, J., BANDA, M., “International Law and the Responsibility to Protect: Clarifying or Expanding States’ Responsibilities?”, *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, nº 3, 2010, pp. 226-231.

¹⁶² KUNADT, N., “The responsibility to Protect as a General Principle of International Law”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XI, 2011, pp. 187-226; BANNON, A., “The Responsibility to Protect: The U.N. World Summit and the Question of Unilateralism”, *op. cit.*, pp. 1157-1165.

¹⁶³ PAYANDEH, M., “With Great Powers Comes Great Responsibility? The Concept of the Responsibility to Protect Within the Process of International Lawmaking”, *The Yale Journal of International Law*, vol. 35, 2010, p. 491; LUCK, E., “A Response”, *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, nº 1, 2010, p. 183; “The United Nation’s Dr. Luck has schizophrenically denied that responsibility to protect has any binding legal qualities while simultaneously admitting that parts of it do”, VANLANDINGHAM, R., “Politics or Law? The Dual Nature of the Responsibility to Protect”, *DJILP*, vol. 41, nº 1, 2012, p. 82; LUCK, E., “The Responsibility to Protect: Growing Pains or Early Promise?”, *Ethics & International Affairs*, vol. 24, nº 4, 2010, pp. 349-365.

¹⁶⁴ STAHN, C., “Responsibility to Protect: political rethoric or emerging norm?”, *op. cit.*, p. 108

“(…) was watereshed in terms of the normative evolution of this principle. (….) there is no doubt that the World Summit Outcome Document contributed to bolstering the internal consistency of the norm”¹⁶⁵.

Como apunta E. Luck, “this normative success achieves greater meaning when considering that R2P was preserved in the final document when other issues had to be abandoned for lack of consensus”¹⁶⁶. Además, el Documento Final de la Cumbre del Milenio clarificó algún elemento importante del concepto de la responsabilidad de proteger, fundamentalmente en cuanto al alcance del principio, al establecer que solamente se extendería a los casos de genocidio, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, y la depuración étnica, supuestos con un ámbito de protección muy concreto ya que la mayoría de ellos vienen definidos en instrumentos de derecho internacional como el Estatuto de la Corte Penal Internacional, la Convención sobre el Genocidio, las Convenciones de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, y la jurisprudencia de los tribunales penales internacionales ad hoc para la ex Yugoslavia y Ruanda.

Sin embargo, en una lectura más pesimista, la brevedad con la que se hace referencia al concepto de la responsabilidad de proteger y la fuerte oposición con la que se evitó que se hablara de una norma emergente, pone de manifiesto el difícil consenso y el poco interés de algunas potencias en crear una norma obligatoria en la comunidad internacional para situaciones de ese tipo. Varios Estados han negado la posibilidad de establecer una obligación jurídica internacional, usando un lenguaje de responsabilidad que se sitúa más en la línea del mero compromiso político. Además, la breve referencia a la responsabilidad de proteger en este documento siembra muchas dudas e incertidumbres en la interpretación del concepto de la responsabilidad de proteger que, como vimos anteriormente, se traduce en un amplio margen de apreciación sobre los elementos de la noción y también en los diferentes niveles de compromiso de los Estados con la responsabilidad de proteger en el futuro.

¹⁶⁵ SERRANO, M., “The Responsibility to Protect and its Critics: Explaining the Consensus”, *Global Responsibility to Protect*, nº 3, 2011, pp. 428-429.

¹⁶⁶ LUCK, E., Symposium on The Responsibility to Protect, February 20, Harvard Law School Human Rights Journal, Cambridge, MA, 2009.

1.2. Los elementos de la responsabilidad de proteger

Según el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados de 2001, la responsabilidad de proteger abarca tres elementos concretos que se traducen en responsabilidades específicas en momentos diferenciados, estableciéndose como un “‘continuum of obligations’ stretching beyond coercitive intervention”¹⁶⁷. Sin embargo, tal como se indicó en el apartado anterior, la triple dimensión de este concepto: la responsabilidad de prevenir, la responsabilidad de reaccionar, y la responsabilidad de reconstruir, responden a un enfoque desarrollado durante los años 90 por el entonces Secretario General B. Ghali, quien propuso una nueva estructura de las operaciones de paz de Naciones Unidas que se desarrollarían a través de instrumentos de diplomacia preventiva, establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz. Sobre el citado enfoque, el informe de la Comisión afirmó que:

“Esta responsabilidad tiene tres componentes esenciales: no se limita a la responsabilidad de reaccionar ante una catástrofe humana real o previsible, sino que abarca también la responsabilidad de prevenir la catástrofe y de reconstruir después de ella. (...) es importante insistir desde un principio en que el apoyo a la responsabilidad de proteger necesariamente implica y exige la adopción, tanto a largo como a corto plazo, de muchas y muy diversas medidas de asistencia para impedir que se produzcan, intensifiquen, extiendan o prolonguen situaciones que puedan poner en peligro la seguridad humana, así como de medidas de ayuda a la reconstrucción para evitar que se repitan dichas situaciones, y también, al menos en casos extremos, de intervenciones militares para proteger a los civiles en peligro”¹⁶⁸.

Esos tres elementos, plasmados en el concepto de la responsabilidad, implicaban por tanto tres supuestos:

¹⁶⁷ EVANS, G., “From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect”, *op. cit.*, p. 709.

¹⁶⁸ Informe de la Responsabilidad de Proteger, *op. cit.*, parr. 2.32, pp. 18-19.

a) *la responsabilidad de prevenir*. eliminar tanto las causas profundas como las causas directas de los conflictos internos y otras crisis provocadas por el hombre que pongan en peligro a la población, para lo que son esenciales mecanismos como el de alerta temprana, utillaje preventivo y voluntad política entre los Estados, para evitar futuros conflictos.

b) *la responsabilidad de reaccionar*. responder a las situaciones en que la necesidad de protección humana sea imperiosa con medidas adecuadas, que pueden incluir medidas coercitivas como la imposición de sanciones y las actuaciones legales en el plano internacional, y en casos extremos la intervención militar.

c) *la responsabilidad de construir*. ofrecer, particularmente después de una intervención militar, plena asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación, eliminando las causas del daño que la intervención pretendía atajar o evitar.

Como sus creadores y defensores afirmaron, la responsabilidad de proteger implicaba por tanto un concepto más amplio que el tradicional concepto de intervención humanitaria, y por ello la Comisión extendió los parámetros establecidos originariamente en la noción de intervención. Si bien es cierto que se contempla la posibilidad de intervención, es sólo como último recurso y además, como afirma el Informe, la dimensión más importante y considerada como el corazón del mismo es la prevención, ya no sólo por considerarse que en este supuesto de responsabilidad se adoptan siempre medidas menos intrusivas y sin tener que utilizar los mecanismos que más dificultades generan en el seno del Consejo de Seguridad, sino porque la prevención de los conflictos armados puede salvar un importantísimo número de vidas humanas y evita también los frecuentes efectos psicológicos negativos que implica el desarrollo de un conflicto armado entre los seres humanos. Por su parte y respecto al ámbito de la reconstrucción, es importante que si se decide intervenir militarmente también exista una voluntad real de construir una paz duradera y en consecuencia, restaurar la seguridad y orden público¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Informe de la Responsabilidad de Proteger, *op. cit.*, parr. 5.1., p.43. En esa línea véase, STAHN, C., "Responsibility to protect, Political, Rethoric, or Emerging Legal Norm?", *op. cit.*, pp.

Por ello es esencial, como también reconoció el Informe, que la comunidad internacional “modifique radicalmente su mentalidad y pase de una cultura de la reacción a una cultura de la prevención” estableciendo “normas sobre la responsabilidad de los Estados miembros y para contribuir al establecimiento de prácticas de prevención en los planos local, nacional, regional y mundial”¹⁷⁰.

Evidentemente, la responsabilidad de reaccionar es el elemento más controvertido y polémico del Informe de la responsabilidad de proteger al contemplar la posibilidad de poner en marcha el mecanismo del artículo 42, Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas para poner fin a situaciones de graves emergencias humanitarias. Sin embargo, tampoco supone obligatoriamente el empleo de medios coercitivos que impliquen el uso de la fuerza, siendo en todo caso el último recurso.

En los posteriores informes, tanto del Grupo de Alto Nivel como del Secretario General o el Documento Final, no se mencionaron estas tres dimensiones de la responsabilidad; sin embargo, tal como afirma C. Añaños:

“(…) se puede afirmar, sin lugar a dudas, que [el Documento Final] las ha incorporado, aunque de forma y alcance distintos”¹⁷¹.

En el párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre Mundial se reconoció que:

“Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa

102-103; KINDIKI, K., “International Law on Trial: The Darfur Crisis and the Responsibility to Protect Civilians”, *op. cit.*, p. 451.

¹⁷⁰ Informe sobre la Responsabilidad de Proteger, *op. cit.*, parr. 3.42, p.30.

¹⁷¹ AÑAÑOS MEZA, M., “La Responsabilidad de Proteger en las Naciones Unidas y la Doctrina de la Responsabilidad de Proteger”, *op. cit.*, pp.168.

responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana”¹⁷².

La idea fundamental por tanto de este párrafo es la importancia capital del elemento relativo a la responsabilidad de prevenir estableciendo esta responsabilidad como el elemento central del concepto. En este sentido, varias de las delegaciones que participaron en los debates previos a la aprobación del Documento Final pusieron de relieve la importancia central del elemento de la prevención en la noción de la responsabilidad de proteger. Así, la delegación de Bulgaria alegó “que la aplicación del concepto de la responsabilidad de proteger representaría un auténtico paso hacia delante en la prevención del genocidio y otros crímenes de lesa humanidad”¹⁷³; la delegación de Noruega también hizo referencia al central aspecto de la prevención y respaldó el concepto de la responsabilidad de proteger pero abogando por la efectividad de las medidas preventivas para así evitar la puesta en marcha de los mecanismos coercitivos que impliquen el uso de la fuerza armada: “Respaldamos el llamamiento del Secretario General (...). Debemos forjar un mayor consenso en torno a la acción colectiva y la pronta respuesta diplomática, con lo que se puede eliminar la necesidad de la intervención militar”¹⁷⁴.

La delegación de Chile por su parte afirmó que:

“No se trata de reconocer un “derecho de intervención humanitaria” ni de aceptar un pretexto para la agresión, sino de enunciar una obligación internacional, ejercida desde el Consejo de Seguridad. (...) Debiéramos, en todo caso, poner el énfasis en la responsabilidad de prevenir el genocidio o los abusos masivos de derechos humanos”¹⁷⁵.

Respecto al segundo elemento planteado en su Informe por la Comisión, la responsabilidad de reaccionar, el Documento Final de la Cumbre Mundial le

¹⁷² Informe Final de la Cumbre Mundial del Milenio, *op. cit.*, parr. 138, p. 32

¹⁷³ A/59/PV.89, 8 de abril de 2005, Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, delegación de Bulgaria, p. 10.

¹⁷⁴ A/59/PV.88, 7 abril de 2005, Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, delegación de Noruega, p. 14.

¹⁷⁵ A/59/PV.86, 6 de abril de 2005, Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, delegación de Chile, pp. 21-22.

dedica su párrafo siguiente, el 139, donde reconoció la posibilidad de adoptar medidas coercitivas que implicases el uso de la fuerza armada pero pudiendo activarse solo como último recurso y una vez que se hubiesen agotado aquellas medidas previas que no implicasen el uso de la fuerza militar. De forma explícita el artículo 139 afirmó que:

“La comunidad internacional, por conducto de 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, depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por conducto 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 se demuestra que los medios pacíficos son inadecuados y que las autoridades nacionales no protegen manifiestamente 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 y sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos la intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a las poblaciones 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”¹⁷⁶.

Este segundo párrafo por tanto recogió la idea de que la comunidad internacional, a través de Naciones Unidas, tenía la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos de conformidad

¹⁷⁶ Informe Final de la Cumbre Mundial del Milenio, *op. cit.*, parr. 139, p. 32.

con los Capítulos VI y VIII de la Carta. Los Estados miembros también estuvieron de acuerdo en que si esos medios resultaran ser inadecuados y fuera evidente que las autoridades nacionales no protegieran de manera debida a su población, la comunidad internacional debería actuar de manera oportuna y decisiva a través del Consejo de Seguridad y de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Respecto al tercer elemento, la responsabilidad de reconstruir, los párrafos 138 a 140 dedicados a la responsabilidad de proteger nada dicen sobre esa obligación una vez finalizado un conflicto armado, lo que pudiera significar que los Estados miembros no han querido reconocer este elemento dentro del concepto de la responsabilidad de proteger; sin embargo, si analizamos el texto completo del Documento Final, encontramos que en un capítulo separado y bajo la rúbrica de “Consolidación de la paz”, el Documento reconoce en su párrafo 97 que:

“Destacando la necesidad de aplicar un enfoque coordinado, coherente e integrado en la consolidación de la paz y la reconciliación después de los conflictos con el objeto de lograr una paz duradera, reconociendo la necesidad de disponer de un mecanismo institucional específico para atender a las necesidades especiales de los países que salen de situaciones de conflicto con miras a lograr la recuperación, la reintegración y la reconstrucción y ayudarlos a sentar las bases de un desarrollo sostenible”¹⁷⁷.

Como recuerda López-Jacoiste, “el concepto de la consolidación de paz goza de aceptación generalizada”¹⁷⁸ por lo que las cuestiones relativas a este

¹⁷⁷ Informe Final de la Cumbre Mundial del Milenio, *op. cit.*, parr. 97, p. 26.

¹⁷⁸ LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., “La Responsabilidad de Proteger: Reflexiones sobre su fundamento y articulación”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, XXII, 2006, pp. 305. El término de consolidación de paz, “peacebuilding”, fue acuñado por primera vez por el Secretario General de las Naciones Unidas, B. Ghali, en su Programa para la Paz de 1992, en su apartado 55 y bajo la rúbrica “Consolidación de la Paz después de los conflictos”, afirmó que “(...) para que las operaciones de establecimiento y mantenimiento de la paz, tengan verdadero éxito, deben comprender intensas actividades encaminadas a individualizar y apoyar las estructuras tendientes a consolidar la paz y crear una sensación de confianza y bienestar del pueblo (...) esas actividades pueden abarcar el desarme, la repatriación de refugiados, (...) la observancia de elecciones, la adopción de medidas para proteger los derechos humanos (...), A/47/277, S/24111, de 17 de junio de 1992, Informe del Secretario General, Un Programa de Paz, *op. cit.*, p. 17. En el año 2000, el Informe Brahimi definió el concepto como “las actividades

elemento de la responsabilidad no genera demasiados problemas en la teoría, es más, tal y el propio texto del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 recoge, se autorizó la creación de una Comisión de Consolidación de Paz con el objetivo de reunir recursos y poner en común estrategias integrales en el ámbito de la consolidación de la paz y la recuperación después de los conflictos. Ahora bien, otra cuestión muy distinta es que en la práctica, de un análisis de los escenarios de postconflictos pueden ponerse de relieve las importantes carencias de este elemento. En este sentido, M. Barnett ha afirmado que casi el cincuenta por ciento de los países que han recibido asistencia han recaído en una situación de conflicto armado en un lapso de cinco años, y que casi un 75% de las operaciones de consolidación de la paz han dejado tras de sí regímenes autoritarios en el poder¹⁷⁹.

1.3. Los principios para la intervención militar coercitiva.

La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados también quiso también recoger en su informe la convicción de que en casos extremos o excepcionales, cuando la violencia fuera tal que conmoviera la conciencia de humanidad, sería exigible a la comunidad internacional una intervención militar coercitiva. Para esos casos, la Comisión estableció taxativamente una lista de seis criterios necesarios que justificarían o podrían dar luz verde a este tipo de intervenciones con fines de protección humana siempre que las medidas pacíficas fueran insuficientes. Estos criterios fueron los de autoridad competente y causa justa, así como otros cuatro principios precautorios: intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables¹⁸⁰. Para elaborar este catálogo, la Comisión

realizadas al final de un conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra”, A/55/305-S/2000/809, Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de la Naciones Unidas, 21 de agosto de 2000, ap. 13, p. 3.

¹⁷⁹ BARNETT, M., KIM, H., O'DONNELL, M., SITEA, L., “Peacebuilding: What is in a Name?” *Global Governance*, nº 13, 2007, p. 35.

¹⁸⁰ Todos estos elementos fueron recogidos en el epígrafe relativo a la responsabilidad de reaccionar, excepto el primero, el de autoridad competente, que por ser de excepcional importancia, el informe de la CIISE le dedicó el capítulo seis, titulado “la cuestión de la autoridad”, Informe sobre la Responsabilidad de Proteger, *op. cit.*, pp. 33- 42 y 51- 60. ZORZI

internacional trató de hacer un análisis exhaustivo de los errores cometidos en el pasado, tratando de extraer una lección aprendida de aquellas situaciones en las que no se intervino con acierto y con el fin último de evitar que no se volvieran a repetir en el futuro. Algunos de estos criterios ya se habían establecido con anterioridad en la doctrina de la guerra justa, tal como apunta C. Focarelli:

“It is almost commonplace to observe that these conditions reflects faithfully enough those elaborated upon by the Christian theological tradition of just war, (...) but is not about conditions in general terms, but rather on how those conditions are concretely interpreted”¹⁸¹.

En primer lugar, la cuestión de la *autoridad competente* es uno de los temas más polémicos del informe de la responsabilidad de proteger, y veremos cómo en posteriores documentos es una cuestión que ha suscitado importantes decisiones, sobre todo por las discusiones sobre intervenciones pasadas que no han contado con la autorización de la organización de las Naciones Unidas. La Comisión Internacional de Intervención y Soberanía de los Estados en su informe fue crítica con la Organización de las Naciones Unidas al analizar la práctica internacional. Si bien afirmó que es incuestionable que las Naciones Unidas es la principal institución encargada de establecer, consolidar y utilizar la autoridad de la comunidad internacional, se preguntaba: “¿qué es peor, el perjuicio que el orden internacional sufre cuando se deja de lado al Consejo de Seguridad o el que ocasiona cuando el Consejo asiste impasible a una matanza de derechos humanos?”¹⁸², por lo que haciendo una lectura de la intervención en Kosovo, la Comisión sostuvo la ilegitimidad de la intervención pero a la vez defendió que no pueden justificarse las parálisis del Consejo de Seguridad, ya que no deja de ser un órgano político que defiende sus intereses. Como resaltó la entonces Ministra de Asuntos Exteriores chilena y

GIUSTUNIANI, F., “La ‘responsabilità di proteggere’. Riflessioni a margine del caso birmano”, *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, vol. 3, nº 1, 2009, pp. 37-38; JOYNER C., “The Responsibility to Protect: Humanitarian Concern and the Lawfulness of Armed Intervention”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 47, nº 3, 2007, pp. 711-716; LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., “La Responsabilidad de Proteger: Reflexiones sobre su fundamento y articulación”, *op. cit.*, pp. 298- 303.

¹⁸¹ FOCARELLI, C., “The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: Too many Ambiguities for a Working Doctrine”, *op. cit.*, p. 197.

¹⁸² Informe de la Responsabilidad de Proteger, *op. cit.*, parr. 6.37, pp 59.

miembro de la Junta consultiva que sirvió de apoyo político para la elaboración del informe de la Responsabilidad de Proteger:

“Nosotros respetamos las prerrogativas del Consejo de Seguridad, pero al mismo tiempo debemos recordar que nuestros intereses no siempre coinciden con los de los cinco miembros permanentes”¹⁸³.

La Comisión por tanto planteó dos alternativas para intentar poner fin a las posibles parálisis del Consejo de Seguridad cuando deciden sobre violaciones masivas y de derechos humanos. De un lado, la Comisión propuso que ante un supuesto de parálisis del Consejo de Seguridad se pudiera plantear la cuestión ante la Asamblea General en Sesión Especial de Emergencia según el procedimiento de “Unión por la Paz”¹⁸⁴ utilizado en operaciones como las de Corea en 1950, Egipto en 1956 y el Congo en 1960. Por otro lado, como segunda alternativa la Comisión propuso en su Informe la actuación de las organizaciones regionales conforme al Capítulo VII de la Carta, y seguida de la autorización del Consejo de Seguridad. Y ello por considerar que muchas organizaciones regionales y subregionales están en una mejor posición para actuar que las Naciones Unidas por proximidad e incluso por un mayor conocimiento de las causas del conflicto y a su vez una mayor confianza de las partes del conflicto que las sienten más imparciales que la visión que puedan tener de la organización de las Naciones Unidas. En este supuesto, si bien es cierta que la letra de la Carta de las Naciones es clara y se necesita a priori autorización del Consejo de Seguridad, la práctica ha mostrado supuestos en los que esa autorización ha sido a posteriori como ocurrió en Liberia en 1990 y en Sierra Leona en 1996¹⁸⁵.

Desde el punto de vista de la Comisión, estas dos alternativas supondrían un gran avance en la protección de los derechos humanos, en la medida en que ofrecen una disyuntiva ante un posible supuesto de inactividad por parte del Consejo de Seguridad para intervenir en estas cuestiones, legitimando a la

¹⁸³ ALVEAR, S., “Humanitarian Intervention: How to deal with Crises Effectively”, *discussion paper*, Santiago Round Table Consultation of the ICISS, 4 may, 2001.

¹⁸⁴ A/RES/377 (V) de 3 de noviembre de 1950, “Unión pro paz”. (<http://www.un.org/Depts/dhl/landmark/pdf/ares377s.pdf>).

¹⁸⁵ EVANS, G. J., *The responsibility to protect: ending mass atrocity crimes once and for all*, The Brookings Institution, Washington, D.C. 2008.

Asamblea General o a las organizaciones regionales para actuar siempre que se cumplan determinadas condiciones; sin embargo, como es lógico, cuentan con una fuerte oposición de importantes Estados de las Naciones Unidas, y supone desbordar las previsiones de la Carta de las Naciones Unidas. La Comisión fue incluso más allá, advirtiendo al Consejo de Seguridad sobre dos cuestiones que podrían plantearse en futuras ocasiones. En primero lugar, la Comisión recordó al Consejo de Seguridad que si éste no cumple con su responsabilidad en situaciones que puedan conmover a la opinión pública:

“(…) no cabrá esperar que los Estados interesados descarten otros medios y formas de acción para hacer frente a la gravedad y urgencia de la situación. Si las organizaciones colectivas no autorizan intervenciones conjuntas (…) seguramente se intensificarán las presiones en pro de la intervención ejercidas por coaliciones creadas *ad hoc* o por Estados concretos. Y entonces correrá el riesgo de que esas intervenciones, sin la disciplina y las limitaciones impuestas por las por la autorización de las Naciones Unidas, no se lleven a cabo por razones correctas ni con el debido respeto de los necesarios principios precautorios”¹⁸⁶.

El segundo mensaje de la Comisión al Consejo de Seguridad, fue relativo a una posible inacción del Consejo, recordándole que si ante esta situación “una coalición *ad hoc* o un Estado concreto llevan a cabo una intervención militar que respeta efectivamente todos los criterios que hemos establecidos y se ve coronada por el éxito -y la opinión pública mundial así lo estima- ello podría menoscabar de forma grave y duradera el prestigio y la credibilidad de las Naciones Unidas”¹⁸⁷.

Sin embargo, los posteriores informes sobre la cuestión determinaron el fracaso absoluto de esta propuesta de la Comisión al apartarse de las alternativas propuestas por ésta, además el Grupo de Alto Nivel afirmó de forma explícita que en todo caso era necesaria la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Como recuerda P. Nanda: “the panel did not identify alternative sources of authority when the Security Council fails to act

¹⁸⁶ Informe de la Responsabilidad de Proteger, *op. cit.*, parr. 6.39, p. 60.

¹⁸⁷ Informe de la Responsabilidad de Proteger, *op. cit.*, parr. 6.40, p. 60.

but focused instead on making the Security Council work better than it has”¹⁸⁸, y así lo reafirmó el Grupo en el párrafo 198 de su informe al recordar que:

“La tarea no consiste en encontrar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad sino en hacer que funcione mejor que hasta ahora”¹⁸⁹.

En este sentido, C. Stahn apunta que una de las particularidades de este informe es que el panel asocia el concepto de responsabilidad colectiva, en particular, con la acción del Consejo de Seguridad, mientras que el Informe del Grupo de Alto Nivel no reconoce las alternativas plasmadas en el informe de la responsabilidad de proteger de la Comisión de Independencia y Soberanía:

“Unlike ICISS, the panel did not envisage that an international responsibility to protect could be invoked by coalitions of the able and willing or regional organizations in the absence of Security Council authorization (...) collective international responsibility to protect was only exercisable by the Security Council (...) this approach was guided by the ambition of the drafters of the report to reinforce the UN system after the 2003 intervention in Iraq”¹⁹⁰.

Al igual que en el Informe del Grupo de Alto Nivel, el Secretario General afirmó la premisa de “que no consiste en encontrar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad, sino lograr que funcione mejor”¹⁹¹, y en consecuencia eliminó toda referencia en su informe sobre la posibilidad de llevar a cabo intervenciones que no gocen de autorización por parte del Consejo de Seguridad. El Secretario General quiso situar al Consejo de Seguridad en una posición central y no consideró otras alternativas para llevar a cabo intervenciones con el fin de protección humana como se recogían en el informe de la Comisión de 2001, manteniéndose por tanto en la línea del Grupo de Alto Nivel de no pronunciarse sobre dichas alternativas, lo que indica la

¹⁸⁸ NANDA, P., “The Protection of Human Rights under International Law: will the U.N. Human Rights Council and the emerging new norm “Responsibility to Protect” make the difference?”, *DJILP*, vol. 35, nº 3-4, 2007, p.370.

¹⁸⁹ Informe del Grupo de Alto Nivel, *op. cit.*, parr. 202.

¹⁹⁰ STAHN, C., “Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging legal Norm?”, *op. cit.*, p.106.

¹⁹¹ Informe del Secretario General: Un concepto más amplio de libertad, *op. cit.*, parr. 126.

renuncia generalizada a reconocer la posibilidad de llevar a cabo acciones militares sin contar con la autorización del Consejo de Seguridad. Algunos autores como, R. Bermejo García y E. López-Jacoiste, han entendido que el hecho de limitar el uso de la fuerza armada solo a la expresa autorización del Consejo de Seguridad ha dejado el concepto de la responsabilidad de proteger “muy anquilosado”¹⁹² y nuevamente sin alternativas a las posibles parálisis del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo para otros como M. J. Cervell:

“Pese a reconocer que la intervención armada por un Estado podría ser una salida a la paralización del Consejo, es una opción que despierta más temor que confianza, por la arbitrariedad que trae aparejada. Y es que, a veces, hay puertas que es mejor no abrir y el Consejo de Seguridad, mal que nos pese, sigue siendo la alternativa menos peligrosa”¹⁹³.

Otra de las novedades importantes relacionadas con la cuestión de la autoridad competente para permitir las intervenciones militares en el informe de la responsabilidad de proteger de la Comisión fue la cuestión de la legitimidad y el derecho de veto. En este caso, la Comisión entendió que la composición del Consejo de Seguridad hoy en día no refleja las realidades de la época moderna y menos representa la legitimidad democrática, acogiendo un sistema obsoleto que no revela el cambio de los últimos sesenta años. En esa línea, defendió que los vetos de varios Estados para impedir la aprobación de resoluciones de importante calado para poner fin a situaciones de emergencia era una práctica demasiado frecuente que no representaba los intereses de un sistema de seguridad colectiva, sino más bien los de los Estados miembros, en concreto, la de los cinco miembros permanentes. El informe afirmó explícitamente que “era incomprensible que un solo veto pudiera oponerse a la voluntad del resto de la humanidad”¹⁹⁴. En esa línea, la Comisión amparó una propuesta francesa

¹⁹² BERMEJO GARCÍA, R.; LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., “De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias”, “La Respuesta del Derecho Internacional a los problemas actuales de la Seguridad Global”, *Cuadernos de Estrategia*, nº 160, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Enero 2013, p. 73.

¹⁹³ CERVELL HORTAL, M. J., “La Responsabilidad de Proteger: cuando el sistema falla”, *El proceso de reforma de las Naciones Unidas: la dimensión institucional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, coord. por Antonio Blanc, Altemir, 2009, p. 350.

¹⁹⁴ Informe de la Responsabilidad de Proteger, *op. cit.*, parr. 6.20, p. 55.

que abogó por el establecimiento de un “código de conducta” sobre la utilización del veto para situaciones de importantes crisis humanitarias. En otras palabras, la Comisión, dando fe de la dificultad de reforma del sistema de Naciones Unidas, propuso a los miembros permanentes que ante situaciones de limpieza étnica, genocidios, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, se abstuvieran de vetar las resoluciones que se propongán para poner fin a dichas situaciones. Cuestión de la que trataremos con mayor detalle en el capítulo siguiente.

La posición de los informes posteriores del Grupo de Alto Nivel y del Secretario General sobre la cuestión del veto ha sido muy criticada por algunos autores. En relación con el uso de la fuerza armada “para proteger”, C. Gutiérrez Espada se pregunta:

“¿y si el Consejo de Seguridad solo interviene tarde, mal y parcialmente o lo que es peor, y hay también ejemplos sangrantes en la mente de todos, simplemente no actúa?; porque se observará que el Informe del Secretario General no menciona para nada en contexto tal la eliminación o la restricción del derecho de veto [...]; porque no me parece pueda calificarse de “eliminación” o “restricción” del derecho de veto la “petición” que el Grupo de Alto Nivel (2004) formula “a los miembros permanentes [de] que, a título individual, se comprometan a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos en gran escala de los derechos humanos”, ni tampoco su “propuesta” “de que se instituya un sistema de 'voto indicativo' en virtud del cual los miembros del Consejo de Seguridad podrían pedir una indicación pública de las posturas respecto de una decisión que se propusiera”; petición y propuesta por lo demás que desaparecen del Informe del Secretario General (2005), ¿Por qué si existe una “obligación internacional de proteger” no se ha ido más allá y se ha sido más claro?. Puesto que existe una “obligación internacional de proteger”, llegado el caso y como último recurso, ¿no *podrían* (al menos) los Estados intervenir con la fuerza por razones de humanidad [...]? En suma, ¿no hubiera sido conveniente que el Grupo de Alto Nivel y sobre

todo el Secretario General hubieran concretado en sus propuestas esta “obligación” que reconocen?”¹⁹⁵.

Sin embargo, a pesar de que pudiera pensarse que esta cuestión sobre la renuncia del derecho de veto ha quedado en el olvido ya que finalmente no fue recogida en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, veremos en el Capítulo III de este trabajo que esta iniciativa ha sido rescatada, primero por un pequeño grupo de Estados, y posteriormente apadrinada por Francia, lo que ha permitido su continua discusión en diferentes foros.

En relación con el criterio de *causa justa*, la Comisión en su informe entendió que los supuestos de intervención deben ser limitados y estrictamente justificados con el fin de cumplir con el objetivo de protección humana; en consecuencia, para ello debía de existir un daño humano grave e irreparable. Según la Comisión, solo la intervención militar con fines de protección humana estaría justificada cuando se dieran alguna de estas dos circunstancias. Por un lado:

“grandes pérdidas de vidas humanas, reales o previsibles, con o sin intención genocida, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado, o de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado”;

Y por otro:

“(…) una “depuración étnica” en gran escala, real o previsible, llevaba a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzada, el terror o la violación”¹⁹⁶.

Las razones no son necesariamente concurrentes, en el sentido que si se cumple cualquiera de las dos, la intervención estaría justificada en relación con

¹⁹⁵ GUTIÉRREZ ESPADA, C., “El “uso de la fuerza” en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y, a la postre, en el Documento Final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, Septiembre de 2005)”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 10, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España, 2006, p. 94.

¹⁹⁶ Informe de la Responsabilidad de Proteger, *op. cit.*, parr. 4.19, p. 37; véase también, SCHEFFER, D., “Atrocity Crimes Framing the Responsibility to Protect”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 40, nº 1-2, 2007-2008, p. 113.

el requisito de la 'causa justa'¹⁹⁷. A continuación, el Informe de la Comisión estableció un catálogo taxativo de circunstancias que en la práctica pudieran justificar la intervención precisando que siempre que se cometan "a gran escala". En esta línea, la Comisión afirmó que estas situaciones son:

"- los actos definidos en el marco de la Convención contra el Genocidio de 1948, que conllevan grandes pérdidas de vidas humanas reales inminentes;

- grandes pérdidas de vidas humanas, reales o inminentes, sean o no producto de una intención genocida e impliquen o no la acción de un Estado;

- diferentes tipos de "depuración ética", como el asesinato sistemático de los miembros de un grupo concreto, traslado sistemático de miembros de un grupo concreto, actos de terror encaminados a forzar la huída de ciertas personas, y la violación sistemática de mujeres con objetivos políticos;

- crímenes de lesa humanidad y las infracciones de las leyes de la guerra, tal y como se definen en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales;

- colapso de un Estado, que expone a la población a la inanición masiva o a la guerra civil;

- las catástrofes naturales o ecológicas de grandes proporciones, a las que el Estado no quiera o no pueda hacer frente ni solicitar asistencia"¹⁹⁸.

Después de establecer un catálogo completo de las circunstancias que legitimarían una intervención en relación con el criterio de causa justificada, la Comisión fue consciente de que existía un amplio margen de apreciación,

¹⁹⁷ Según T. Weiss, "This double-barreled justification does not go as far as many would have hoped or anticipated. (...) The value of this lengthy ICC shopping list is questionable, but there were certainly two other strong candidates for inclusion in the ICISS's shorter list of threshold conditions that in the end were excluded. One was the overthrow of democratically elected regimes (especially favored by African states and regional institutions), and the other, massive abuses of human rights (favored by most Western enthusiasts for outside intervention), WEISS, T. G., "To intervene or not intervene? A contemporary snap-shot", *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 9, nº 2, 2002, p. 148.

¹⁹⁸ Informe de la Responsabilidad de Proteger, *op. cit.*, parr. 4.20, p. 37.

porque lo que decidió acotar más los límites del concepto, elaborando otra lista, esta vez con una formulación negativa, sobre las circunstancias que en ningún caso justificarían las intervenciones con fines de protección. En este supuesto, la Comisión sostuvo que las violaciones de derechos humanos no podían integrarse en la categoría de matanza o depuración étnica, ni podían activar el mecanismo de la intervención, especificando que en estos casos existen otros mecanismos sancionadores. Tampoco creyó la Comisión que el derrocamiento de un gobierno antidemocrático pudiera incluirse en este grupo, destacando también la existencia una pluralidad de mecanismos que podrían ponerse en marcha para poner fin a estas situaciones. En todo caso, la Comisión afirmó que serían cuestiones que habría que analizar caso por caso y que deberían utilizarse todas las herramientas para detectar si una situación cumple con los elementos para activar la intervención sin que se demore demasiado en el tiempo la decisión, por entender que ese lapso de tiempo es fundamental para salvar vidas humanas. Como afirma C. Focarelli, “the point is that the general concept of just cause can equally lead to other solutions, more or less inclusive”¹⁹⁹.

En consecuencia, y en palabras de J. Pattison:

“(…) there is reason to have two shorts limits on when humanitarian intervention can be justifiable. The first is qualitative, the rights being violated (...) calls ‘basic rights’, such as the right to physical security (...). The violation of other, non-basic rights (...) is not sufficient justification for humanitarian intervention. The other limit is quantitative: Humanitarian intervention it is reserved for gross or massive violations. Together, these two limits assert that humanitarian intervention can be justifiable only in cases where a large number of violations of basic rights are being frustrated”²⁰⁰.

En relación con el principio de *intención correcta*, según la Comisión, “el propósito fundamental de la intervención debe ser atajar o evitar el sufrimiento

¹⁹⁹ FOCARELLI, C., “The Responsibility to Protect Doctrine, and Humanitarian Intervention: Too Many Ambiguities for a Working Doctrine”, *op. cit.*, p. 197.

²⁰⁰ PATTISON, J., *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Who should intervene?*, *op. cit.*, p. 23.

humano”²⁰¹. Enunciado a la inversa, significa que cualquier uso de la fuerza militar que no tenga ese objetivo carecerá de justificación. En ese punto se defendió la idea de que principalmente se respetaría este requisito cuando las intervenciones armadas no se desarrollaran por un solo Estado, sino cuando tuviesen un carácter colectivo o multilateral. De esa forma, la Comisión entendió que no responderían a intereses propios de un Estado interviniente siendo el interés general, o el interés de la comunidad internacional el que primase. A su vez, la Comisión, en un intento de ser realista defendió que si bien lo ideal sería que los Estados respondieran en estas situaciones únicamente por motivos humanitarios, ello se alejaba de la realidad y mucho más de la práctica internacional. Lo que -dijo-, sumado al gasto que conlleva el despliegue y mantenimiento de las actividades militares y el riesgo para su personal, no puede implicar la ausencia de otros intereses en la motivación de los Estados. El informe también se refirió a la influencia que puede tener un conflicto respecto al lugar geográfico donde se desarrolla, por la situación de inestabilidad que pudiera darse en la región, que evidentemente podría afectar de manera directa y negativa a los Estados situados en las proximidades. Por otro lado, la Comisión no hizo mención de otros muchos intereses en las motivaciones de los Estados que en la práctica han dado lugar a diferentes intervenciones, ahora bien, entendió que a pesar de que no existiera un altruismo absoluto, la obligación humanitaria tenía que encontrar un lugar preferente.

En relación con el principio relativo al *último recurso*, según la Comisión, el uso de la fuerza armada es el fin último, en el sentido de que es necesario agotar previamente las vías y mecanismos existentes para intentar poner fin a esa situación de catástrofe humanitaria. La Comisión también dejó latente que ello no tiene que por qué implicar el “agotamiento de todas y cada una de las opciones”²⁰² ya que en estas situaciones de emergencia es muy importante responder rápidamente para evitar pérdidas humanas, y por lo tanto lo que hay que constatar es que el hecho de no poner en práctica algunas medidas

²⁰¹ Informe de la Responsabilidad de Proteger, *op. cit.*, parr. 4.33, p. 40.

²⁰² Informe de la Responsabilidad de Proteger, *op. cit.*, parr. 4.37, p. 41.

preventivas responde a la idea de que de haber sido aplicadas no hubieran tenido un resultado satisfactorio.

Sobre el principio relativo a los *medios proporcionales*, según la Comisión, “la escala, la duración e intensidad de una intervención militar deben tener el mínimo nivel necesario para lograr el objetivo humanitario propuesto”²⁰³; por tanto, la intervención debe utilizar los medios estrictamente proporcionales para poner fin a la situación objeto de la intervención, siendo imprescindible las implicaciones concretas para que la acción no sea desproporcionada. En todo caso, en la situación de intervención, como afirmó la Comisión, “deberán respetarse plenamente las normas del derecho internacional humanitario”, en concreto se refirió de manera implícita a los principios de distinción y proporcionalidad.

En último lugar, en cuanto a las *posibilidades razonables*, según la Comisión las intervenciones solo estarían justificadas cuando se tuviera certeza de las posibilidades de éxito de la operación para cumplir los objetivos de protección humana. En ese caso, si la intervención no responde a este objetivo no podría llevarse a cabo, y menos si la intervención pudiese traer consigo consecuencias más perjudiciales que el hecho de no haber intervenido. La Comisión reconoció que “afirmar que no se puede intervenir en todos los casos en los que la intervención estaría justificada no es excusa para que no se intervenga en ningún caso”²⁰⁴.

En síntesis, el concepto de la responsabilidad de proteger en relación con los principios para la intervención militar recogidos en el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, ha sido descrita como:

“(...) the most sophisticated attempt at establishing a moral guideline for international action in the face of humanitarian emergency.”²⁰⁵

²⁰³ Informe de la Responsabilidad de Proteger, *op. cit.*, parr. 4.39, p. 41.

²⁰⁴ Informe de la Responsabilidad de Proteger, *op. cit.*, parr. 4.41, p. 42.

²⁰⁵ DAY, G., FREEMAN, C., “Operationalising the Responsibility to Protect- the Policekeeping Approach”, *Global Governance*, nº 11, 2005, p.139.

Por su parte, el Grupo de Expertos de Alto Nivel hizo suyos algunos de los criterios que recogía el Informe sobre la responsabilidad de proteger de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía para legitimar la autorización del uso de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad, incluyendo el principio de “justa causa” y los principios precautorios. En el párrafo 207 de su informe, el Grupo de Expertos afirmó que el Consejo de Seguridad, al debatir si ha de autorizar o aprobar el uso de la fuerza militar, debería tener siempre en cuenta, además de cualquier otras consideraciones, por los menos cinco criterios básicos de legitimidad que se indican a continuación y que tal y como acabamos de ver, fueron formulados de una manera parecida, que no idéntica, a los plasmados en el informe de la Comisión:

a) *Gravedad de la amenaza*: el Grupo de Alto Nivel se refirió con este criterio a los supuestos que podrían activar el mecanismo de la responsabilidad de proteger, como son las situaciones “de genocidio y otras matanzas a gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones de derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir”²⁰⁶, siendo esta última referencia una novedad respecto al informe del ICISS;

b) *Propósito correcto*: el Informe del Grupo quiso poner de manifiesto que el objetivo primordial de la acción militar tendría que ser poner fin a la amenaza o evitarla, sin contemplar cualquier otra posibilidad ni siquiera relativa a los intereses de los Estados;

c) *Último recurso*: consiste en la idea de que en un supuesto de intervención militar habría que considerar todas las demás opciones de manera previa a la decisión de autorizar medidas que implicasen el uso de la fuerza. En todo caso, la exigencia del agotamiento previo de las medias diplomáticas u otros medios pacíficos quebraría si el empleo inmediato de la fuerza pudiera ser el único método capaz de poner fin a la crisis;

²⁰⁶ Informe del Grupo de Alto Nivel, *op. cit.*, parr. 203.

d) *Proporcionalidad de los medios*: según el Grupo de Alto Nivel, la escala, la duración y la intensidad de la acción militar constituirían el mínimo necesario para hacer frente a la amenaza;

e) *Balance de las consecuencias*: se trata de considerar las posibilidades razonables en el sentido de que la acción militar suponga la medida adecuada para hacer desaparecer la amenaza. Si las consecuencias de la intervención militar implica un peor desenlace, es mejor no hacer nada.

Además, el Informe del Grupo de Alto Nivel, puso de relieve la importancia de que las directrices anteriores fueran incorporadas en resoluciones declaratorias del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General²⁰⁷.

En su Informe, el Secretario General hizo hincapié en que las medidas que han de aplicarse en todo caso son medidas pacíficas como los 'medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo' pero también afirmó que cuando fuera insuficientes, podría ser necesario decidir el uso de la fuerza, guiándose entonces por los principios establecidos en el informe del Grupo de Alto Nivel (gravedad de la amenaza, propósito correcto, último recurso, proporcionalidad de los medios, balance de las consecuencias). Esto le valió algunas críticas por parte de la doctrina, al considerar que el Informe del Secretario General "asume los mismos principios y objetivos propuestos en el Informe de la Comisión Internacional, pero lo hace de una manera mucho menos rigurosa y de forma más genérica. Ni tan siquiera llega a reproducir los "criterios básicos de legitimidad" expuestos en el informe del Grupo de Alto Nivel, aunque se inspirara en ellos"²⁰⁸, lo que puede traer consigo interpretaciones amplias y ambiguas y sin dar alternativa a los supuestos en que el Consejo de Seguridad no quiera o no pueda actuar.

A pesar del laconismo con el que se pronuncia el Documento Final de la Cumbre Mundial sobre los principios relativos a la intervención militar, hay sin embargo aspectos muy relevantes. El citado texto estableció de forma expresa que la autorización debía en todo caso darse a través del Consejo de

²⁰⁷ Informe del Grupo de Alto Nivel, *op. cit.*, parr. 208.

²⁰⁸ PÉREZ GARCÍA, R. "La Responsabilidad de Proteger: un nuevo papel para las Naciones Unidas, en la gestión de la Seguridad Internacional", *op. cit.*, p. 10.

Seguridad, por lo que eliminó toda posibilidad de actuar sin autorización previa del mismo órgano, lo que ha sido criticado por algunos autores al considerar que ello supone un paso atrás en el lenguaje de la Cumbre Mundial respecto a los textos anteriores, por lo que se han referido al concepto de la responsabilidad de proteger en este Documento Final como una “R2P lite”²⁰⁹.

Sin embargo, el párrafo 139 del Documento Final dejó un amplio margen de apreciación para determinar cuándo ha de intervenir ya que afirmó que deberían analizarse las circunstancias de “cada caso concreto”²¹⁰ y eso podría traer problemas a la hora de determinar si ciertas situaciones de hecho dan lugar a la puesta en marcha del mecanismo de intervención y a los márgenes de apreciación de los diferentes Estados.

Varios autores han sido muy críticos con los apartados sobre las responsabilidad de proteger adoptados en el Documento Final de la Cumbre Mundial, al entender que su contenido se había reducido a cuestiones mínimas sin resolver los problemas esenciales considerados en el original documento elaborado por la Comisión de Internacional sobre Intervención y Soberanía de 2001. Así, M. Saxer²¹¹ afirmó que la responsabilidad de proteger aprobada en la Cumbre del Milenio no establecía criterios para determinar el uso de la fuerza, ni tampoco sugería la existencia de “justas causas” que justificarían el uso de la fuerza armada más allá de los supuestos legalmente establecidos en la Carta de las Naciones Unidas. Además, desde su punto de vista, el Documento Final tampoco ofrecía vías alternativas para intervenciones no autorizadas por el Consejo de Seguridad, ni reformaba los métodos de trabajo del Consejo, ni se aplicaba más que a los cuatro supuestos contemplados en el Documento Final; ni tampoco prometía intervenciones en todos los casos. A. Bellamy, en un análisis comparativo de los textos sobre la responsabilidad de proteger puso de relieve, las diferencias fundamentales que desde su punto de vista existían entre la versión original de la responsabilidad de proteger acuñada en el informe del ICISS y la versión adoptada en el Documento Final

²⁰⁹ Véase WEISS, T., “As such, the summit’s language could be seen as a step backward, as ‘R2P lite’ because humanitarian intervention has to be approved by Security Council”, *Humanitarian Intervention, op. cit.*, p. 117.

²¹⁰ “Case-by-case” en su versión inglesa.

²¹¹ SAXER, M., “The Politics of Responsibility to Protect”, *Briefing Paper*, nº 2, p. 6, Berlin, 2008, (http://www.cries.org/boletin/Responsibility_to_protect_FES.pdf).

de la Cumbre Mundial. Este autor también destacó las carencias del Informe de 2005, donde ya no aparecía una lista de criterios para guiar la toma de decisiones para una posible intervención militar, ni un código de conducta para la abstención del uso del veto ante proyectos de resoluciones que se ocuparan de violaciones masivas de derechos humanos, ni tampoco reconocía posibilidad ninguna para aplicar medidas coercitivas que implicasen el uso de la fuerza armada sin autorización del Consejo de Seguridad. La responsabilidad subsidiaria de la comunidad internacional en el informe del ICISS se activaba cuando el Estado “no quiere o no puede”²¹² proteger a sus ciudadanos, sin embargo, el párrafo 139 del Documento Final se refiere a un nuevo concepto al referirse a la responsabilidad del Estado cuando sea “evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población”²¹³. Además, la original noción de la responsabilidad de proteger englobaba responsabilidades implícitas, e incluso obligaciones, por parte de la comunidad internacional y especialmente por parte del Consejo de Seguridad. Sin embargo, en el Documento Final de la Cumbre Mundial, debido a las sensibilidades de algunos Estados, estableció que el Consejo de Seguridad se compromete únicamente a estar dispuesto a actuar cuando sea necesario²¹⁴, un término que deja un enorme margen de apreciación para que los diferentes Estados puedan considerar cuando en una situación es necesario o no intervenir sin resolver el problema fundamental de la discrecionalidad o parálisis del Consejo de Seguridad. Por lo que finalmente A. Bellamy también sostuvo que:

“(…) the incorporation of the responsibility to protect into the outcome document of the 2005 World Summit has done little to resolve the challenge of preventing future Rwandas and Kosovos”²¹⁵.

En cuanto al uso preventivo de la fuerza, G. Espada considera que:

²¹² Informe de la Responsabilidad de Proteger, *op. cit.*, parr. 4.33, p. 40.

²¹³ A/60/L. 1, de 20 de septiembre de 2005, parr. 139.

²¹⁴ Véase: BELLAMY, A., “R2P and the Problem of Military Intervention”, *International Affairs*, vol. 84, nº 4, July 2008, p. 623; traducción al castellano en: ARRENDONDO, R., La Responsabilidad de Proteger en América Latina: su aplicabilidad y desafíos, en “Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y el Caribe: El rol de la sociedad civil”, *Documentos CRIES*, nº 16, 2011, pp. 9-10.

²¹⁵ BELLAMY, A., “Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit”, *op. cit.*, p. 166.

“En el Documento Final no queda nada de las referencias a la legítima defensa, ni a la conveniencia de que el Consejo de Seguridad elabore una "doctrina" que aclare las eventuales "autorizaciones" o "ratificaciones" por el Consejo de Seguridad del uso preventivo de la fuerza o para evitar genocidios, limpiezas étnicas (...). Nada. Nada cambia. Todo permanece”²¹⁶.

Para este autor, tanto el contenido del Informe del Grupo de Alto Nivel, como el de Informe del Secretario General y el Documento Final de la Cumbre Mundial son “Un castillo (de arena sí, imperfecto sí, pero hecho) desmoronándose almena a almena ante tus ojos”²¹⁷. En una línea más positiva y a modo de conclusión, R. García Pérez afirma que:

“(…) lo más valioso e innovador del resultado de esta Cumbre posiblemente haya sido la aceptación por todos los miembros de las Naciones Unidas de la existencia de una responsabilidad colectiva de proteger a las poblaciones civiles contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad cuando las autoridades locales no estén manifiestamente a la altura de sus responsabilidades, con el compromiso de hacerlo por conducto del Consejo de Seguridad”²¹⁸.

2. La profundización del concepto: las dimensiones de la Responsabilidad de Proteger

Consagrado el concepto, su profundización vendrá a través de los informes y la labor del nuevo Secretario General de las Naciones Unidas, B. Ki-Moon,

²¹⁶ GUTIÉRREZ ESPADA, C., “El “uso de la fuerza” en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y, a la postre, en el Documento Final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, Septiembre de 2005)”, *op. cit.*, p. 98.

²¹⁷ GUTIÉRREZ ESPADA, C., “El “uso de la fuerza” en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y, a la postre, en el Documento Final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, Septiembre de 2005)”, *op. cit.*, p. 98.

²¹⁸ GARCÍA PÉREZ, R. “La Responsabilidad de Proteger: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la Seguridad Internacional”, *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, nº 11, 2006, p. 5.

unidos a los posteriores debates interactivos celebrados en el seno de las Asamblea General de las Naciones Unidas. Su estudio es el objeto de este apartado y lo realizaremos tomando como referencia la secuencia de pilares establecida por el Secretario General en su primer informe de 2009, a la que nos referiremos enseguida.

En un primer momento, el término del mandato de K. Annan llevó a muchos a la creencia de que implicaría el abandono total de la búsqueda del consenso sobre el concepto de la responsabilidad de proteger por parte del entrante Secretario General, B. Ki Moon, una persona a priori poco entusiasta con la reforma de las Naciones Unidas. Sin embargo, el nuevo Secretario General se embarcó incluso con más ímpetu que su predecesor en esta iniciativa. En una Carta de 31 de agosto de 2007 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad²¹⁹, informó del reemplazo del título de Asesor Especial para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas por el de Representante Especial del Secretario General, con la idea de darle una mayor importancia y alcance a su mandato. A la vez, señaló la necesidad de ampliar la Oficina del Representante Especial para reforzar la eficiencia de las operaciones proponiendo la creación de un nuevo puesto, el de Asesor Especial encargado de la Responsabilidad de Proteger, con la función principal de desarrollar el concepto y tratar de crear un consenso al respecto, proponiendo para ello a E. Luck, un experto internacional en dicha materia que trabajaría bajo la supervisión del Representante Especial, F. Deng. Con esta reforma estructural de la Oficina del Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio, el Secretario General crearía por tanto una oficina conjunta que trataría de garantizar la uniformidad del enfoque de las Naciones Unidas, eliminando las duplicidades en el ejercicio de sus funciones y aprovechando al máximo los recursos con el fin de obtener así los mejores resultados.

Siguiendo con la agenda establecida por el anterior Secretario General, elaboró un informe en enero de 2009 titulado “Hacer efectiva la responsabilidad

²¹⁹ S/2007/721, Carta de fecha 31 agosto de 2007 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General, B. Ki-Moon, 7 de diciembre de 2007, (<http://www.un.org/es/común/docs/?symbol=S/2007/721>).

de proteger”²²⁰, que sería presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en julio de 2009, cumpliendo con la promesa contraída en la Cumbre Mundial por la mayoría de Jefes de Estado y de Gobierno. En términos generales, el informe del Secretario General no puede considerarse como un texto original ya que no aportó ninguna novedad destacable, aunque fue importante en la medida que trajo consigo importantes discusiones formales sobre la clarificación del concepto en el seno de la Asamblea General. El Secretario General se refirió a la responsabilidad de proteger como un concepto ‘estrecho pero profundo’ y recordó las ideas básicas establecidas en los párrafos sobre la responsabilidad de proteger recogidos en el Documento Final de la Cumbre Mundial, defendiendo que:

“(…) el derecho de proteger es un aliado y no un adversario de la soberanía, dimana del concepto positivo y afirmativo de la soberanía como responsabilidad y no del concepto más estrecho de la intervención humanitaria”²²¹.

Además, el Secretario General fijó taxativamente los crímenes que quedaban amparados bajo el paraguas de la responsabilidad de proteger: el genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad, advirtiendo de los peligros y la confusión que implicaría reabrir el debate sobre otro tipo de emergencias humanitarias o situaciones de violación de derechos humanos, como pueden ser las graves consecuencias producidas por catástrofes naturales.

A su vez, reconoció la importancia primordial de poner en marcha mecanismos de alerta temprana y prevención, destacando una vez más el lugar central de la prevención en el concepto de la responsabilidad de proteger. Con el objetivo de aportar mayor claridad a las dimensiones de la responsabilidad de proteger esbozó una estrategia con tres pilares. El 1º,

²²⁰ A/63/677, Informe del Secretario General, “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, 12 de enero de 2009. (<http://globalr2p.org/pdf/SGR2PEng.pdf>). Véase, la Declaración del Secretario General, B. Ki-Moon, en la presentación del Informe “Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger”, 12 de enero de 2009, (http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=544); Summary of the Report of the Secretary-General on “Implementing the Responsibility to Protect”, 12 January, 2009, (<http://www.responsibilitytoprotect.org/files/ICRtoP%20Summary%20of%20SG%20report.pdf>);

²²¹ A/63/677, Informe del Secretario General, 12 de enero de 2009, *op. cit.*, parr. 10, p. 8.

relativo a la *responsabilidad de proteger que incumbe al Estado*: “El primer pilar está constituido por la responsabilidad permanente del Estado de proteger a sus habitantes, sean o no nacionales suyos, contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como de la incitación a ellos”. El 2º sobre la *Asistencia Internacional y formación de capacidad*: “El segundo pilar es el compromiso de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a cumplir estas obligaciones” y el 3º acerca de la *Respuesta oportuna y decisiva*: “El tercer pilar consiste en la responsabilidad de los Estados Miembros de actuar en forma colectiva, oportuna y resuelta cuando es evidente que un Estado no ofrece tal protección”²²². Como explicó el Secretario General, esta estructura de pilares no estaría determinada por una secuencia fija de un pilar a otro ni tampoco implicaría una relación jerárquica en el sentido que ninguna sería más importante que otra.

El Secretario General puso especial énfasis en los problemas sobre el concepto de la responsabilidad de proteger al entender que “adolesce de deficiencias considerables en cuanto a capacidad, imaginación y voluntad (...) la falta de capacidad y la pusilanimidad, incluso en muchas capitales que se declaran partidarias de promover los objetivos relativos a la responsabilidad de proteger, se alimentan mutuamente en un fatídico círculo vicioso de vacilaciones y acusaciones mutuas, mientras se siguen cometiendo atrocidades”²²³ y en consecuencia, defendió la idea de que:

“(...) sería contraproducente y tal vez hasta destructivo tratar de volver sobre las negociaciones que culminaron con las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final, que constituyen un resultado particularmente bueno y que será muy útil para alcanzar el objetivo último de la responsabilidad de proteger, salvar vidas previniendo la comisión de los actos más atroces de vulneración masiva de derechos humanos, a la vez que reforzará la letra y el espíritu de la Carta y los principios perdurables de la soberanía responsable”²²⁴.

²²² A/63/677, Informe del Secretario General, *op. cit.*, parr. 11, pp. 9-10.

²²³ A/63/677, Informe del Secretario General, *op. cit.*, parr. 60, p. 29

²²⁴ A/63/677, Informe del Secretario General, *op. cit.*, parr. 61, p. 31

Una valoración de este Informe puede llevar a estimar que no aporta ideas innovadoras al debate ni hacia la implementación del concepto de la responsabilidad de proteger. Como ha señalado, M. J. Cervell:

“(…) una primera lectura de las propuestas formuladas en los tres pilares pudiera hacernos creer una esperanzadora revitalización de determinadas acciones destinadas a garantizar la aplicación de la responsabilidad de proteger, una más reflexiva nos descubre que, en realidad y sobre todo en lo que respecta a los dos primeros pilares, pocas son las novedades”²²⁵.

Esta autora critica igualmente las medidas que se recogen en el tercer pilar ya que “en realidad, el Secretario General no ha hecho sino dar cuenta de las únicas opciones existentes con la Carta de las Naciones Unidas en mano, sin atreverse a proponer otras y limitándose así a repetir algo que ya conocemos y cuya escasa eficacia ha quedado patente en las grandes crisis humanitarias del siglo XX”²²⁶. Sin embargo, nosotros creemos -tal como reconoce C. Mikulaschek- que la división del concepto de la responsabilidad de proteger en tres pilares clarifica el contenido de la responsabilidad de proteger, desligándolo todavía más del clásico concepto de intervención humanitaria, resaltando la importancia fundamental de la prevención en los dos primeros pilares y señalando las principales medidas recogidas en los mismos:

“It is important to underline that the Council’s role in implementing RtoP is not limited to taking collective action against mass atrocities (pillar three). The Council can also make important contributions to structural and operational prevention of genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity (pillar two)”²²⁷.

²²⁵ CERVELL HORTAL, M. J., “Análisis y críticas del Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la manera de hacer efectiva la responsabilidad de proteger (2009)”, *Estados y Organizaciones Internacionales ante las nuevas crisis globales*, XXIII Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI), celebradas en La Rioja el 10, 11 y 12 de septiembre de 2009, p. 490.

²²⁶ CERVELL HORTAL, M. J., “Análisis y críticas del Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la manera de hacer efectiva la responsabilidad de proteger (2009)”, *op. cit.*, p. 490.

²²⁷ MIKULASCHEK, C., “The United Nations Security Council and the Responsibility to Protect: Policy, Process and Practice”, Report from the 39th International Peace Institute Vienna seminar on Peacemaking and Peacekeeping, *Favorita Papers* 01/2010.

Aunque estamos completamente de acuerdo con la afirmación de M. J. Cervell, en cuanto que el informe del Secretario General:

“(…) al hacer bascular casi todo el peso en esa faceta [prevención], como parece que se pretende en el Informe, se corre el riesgo de arrastrar la figura de la obligación internacional de proteger a la misma zona de abstracción en la que aquélla, la prevención, mora y que con tanta frecuencia se ha criticado [y es que] el Informe del Secretario General de enero de 2009 y las últimas declaraciones de los Estados indican una tendencia a desembarazarse de la faceta más problemática [responsabilidad de reaccionar] para navegar solo con el más ligero cargamento de la responsabilidad de *prevenir y reconstruir*”²²⁸.

2.1. Primer pilar: La responsabilidad de proteger que incumbe al Estado

Tomando como referencia el párrafo 138 del Documento Final, el Secretario General ha entendido que existe un gran consenso en las cuestiones relativas al primer pilar de la responsabilidad de proteger²²⁹. Aunque es cierto que todos los informes del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger desde 2009 habían hecho referencia a la responsabilidad primordial de los Estados de proteger a sus poblaciones, sin embargo no fue hasta el año 2013 cuando el Secretario General dedicó su informe de forma íntegra a las cuestiones relativas al primer pilar²³⁰.

El hecho de que el Secretario General elaborara entonces su informe sobre el primer pilar no fue casual; por el contrario, responde al contexto

²²⁸ CERVELL HORTAL, M. J., “Análisis y críticas del Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la manera de hacer efectiva la responsabilidad de proteger (2009)”, *op. cit.*, pp. 487-489.

²²⁹ A/63/677, Informe del Secretario general, de 12 de enero de 2009, *op. cit.*, parr. 11 a), p. 9.

²³⁰ A/67/929-S/2013/399, Informe del Secretario General, “La Responsabilidad de Proteger: responsabilidad del Estado y prevención”, de 9 de julio de 2013. Para la elaboración de su informe, el Secretario General a través de su Asesor Especial sobre la Responsabilidad de Proteger llevó a cabo un amplio proceso de consultas en las que se invitaron a Estados Miembros, organizaciones regionales y subregionales y organizaciones no gubernamentales para conocer sus opiniones. En concreto, Se presentaron comunicaciones escritas por parte de 27 Estados Miembros, 1 organización regional y 27 organizaciones de la sociedad civil, así como reuniones con grupos regionales con más de 120 Estados.

internacional, en particular a las crisis de Libia y Siria. Es cierto que en un primer momento fueron las propuestas de los Estados las que alentaron al Secretario General a ofrecer un análisis de las medidas estructurales y operativas de los Estados para prevenir estos crímenes pero a su vez el Secretario General era consciente de que las cuestiones relativas al pilar de la prevención seguían siendo uno de los temas menos espinosos dentro de la noción de la responsabilidad de proteger, lo que podría fácilmente traducirse en un cierto consenso para seguir avanzando hacia su implementación, dejando a un lado las cuestiones que generaban más sensibilidades como el uso de la fuerza o la capacidad de reaccionar en sí misma, sobre todo a la luz de los acontecimientos desarrollados en aquellos Estados. El Secretario General, al igual que muchas otras delegaciones, no quiso que el concepto de la responsabilidad de proteger naufragara ni en los momentos más difíciles, por lo que quizás fue un buen momento para presentar un informe sobre dicho pilar, ya que como hemos recordado, es el que presenta menores divergencias, por no decir ninguna, entre las posiciones de los diferentes Estados. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que en este informe se analizan medidas preventivas que los gobiernos de los Estados deberían adoptar a tiempo para que una situación de violencia interna, disturbio o de violación de derechos humanos no se convierta en alguno de los cuatro crímenes tipificados en el concepto de la responsabilidad de proteger; por otra parte, también hay que poner de relieve que la mayoría de los focos de conflicto interno del panorama internacional actual no han estallado porque el gobierno haya sido incapaz de poner en marcha dichos mecanismos de prevención, sino porque ha sido el propio gobierno el que no ha querido proteger a sus poblaciones incumpliendo con sus responsabilidades. Ante estas situaciones de culpabilidad e irresponsabilidad imputables a los gobiernos la aplicación de las medidas recogidas en este informe resultarían utópicas.

El Secretario General destacó el importante papel de los Estados dentro de sus fronteras en aras a fortalecer sus instituciones para promover la protección de los derechos humanos y la rendición de cuentas ya que a su vez, reforzarían la soberanía del Estado y disminuirían los factores de riesgo que desencadenan situaciones de violencia y es que las atrocidades masivas no

son actos singulares, sino procesos planificados y aunque no exista “una causa única ni un conjunto de causas”, hay multitud de factores con un riesgo más elevado de crímenes atroces. Según el Secretario General, los Estados deben estar preparados para detectar y mitigar los primeros síntomas para prevenir crímenes atroces²³¹.

Además analizó las opciones normativas para la prevención de las atrocidades, en concreto se refirió a las políticas estructurales y medidas operativas recogiendo diversos ejemplos de estas políticas puestas en marcha en algunos Estados concretos. Reconoció que las garantías institucionales pueden contribuir a construir sociedades basadas en la no discriminación que garanticen altos estándares de protección de derechos humanos fundamentales, avalando una participación pluralista y facilitando la diversidad en la composición de diferentes órganos del Estados²³². Desde el punto de vista del informe, los procesos electorales democráticos suponen el camino idóneo para buscar la legitimidad de los gobiernos y el disfrute de sus derechos

²³¹ Por ello en la sección III de su informe, el Secretario General identificó seis factores de riesgo que podrían contribuir a la comisión de crímenes atroces y que en todo caso sería necesario evitar: 1. Antecedentes de discriminación y otras violaciones en las poblaciones; 2. El uso de las ideologías de exclusión a través de la propaganda y la incitación al odio; 3. La presencia de grupos armados o milicias y la proliferación de las armas pequeñas; 4. Circunstancias particulares como el fortalecimiento del sistema militar o la introducción de leyes para menoscabar derechos y libertades; 5. La incapacidad de los gobiernos, la ausencia de estructuras o instituciones, o los regímenes autocráticos aumenta los riesgos de genocidio y otros crímenes atroces; 6. La comisión de actos que pueden ser elementos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad recogidos en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, como la desaparición forzada, toma de rehenes, violación y otras formas de violencia sexual, el reclutamiento de niños o las deportaciones. Estos factores de riesgo, además, pueden verse agravados por entornos permisivos, como los cambios antidemocráticos de gobierno, las repercusiones de la crisis en un país vecino, disturbios internos o el asesinato de personas emblemáticas, A/67/929-S/2013/399, Informe del Secretario General, *op. cit.*, pp. 4-7.

²³² Como ejemplo de esas garantías constitucionales, el Secretario General mencionó la Carta de Derechos y Libertades de Canadá, la Ley Constitucional sobre los derechos de las Minorías Nacionales en Croacia o la constitución en Sudáfrica que reconoce la armonización del derecho consuetudinario con los principios de derechos humanos; Otras iniciativas que puso de relieve el Secretario General son las llevadas a cabo en países como Bolivia, Portugal, Seychelles y Vietnam que han tipificado en su legislación nacional delitos de genocidio, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad. Además, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Malí y Uganda han remitido causas a la Corte Penal Internacional para su enjuiciamiento. Argentina por su parte, ha condenado a más de 400 personas por delitos de lesa humanidad cometidos durante la dictadura militar de Videla. Otro ejemplo, en este caso de los procesos de justicia de transición, es la Comisión de Acogida, Verdad y Reconciliación de Timor-Este que ha facilitado la búsqueda de la verdad y la reconciliación de la comunidad por delitos cometidos entre 1974 y 1999. A/67/929-S/2013/399, Informe del Secretario General, *op. cit.*, parr. 36, pp. 9-12.

por parte de todos los sectores de la sociedad, disminuyendo además, las probabilidades del recurso a la violencia para resolver diferencias.

Recordó también a los Estados la necesidad de adoptar medidas para disuadir de la posible comisión de delitos mediante la necesidad de introducir reformas en el sector de seguridad, la rendición de cuentas y la transparencia²³³. Es necesario legitimar el sector de la seguridad a través de la transparencia, la supervisión civil y la promoción del profesionalismo. Otras medidas como políticas, económicas y sociales también pueden ayudar a una distribución más justa de los recursos y así prevenir la discriminación económica. La promoción y protección de los derechos humanos junto con el compromiso de alentar la independencia de los medios de comunicación y la promoción del derecho de las minorías nacionales, raciales, religiosas y étnicas a sus propios medios de comunicación²³⁴ son otro de los aspectos fundamentales que los Estados deben garantizar no sólo para evitar el estallido de conflictos sino también con el objetivo de fortalecer las capacidades de los Estados para recuperarse de situaciones de graves crisis humanitarias.

Además de las citadas medidas generales, el Secretario General consideró en su informe que existen otras más específicas para prevenir los crímenes atroces. Esas medidas incluyen principalmente el nombramiento de un coordinador o de un mecanismo interinstitucional de la responsabilidad de proteger contra las atrocidades que tenga como labor fundamental la incorporación y aplicación del concepto de la responsabilidad de proteger. En la actualidad, casi treinta Estados han nombrado a coordinadores nacionales de

²³³ En su informe el Secretario General cita como ejemplos, a los países de Francia, Luxemburgo y Rumania cuyas cámaras legislativas elaboran informes públicos anuales sobre sus actividades y la ejecución del presupuesto. En el ámbito africano, en concreto en Botsuana, la Dirección de Lucha contra la Corrupción y la Delincuencia Económica tiene el mandato de prevenir la corrupción en los órganos públicos realizando una evaluación del riesgo de corrupción, examinando las prácticas y los procedimientos de los órganos del Gobierno y organizando seminarios y prestando servicios de asesoramiento para diversas organizaciones públicas, A/67/929-S/2013/399, Informe del Secretario General, *op. cit.*, parr. 48, p. 13.

²³⁴ Ejemplo de ello son la creación de la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán que investiga sobre posibles graves violaciones de derechos humanos o la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Indonesia con amplias facultades legales y con el mandato de investigar posibles violaciones de derechos humanos. En cuanto al compromiso con la independencia de los medios de comunicación, México aprobó una ley en 2012 para proteger a los periodistas y defensores de derechos humanos, que incluye la creación de una junta especial encargada de asesorar al gobierno, A/67/929-S/2013/399, Informe del Secretario General, *op. cit.*, parr. 49 y ss., pp. 13-15.

la responsabilidad de proteger y otros han establecido Comités Nacionales para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y todas las formas de discriminación²³⁵.

En un apartado concreto sobre dificultades, el Secretario General recordó por todo lo expuesto anteriormente que hay una amplia gama de opciones normativas para fortalecer las capacidades nacionales respecto a la prevención de atrocidades, pero sin embargo señaló que:

“(…) siguen existiendo dificultades que impiden que los Estados Miembros cumplan el compromiso asumido en la Cumbre Mundial de 2005”²³⁶.

En particular, enfatizó la existencia de tres impedimentos fundamentales. En primer lugar, recordó que los Estados necesitan voluntad política y liderazgo para traducir el compromiso en la práctica, en particular para la acción preventiva temprana. En segundo lugar, la existencia de crímenes que son consecuencia de variedad de factores, pudiendo ser difícil determinar lo que debe afrontarse y en qué etapa, de ahí que la falta de capacidad y comprensión de las causas de esos crímenes atroces pueden crear barreras a la adopción de medidas preventivas adecuadas. Finalmente, dado que la responsabilidad de proteger implica responsabilidades nacionales e internacionales, ello se traduce en la idea de que los Estados deben prevenir atrocidades dentro de las fronteras de su propio país y también basándose en las iniciativas internacionales para ayudar a otros Estados cuando sea necesario.

En el último apartado previo a las conclusiones del mismo y bajo el título “El camino a seguir”, el Secretario General recomendó varias iniciativas para

²³⁵ Dentro de este grupo de iniciativas hay que destacar que países como Argentina, Camboya, Tanzania y Suiza han establecido una red de coordinadores de la prevención del genocidio a raíz de la celebración de conferencias regionales sobre la prevención del genocidio celebradas desde el 2008. Estados Unidos creó en 2012 la Junta interinstitucional de Prevención de Atrocidades dando lugar a un conjunto importante de recomendaciones. En el ámbito africano y sobre la base de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos y con arreglo a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Kenia, Tanzania, Ruanda y Uganda han establecido comités nacionales para la prevención y la sanción del delito de genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y todas las formas de discriminación. Otros once Estados de este órgano también se han comprometido a establecer comités similares, Informe del Secretario General, *op. cit.*, pp. 15-16.

²³⁶ A/67/929-S/2013/399, Informe del Secretario General, *op. cit.*, p. 17.

reforzar los esfuerzos nacionales de prevención de atrocidades que englobaban medidas como el nombramiento de coordinadores encargados de la prevención de atrocidades; la realización de evaluaciones nacionales de riesgo; la firma, ratificación y aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes; la colaboración con otros Estados Miembros y organizaciones regionales o subregionales a fin de intercambiar experiencias y fomentar la utilización efectiva de los recursos; la participación en procesos de examen, como el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos; o la participación en debates nacionales, regionales e internacionales sobre la promoción de la responsabilidad de proteger y su ejercicio”²³⁷.

En sus conclusiones finales, B. Ki-Moon quiso recordar el brutal legado del siglo anterior y las atrocidades de comienzos de este siglo de las que afirma “son consecuencia directa la falta de adopción de medidas preventivas por falta de los Estados”²³⁸; en concreto, haciendo referencia a las situaciones de Costa de Marfil, Kenia, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo, Sri Lanka y el Sudán, recordando además que podrían haberse evitado. Centrándose en el conflicto sirio, el Secretario General no tuvo dudas al afirmar que:

“(…) el sufrimiento inaceptable que padece la República Árabe Siria es un trágico recordatorio de las consecuencias cuando, primero, el Estado y, posteriormente, la comunidad internacional, no cumplen sus responsabilidades a ese respecto. Nuestra inacción colectiva para prevenir los crímenes atroces en la República Árabe Siria durante los últimos dos años y medio seguirá siendo una pesada carga moral para el prestigio de las Naciones Unidas y sus Estados Miembros, en particular los que tienen la responsabilidad primordial de la paz y la seguridad internacionales, así como los que de diferentes maneras han prolongado el conflicto”²³⁹.

²³⁷ A/67/929-S/2013/399, Informe del Secretario General, *op. cit.*, p. 18.

²³⁸ A/67/929-S/2013/399, Informe del Secretario General, *op. cit.*, p. 19.

²³⁹ A/67/929-S/2013/399, Informe del Secretario General, *op. cit.*, p. 19.

Además del diálogo interactivo informal anual de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Responsabilidad de Proteger, fijado el 11 de septiembre de 2013²⁴⁰, el Secretario General mostró su compromiso de participar en reuniones de forma paralela a los debates de la Asamblea, “para que la responsabilidad de proteger sea una realidad para todos los pueblos del mundo y de dar prioridad a la prevención”²⁴¹.

En síntesis tal como pusimos de relieve al inicio de este apartado, los documentos aportados por el Secretario General sobre el primer pilar de la responsabilidad de proteger: la responsabilidad de proteger que incumbe al Estado, no plantea mayores debates sobre los elementos discutidos en el mismo y ofrece menores problemas en el contexto internacional por tratarse de una dimensión esencialmente interna. Como recordó el Secretario General en su informe, las medidas contenidas en el mismo “no son completamente nuevas”²⁴² pero es necesario que se redefinan las iniciativas y que exista consenso para que se adopten las medidas necesarias para la prevención de los crímenes que incluye la responsabilidad de proteger.

2.2. Segundo pilar: Asistencia internacional y formación de capacidad

Como ya se ha señalado, el segundo pilar de la responsabilidad de proteger se identifica con la asistencia internacional y la formación de capacidad. Según el apartado 11b) del informe “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”:

“El segundo pilar es el compromiso de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a cumplir estas obligaciones. Se trata de aprovechar la cooperación de los Estados Miembros, los acuerdos regionales y subregionales, la sociedad civil y el sector privado, así como las ventajas

²⁴⁰ Letter dated 5 August 2013, to all Permanent Missions and Permanent Observer Missions to the United Nations, regarding the Informal Interactive Dialogue of the GA on the responsibility of States to protect their populations by preventing genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity through appropriate and necessary means, (<http://www.un.org/en/ga/president/67/letters/pdf/Interactive%20Dialogue%20on%20Responsibility%20to%20Protect%20-%205%20August%202013.pdf>).

²⁴¹ A/67/929-S/2013/399, Informe del Secretario General, *op. cit.*, p. 19.

²⁴² A/67/929-S/2013/399, Informe del Secretario General, *op. cit.*, parr. 74, p. 19.

institucionales y comparativas del sistema de las Naciones Unidas. Este segundo pilar, demasiadas veces desestimado tanto por los entendidos como por las autoridades, reviste importancia crítica para enunciar una política, un procedimiento y una práctica que puedan aplicarse sistemáticamente y cuenten con amplio apoyo. La prevención, sobre la base de los pilares primero y segundo, es un elemento fundamental para que la estrategia en la materia se vea coronada por el éxito”.

Para referirse a estas cuestiones, el Secretario General dedicó varios apartados en sus informes de 2010 y 2011 de una manera bastante reiterativa pero ha sido en su informe de 2014 donde el Secretario General ha querido centrarse en exclusiva en esta segunda dimensión.

El Informe del Secretario General 14 de julio de 2010, titulado “Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger”²⁴³, fue elaborado en base a la resolución A/RES/63/308, en la que confirmó su propósito de “seguir examinando la responsabilidad de proteger” y de acuerdo con lo previsto en el Documento Final de la Cumbre Mundial. El mandato del informe era claro en el sentido que se trataba de encontrar mecanismos de alerta temprana con el fin de evitar posibles casos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad y en virtud del compromiso adquirido por los Jefes de Estado y de Gobierno que quedó recogido en el párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre, en el cual se obliga a “ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana”. B. Ki-Moon recogió un catálogo sobre posibles medidas preventivas y de evaluación que podrían ponerse en marcha para evitar el estallido de un conflicto armado, tratando de poner de relieve la dimensión fundamental que adquiere la prevención para evitar que la población civil se exponga a esas circunstancias y por otro lado por la dificultad ya conocida de lograr un consenso en el seno del Consejo de Seguridad para llevar a cabo una intervención con fines de protección humana. En palabras del Secretario General:

²⁴³ A/64/864, Informe del Secretario General, “Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger”, 14 de julio de 2010.

“(…) se proponen formas de mejorar la capacidad de las Naciones Unidas para utilizar eficazmente la información de alerta temprana disponible, incluida la información procedente de las operaciones sobre el terreno, y organizar prontamente respuestas flexibles y equilibradas allí donde exista riesgo de genocidio, de crímenes de lesa humanidad, de crímenes de guerra o de depuración étnica”²⁴⁴.

En esencia, fue un documento breve en el cual ya se planteaban cuestiones recogidas en su anterior informe sobre la responsabilidad de proteger y debatidos en el posterior diálogo interactivo de 2009.

El 28 de junio de 2011 el Secretario General presentó un tercer informe sobre la responsabilidad de proteger²⁴⁵, en el cual se refirió, aunque no en exclusiva, a alguna de las cuestiones relativas al segundo pilar de la responsabilidad de proteger. En particular, se refirió a una dimensión fundamental que fue la de tratar de fomentar una cooperación más estrecha entre las organizaciones regionales y subregionales y los Estados con el fin de prestar asistencia internacional y un mayor desarrollo de las capacidades en los Estados ante situaciones de crisis. Como punto de partida el Secretario General justificó el mandato de este informe en el diálogo interactivo sobre la responsabilidad de proteger del año anterior celebrado en la Asamblea General donde varios Estados habían demostrado un amplio interés en centrar el siguiente debate en la función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger en los pilares segundo y tercero.

El informe puso de relieve la idea de que ya en 1945 los fundadores de la Organización de las Naciones Unidas habían sido visionarios en el sentido de que habían tenido presente posibles mecanismos regionales todavía

²⁴⁴ El Secretario General también aprovechó la oportunidad, para volver a recordar la importancia de crear una Oficina Conjunta entre el Asesor Especial para la Prevención del Genocidio y el Asesor Especial sobre la Responsabilidad de Proteger “(…) it may be more important that the UN Secretariat establish a joint office for RtoP and the prevention of genocide- thus embedding RtoP within the UN system (...)”, BELLAMY, A., “The Responsibility to Protect-Five Years On”, *Ethics and International Affairs*, vol. 24, n° 2, 2010, p. 167.

²⁴⁵ A/65/877-S/2011/393, Informe del Secretario General, “La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, de 28 de junio de 2011.

inexistentes, a los que dedicó el Capítulo VIII de la Carta relativo a la función de los acuerdos regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y el Capítulo VI, el cual hacía referencia al “recurso a organismos o acuerdos regionales” como opción para las partes en una controversia. El Secretario General, reconoció en su informe que:

“(en) las Naciones Unidas (...) hemos aplicado los principios de la responsabilidad de proteger en nuestras estrategias para afrontar las amenazas a la población en unas doce situaciones concretas. En todos los casos, los mecanismos regionales o subregionales han aportado importantes contribuciones, (...) No obstante, aunque estas experiencias preliminares han sido prometedoras también han demostrado el largo camino que tenemos que recorrer para materializar enteramente las sinergias potenciales de la cooperación mundial-regional-subregional en la prevención del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como su incitación, y en la protección de la población”²⁴⁶.

Sin embargo, el Secretario General destacó la importancia de tener en cuenta las diferencias de cada organización regional o subregional en cuanto a la disparidad elementos de coordinación y de capacidad características de cada una de ellas. No todas las organizaciones regionales pueden responder al mismo nivel porque no todas ellas cuentan con iguales medios ni capacidades, y en algunos supuestos además tienen un marco competencial muy diverso. El Secretario General se centró en la forma de colaborar con los Estados para que pudiesen desarrollar mayores capacidades destinadas a la prevención y detención de atrocidades masivas planteando diferentes estrategias de tipo estructural u operacional en función de las necesidades. Los factores geográficos y culturales de la zona también deben ser considerados ya que son determinantes para la puesta en marcha de los diferentes mecanismos en este ámbito de actuación, así el Secretario General al mismo tiempo que recordó que la responsabilidad de proteger es un principio universal, consideró que respecto a su aplicación en los diferentes ámbitos regionales era necesario:

²⁴⁶ A/65/877–S/2011/393, Informe del Secretario General, *op. cit.*, parr. 4, p. 2.

“(…) respetar las diferencias institucionales y culturales de una región a otra. Cada región llevará a la práctica el principio a su propio ritmo y a su propia manera (...). Es precisa una implicación regional, así como mundial, pero no hay que llamarse a engaño: cada región debe avanzar, paso a paso, para garantizar a la población una mayor protección y una reducción del riesgo de atrocidades masivas con cada año que pasa”²⁴⁷.

El Secretario General también recordó en este informe que habrá siempre que agotar los mecanismos previstos en los Capítulos VI y VIII de la Carta como los métodos de investigación, determinación de los hechos, buenos oficios o la resolución de conflictos, para poder poner en marcha los medios coercitivos que impliquen el uso de la fuerza armada. Como pone de relieve con cierto optimismo en su párrafo final:

“(…) la elaboración conceptual, política y operacional del principio de la responsabilidad de proteger se ha caracterizado por una diligencia poco frecuente. El apoyo al principio es amplio, profundo y cada vez mayor. Sin embargo, sabemos que declarar un principio y asegurar su aplicación coherente son dos cosas distintas. La aplicación del principio continuará siendo un ejercicio de aprendizaje para los Estados Miembros y la Secretaría. No tenemos todas las respuestas, pero estamos seguros de que el mejor camino para promover el principio de la responsabilidad de proteger es por medio de la colaboración mundial, regional y subregional”²⁴⁸.

Este informe del Secretario General también ha sido muy criticado por varios autores por entender que en una vez más no aportaba elementos originales sobre la responsabilidad de proteger y que al centrarse en el aspecto de la prevención el Secretario General se evitaba una vez más meterse en terrenos espinosos. Para C. Gutiérrez Espada y M. J. Cervell Hortal:

²⁴⁷ A/65/877–S/2011/393, Informe del Secretario General, *op. cit.*, parr. 8, pp. 3-4.

²⁴⁸ A/65/877–S/2011/393, Informe del Secretario General, *op. cit.*, parr. 44, pp. 13-14.

“Sorprende (...), que el Secretario General se dé por satisfecho en este Informe cuando dice que ha invocado la responsabilidad de proteger en Darfur, Yemen, Abyei y la República Árabe Siria, cuando todos conocemos el resultado. Que mencione además a Libia sin hacer ningún comentario de cómo se llevó a cabo la responsabilidad de proteger revela que Ban Ki Moon hacer realmente honor a su apellido (...). En el Informe del Secretario General sobre la retórica y escasean las propuestas de medidas eficaces, concluyendo con una serie de ideas bastante huecas para los próximos cinco años”²⁴⁹.

Sin embargo, tal como adelantamos, no fue hasta el año 2014 cuando el Secretario General a través de su último informe decidió ocuparse de forma íntegra sobre el segundo pilar de la responsabilidad de proteger, centrándose en un aspecto concreto del segundo pilar de la responsabilidad de proteger relativo a los principios que deben regir las actividades de ayuda a los Estados para cumplir sus responsabilidades en materia de protección; en concreto, se trataba de identificar de forma general:

“(…) las maneras en que los agentes nacionales, regionales e internacionales pueden ayudar a los Estados a cumplir su responsabilidad de proteger a la población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”²⁵⁰.

El Secretario General recordó que la responsabilidad de proteger es un “principio político” cuyo contenido es aceptado por la comunidad internacional siendo insertado en los últimos años en una pluralidad de resoluciones

²⁴⁹ GUTIÉRREZ ESPADA, C., CERVELL HORTAL, M. J., *Darfur, el conflicto inacabable*, Thompson Reuters, Navarra, 2012, pp. 304-305.

²⁵⁰ A/68/947-S/2014/449, Informe del Secretario General sobre el “Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger”, de 11 de Julio de 2014, p. 1. El Informe se estructuró en cuatro partes diferenciadas: una introducción donde se reconoció la trayectoria fundamentalmente de las Naciones Unidas sobre la responsabilidad desde la aprobación de los párrafos 138 y 139 de la Cumbre Mundial 2005 y una breve descripción de la naturaleza y dinámica de los crímenes atroces; una segunda parte principal en la que el Secretario General centró su informe analizando tres formas de apoyo que se enmarcan en el segundo pilar: alentar, crear capacidad y prestar asistencia y citando ejemplos importantes de buenas prácticas nacionales, regionales e internacionales. En una tercera parte, el Secretario General puso de relieve los problemas de la aplicación de la responsabilidad de proteger formulando una serie de recomendaciones. Y en una última parte, el Secretario General introdujo una serie de apuntes para que los Estados renueven su compromiso con la responsabilidad de proteger y sigan examinando el concepto de la misma.

temáticas y específicas del Consejo de Seguridad. Además justificó la elaboración anual de sus informes sobre la responsabilidad de proteger como reflejo de un “profundo compromiso de pasar de la retórica a la adopción de medidas concretas”, y subrayando la esencia del concepto al recordar que “cuando se aplican estos pilares, lo verdaderamente importante no es determinar si la responsabilidad de proteger “se aplica” en una situación dada, ya que los Estados tienen la obligación de proteger a su población en todas partes y en todo momento, si no cuál es la mejor manera de poner en práctica las medidas específicas correspondientes a cada pilar para prevenir los crímenes atroces y hacerles frente”²⁵¹.

Respecto a la naturaleza y dinámica de los crímenes atroces (genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad), el Secretario General señaló la importancia fundamental de que se conozca la naturaleza específica de cada uno de ellos para poder elaborar programas específicos para prevenir cada uno de ellos, ya que en su etapa temprana de detención es donde más oportunidades de éxito existen pudiendo evitar el estallido de dichas situaciones. Para el Secretario General tres etapas principales son las que:

“(…) permiten comprender que las medidas de asistencia que se enmarcan en el segundo pilar no se limitan necesariamente a la prevención en una etapa temprana, sino que también pueden incluir la prestación de apoyo a los Estados que se enfrentan a crímenes atroces inminentes o ya en curso”²⁵².

La primera de esas etapas implica la existencia de factores de riesgo que aumentan las posibilidades de que se cometan crímenes atroces: deficiencias en las estructuras del Estado, largo historial de violaciones graves de derechos humanos. Una segunda etapa implica el recrudecimiento de la situación por el comienzo de una crisis o período de transición que desencadena disturbios y agrava resentimientos. Y una tercera etapa, donde ya existe un riesgo

²⁵¹ A/68/947-S/2014/449, Informe del Secretario General, *op. cit.*, p. 3.

²⁵² A/68/947-S/2014/449, Informe del Secretario General, *op. cit.*, p. 4.

inminente de comisión de crímenes atroces se caracteriza por un mayor grado de intensidad de violaciones de derechos humanos fundamentales.

Sin embargo, es sobre las formas de asistencia que supone el segundo pilar donde el Secretario General centró la atención de su informe. En ese sentido, el Secretario General recordó como en su informe del 2009 sobre “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger” ya había adelantado cuales eran las tres formas fundamentales de prestar asistencia a los Estados en virtud del segundo pilar:

“Alentar a los Estados a que cumplan su responsabilidad de proteger difundiendo las normas jurídicas y los compromisos normativos pertinentes, y recordándoles la importancia de la adhesión al diálogo sobre las maneras en las que pueden cumplir sus obligaciones y de la participación en ese diálogo;

Fomentar la capacidad nacional para prevenir los crímenes atroces mediante la capacitación, la construcción institucional y el intercambio activo de mejores prácticas:

Prestar asistencia a los Estados para que protejan a su población en situaciones de crisis emergentes o ya existentes aportando más capacidad o conocimientos especializados”²⁵³.

En relación con la primera de las formas de asistencia, el Secretario General en su informe planteó que los agentes internacionales pueden *alentar* a los Estados a que cumplan su responsabilidad primordial de proteger a su población de dos maneras. En primer lugar, mediante la concienciación y la difusión de normas humanitarias y de derechos humanos a la vez que se educa al público en general sobre el carácter y la dinámica de los crímenes atroces. La adhesión por parte de los Estados a los Convenios Internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario como los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales o la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio es fundamental e implica que los Estados partes deben de velar por su cumplimiento, revisión, evaluación, aplicación y

²⁵³ A/68/947-S/2014/449, Informe del Secretario General, *op. cit.*, p. 9, cursivas añadidas.

creando instituciones nacionales de derechos humanos y apoyo a los organismos internacionales que investigan denuncias de violaciones graves de derechos humanos²⁵⁴. En segundo lugar, mediante el diálogo confidencial o público en la que los agentes internacionales puedan recordar a los Estados que cumplan con su responsabilidad de proteger, en concreto la diplomacia preventiva puede reducir la vulnerabilidad de las poblaciones a los crímenes atroces²⁵⁵.

Desde la perspectiva del Secretario General y respecto a la segunda forma de apoyo para ayudar a los Estados a cumplir con sus responsabilidades, *fomento de la capacidad* de los Estados, es importante que los Estados dispongan de estructuras y medios con el fin de crear una gobernanza eficaz, legítima e inclusiva y una capacidad específica para crear mecanismos que impidan la comisión de crímenes atroces. Desde ese punto de vista, se entendió que la prestación de asistencia por parte de agentes internacionales implica la colaboración y asistencia en creación de instituciones políticas participativas y responsables, el respeto al Estado de derecho, la igualdad de acceso a la justicia y la gestión justa y transparente de los recursos económicos, ya que es la buena gobernanza la que puede eliminar y reducir las causas en la comisión de los crímenes atroces²⁵⁶.

²⁵⁴ El Secretario General citó algunos ejemplos de iniciativas regionales que han alentado a los Estados a cumplir con sus responsabilidades como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, el Consejo de Europa, en particular el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Mecanismo Africano de Evaluación entre Pares, el Comité Regional sobre la Prevención y la Sanción del Genocidio, los Crímenes de Guerra, los Crímenes de Lesa Humanidad y todas las formas de discriminación de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, el Foro Regional de la ASEAN y la Liga de los Estados Árabes, A/68/947-S/2014/449, Informe del Secretario General, *op. cit.*, parr. 34, p. 10.

²⁵⁵ Una diplomacia que en algunas regiones se ha institucionalizado como en el supuesto del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Grupo de Sabios de la Unión Africana o el Departamento de Asuntos Políticos en el seno de las Naciones Unidas, A/68/947-S/2014/449, Informe del Secretario General, *op. cit.*, parr. 37-38, pp. 11-12.

²⁵⁶ Según el Secretario General también es necesario introducir mecanismos específicos para la detención temprana de estas situaciones y reaccionar ante los primeros indicios. En concreto se refirió a siete: "a) sector de la seguridad profesional y responsable, capaces de responder a las amenazas que puedan plantear agentes armados no estatales; b) instituciones imparciales para supervisar las transiciones políticas, en particular los casos de violencia que pueden desencadenarse en las elecciones carentes de inclusividad y faltas de imparcialidad; c) instituciones judiciales y de derechos humanos que gocen de independencia, ya que mitiga el riesgo de crímenes atroces tener una estructura creíble de lucha contra la impunidad; d) capacidad para evaluar el riesgo y movilizar la respuesta temprana, evaluando periódicamente los factores de riesgo y la vulnerabilidad de diferentes grupos de la población; e) capacidad

Respecto a la tercera forma de ayuda a los Estados en el cumplimiento de sus responsabilidades en materia de protección, el Secretario General se refirió a la *asistencia* a los Estados a que protejan a su población incluida la ayuda internacional provisoria en situaciones de crisis inminente para reforzar la capacidad de protección del Estado. Los Estados deben reforzar sus capacidades para ofrecer el estándar máximo de protección a sus poblaciones y ello implica que exista una capacidad nacional para vigilar y denunciar las violaciones de derechos humanos que pudieran desarrollarse, además de ofrecer protección y asistencia adecuada para responder ante emergencias humanitarias y proteger a colectivos vulnerables como los refugiados o los desplazados internos. Pero resulta fundamental que los Estados también priven de medios a quienes tengan motivación para cometer crímenes atroces como el comercio ilegal de armas y la financiación de sus campañas de la venta de tráfico de estupefacientes²⁵⁷. Un aspecto muy importante de este segundo pilar en la prestación de asistencia a los Estados para proteger a sus poblaciones es la asistencia para el mantenimiento de la paz y la estabilización que tiende a confundirse con las posibles intervenciones del tercer pilar de la responsabilidad de proteger respuesta decisiva y oportuna. Sin embargo, el elemento del consentimiento de las partes para el desarrollo de estas misiones es la premisa fundamental para tener en cuenta el desarrollo de esta en base al segundo pilar.

En la tercera parte de su informe y siguiendo con el esquema general de sus informes, el Secretario General recoge una exposición de las dificultades que desde su punto de vista plantea la aplicación del segundo pilar de la responsabilidad de proteger junto con una serie de recomendaciones al

local para resolver los conflictos, para fomentar el diálogo y la reconciliación; f) capacidad de los medios de información para contrarrestar los perjuicios y la incitación al odio, ya que los medios de información pueden refutar los estereotipos negativos o impedir la incitación al odio; y g) capacidad para una justicia de transición eficaz y legítima"; A/68/947-S/2014/449, Informe del Secretario General, *op. cit.*, pp. 13-17. En relación con el último supuesto y respecto a la justicia debe considerarse como aspecto prioritario de las actividades de creación de capacidad en relación con el segundo pilar y una herramienta fundamental en la justicia de transición como han demostrado las Salas Especiales de los Tribunales de Camboya, el Tribunal Especial para Sierra Leona y la Sala de Crímenes de Guerra del Tribunal de Bosnia y Herzegovina, A/68/947-S/2014/449, Informe del Secretario General, *op. cit.*, parr. 57, pp. 16-17.

²⁵⁷ En ese sentido, tal como expone el Secretario General, iniciativas como la firma del Tratado sobre el Comercio de Armas o la resolución 2117 del Consejo de Seguridad sobre el uso indebido de las armas pequeñas y ligeras implica un gran avance es su control y detención, A/68/947-S/2014/449, Informe del Secretario General, *op. cit.*, parr. 60, p. 17.

Estados. En ese sentido, el Secretario General mostró su apoyo a ciertas iniciativas que se han puesto en marcha para superar esas dificultades y destaca en concreto un Plan de Acción titulado “Los derechos primero” que Naciones Unidas ha puesto en marcha para tratar de subsanar deficiencias en la labor de ésta durante las últimas fases en el conflicto de Sri Lanka, recordando que:

“Los Estados Miembros tienen la responsabilidad primaria de proteger a su población. Sin embargo, en ocasiones no han podido o no han querido cumplir esta obligación. A veces, el sistema de las Naciones Unidas, también ha incumplido su responsabilidad de promover y alentar el respeto de los derechos humanos²⁵⁸.”

B. Ki-Moon también dio cuenta de otra de las grandes dificultades respecto a la asistencia a los Estados en contextos de emergencia. La aplicación del citado pilar supondría un apoyo de la comunidad internacional a aquellos Estados que “no puedan” o “no quieran” cumplir con su responsabilidad de proteger. En el primer supuesto no hay duda de que si un Estado no puede proteger a su población sería lógico que solicitara la asistencia contemplada en este segundo pilar, sin embargo si estamos ante la segunda situación planteada, es decir cuando un Estado *no quiere* proteger a su población, siendo además el responsable de cometer violaciones masivas y graves de derechos humanos contra su propia población, la lógica dice que evidentemente el citado Estado no solicitaría la asistencia planteada en este

²⁵⁸ Plan de Acción “Los derechos primero”, mayo de 2014, (http://www.un.org/es/sg/pdf/RuFAP-summary-General-Assembly_es.pdf). La iniciativa plantea una serie de medidas para que las Naciones Unidas cumplan sus responsabilidades y mejorar una respuesta colectiva para futuras violaciones graves de derechos humanos y complementar así la acción de los Estados para cumplir sus responsabilidades, “Medida 1: Integrar los derechos humanos en el alma de las Naciones Unidas para que todo el personal entienda sus propias obligaciones y las de la Organización en materia de derechos humanos; Medida 2: Proporcionar a los Estados Miembros información franca respecto a las personas en riesgo de violaciones graves de los derechos humanos o del derecho humanitario u objeto de esas violaciones; Medida 3: Garantizar estrategias coherentes de acción sobre el terreno y aprovechar las capacidades del sistema de las Naciones Unidas para responder de manera concertada; Medida 4: Aclarar y racionalizar los procedimientos en la Sede con el fin de mejorar la comunicación con el terreno y facilitar una acción temprana y coordinada; Medida 5: Fortalecer la capacidad de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, en particular mediante una mejor coordinación de sus entidades de derechos humanos y; Medida 6: Elaborar un sistema común de las Naciones Unidas para la gestión de la información sobre violaciones graves de los derechos humanos y del derecho humanitario”, Plan de Acción “Los derechos primero”, mayo de 2014.

pilar. En un supuesto hipotético en que el Estado además de cometer violaciones graves contra su población pidiera asistencia internacional, también parece poco probable que encontrara apoyo en la comunidad internacional.

Para subsanar esas dificultades y ejecutar de una forma eficaz este segundo pilar, el Secretario General instó a los Estados a invertir y aprovechar los mecanismos y las instituciones que existen para alentar a los Estados a cumplir su responsabilidad de proteger como los buenos oficios y la diplomacia preventiva; mejorar las formas actuales de asistencia nacional, regional e internacional; centrar actividades de creación de capacidad en curso en la eliminación de las desigualdades horizontales; aumentar la disponibilidad y los conocimientos de los recursos civiles especializados; velar por que la asistencia internacional en relación con el segundo pilar sea coordinada y coherente, mejorando el intercambio de información sobre las prioridades y los programas destinados a mitigar los riesgos de crímenes atroces; apoyar iniciativas de la alerta temprana y creación de capacidad de la Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger; y fortalecer las redes regionales e internacionales de prevención de los crímenes atroces²⁵⁹.

Finalmente, en su último apartado el Secretario recordó a los Estados la importancia de renovar y ampliar los compromisos con la responsabilidad de proteger con el objeto de fortalecer la alianza mundial para hacer efectiva la responsabilidad colectiva de proteger. Además, subrayó que son muchos e importantes los avances desde 2005 del concepto e instó para que con ocasión del décimo aniversario de la Cumbre Mundial en 2015, la Asamblea General aproveche el consenso alcanzado y los Estados miembros consideren la posibilidad de incluir la responsabilidad de proteger en el programa oficial de la Asamblea General y “concebir un plan ambicioso para el próximo decenio sobre la responsabilidad de proteger, principio que se ha convertido en una parte fundamental de la coraza del mundo para proteger a las poblaciones vulnerables de los crímenes y las violaciones internacionales más graves²⁶⁰”.

²⁵⁹ A/68/947-S/2014/449, Informe del Secretario General, *op. cit.*, pp. 22-23.

²⁶⁰ A/68/947-S/2014/449, Informe del Secretario General, *op. cit.*, p. 24.

2.3. Tercer pilar: Respuesta oportuna y decisiva

El tercer pilar de la responsabilidad de proteger consiste en:

“(…) la responsabilidad de los Estados Miembros de actuar en forma colectiva, oportuna y resuelta cuando es evidente que un Estado no ofrece tal protección. (…) Para una reacción razonada, calibrada y oportuna se puede utilizar cualquiera de la amplia variedad de instrumentos que tienen las Naciones Unidas y sus asociados”²⁶¹.

En ese sentido, hay que recordar que el Secretario General en su informe de 2009 determinó que en todo caso habrá que proceder respetando las disposiciones, principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y en particular aquel que determina que cualquier medida que pretenda adoptarse en virtud del Capítulo VII de la Carta deberá contar con la autorización del Consejo de Seguridad.

Como ya se ha puesto de relieve en varias ocasiones a lo largo de este trabajo, el pilar tercero de la responsabilidad de proteger es el que genera mayores desacuerdos entre los Estados de la comunidad internacional. Las posturas irreconciliables entre varios Estados hacen prácticamente imposible un espacio común en la búsqueda del consenso de los elementos de este tercer pilar. Todo ello además agravado por ciertos acontecimientos desencadenados a partir de las revueltas de la Primavera Árabe y en concreto la aplicación/invocación del concepto de la responsabilidad de proteger en los conflictos armados internos de Libia y Siria respectivamente. Todo ello ha tenido como consecuencia una actitud distante del Secretario General para discutir las cuestiones relativas al citado pilar. En concreto, desde que el Secretario General asumiera el compromiso de presentar informes anuales sobre la responsabilidad de proteger tan solo en uno de ellos se ha dedicado de forma íntegra a esta cuestión. Por un lado, podría pensarse que el hecho de que el Secretario General no incentive en sus informes la discusión sobre las cuestiones que generan mayor controversia en búsqueda de un terreno común, evita un posible estancamiento del concepto de la responsabilidad de proteger.

²⁶¹ A/63/677, Informe del Secretario General, *op. cit.*, parr. 11 c), pp. 9-10.

De otro lado, también podría pensarse que la actitud tímida del Secretario General ya de por sí confirma que el debate sobre esta noción se encuentra relativamente paralizado al no tratar en sus informes de cuestiones novedosas o de otras que se pudieran plantear como un reto para encontrar ese terreno común. En ese sentido y como ha afirmado R. García Pérez:

“El actual SG se ha empeñado en defender la vigencia de la Responsabilidad de Proteger a costa de rebajar su alcance, haciéndolo aceptable ante un número creciente de países críticos que desconfían de la forma en que pueda ser llevado a la práctica. Pero esta estrategia en absoluto garantiza su pervivencia y, menos aún, su aplicabilidad. Reducir la RdP a un conjunto de medidas orientadas a prevenir la comisión de crímenes atroces (...) muy semejantes a las ya concebidas para la prevención de los conflictos, vacía de contenido efectivo al concepto renunciando a su aplicación reactiva”²⁶².

En el informe de julio de 2012 titulado “La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva”²⁶³ el Secretario General, a la vista del acuerdo expresado por varias delegaciones en el anterior debate interactivo sobre la responsabilidad de proteger, centró su informe en el tercer pilar, es decir, sobre la necesidad de establecer una respuesta oportuna y decisiva ante los cuatro crímenes ya especificados en el Documento Final de la Cumbre Mundial del Milenio para los supuestos en los que falla la prevención. En otras palabras, se trataba de responder a las dudas de los Estados miembros de las medidas que pueden utilizarse cuando es necesaria esa respuesta decisiva y oportuna para proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.

Al referirse a la estrategia para hacer efectiva la responsabilidad, B. Ki-Moon recordó que la responsabilidad de proteger es un concepto que se basa en principios fundamentales de derecho internacional, como es el derecho internacional humanitario, el derecho de los refugiados y las normas de

²⁶² GARCÍA PÉREZ, R., “La responsabilidad de proteger: redefinición y pervivencia (2009-2013)”, *La gobernanza del interés público global*, XXV Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Tecnos, 2015, p. 220.

²⁶³ A/66/874-S/2012/578, Informe del Secretario General, “La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva”, 25 de julio de 2012.

derechos humanos. Es cierto que ya no se refiere a la responsabilidad de proteger como “*emerging norm*” pero si afirmó que este concepto tiene sus raíces en el derecho internacional, y que para su aplicación práctica también existen una pluralidad de mecanismos reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, en concreto, en sus Capítulos VI, VII y VIII. Recordó que el concepto de la responsabilidad de proteger era ya un concepto ampliamente aceptado y al cual le había llegado ya su oportunidad siendo el momento perfecto para solucionar las controversias sobre los aspectos de su aplicación práctica, y sobre todo aquellos relativos al uso de medidas coercitivas para proteger a las poblaciones.

El Secretario General indicó que la división original de que los dos primeros pilares pudieran ocuparse de la prevención mientras el tercero fuera el relativo a la respuesta, no supone en la práctica una línea divisoria tan clara, argumentando a la vez que los pilares no van uno detrás de otro y por lo tanto no responden a una secuencia continuada. Afirmó que “la responsabilidad es un aliado de la soberanía, puesto que cuando un Estado cumple plenamente su responsabilidad soberana de proteger no hace falta que la comunidad internacional adopte medidas colectivas para proteger a las poblaciones”²⁶⁴, y recogió, desde su punto de vista, cinco enseñanzas basadas en la experiencia del pasado. En síntesis:

Uno. Cada situación es distinta. Los principios de la responsabilidad de proteger deberían aplicarse con la máxima coherencia y uniformidad posible (...) sería contraproducente intentar que la aplicación de esos principios pareciese idéntica en todas las situaciones.

Dos. Esas distinciones pueden llevar a acusaciones de doble rasero y selectividad. Cómo se perciben las cosas cuenta.

Tres. (...) la experiencia ha demostrado la necesidad de una comprensión más integrada y matizada de cómo se relacionan y se refuerzan entre sí los tres pilares (...) probablemente ninguno de los pilares será efectivo por sí solo.

²⁶⁴ A/66/874-S/2012/578, Informe del Secretario General, “La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva”, *op. cit.*, parr. 18, p. 6.

Cuatro. Una estrategia efectiva e integrada probablemente entrañará elementos de prevención y de respuesta. (...) Ninguno de los dos ofrece resultados prometedores sin el otro.

Cinco. (...) La experiencia ha demostrado el simple hecho de que la prevención y la respuesta alcanzan su máxima efectividad cuando las Naciones Unidas trabajan conjuntamente con sus asociados regionales. Estrechar esa relación sigue siendo un componente decisivo dentro de la estrategia para hacer efectiva la responsabilidad de proteger²⁶⁵.

En el apartado tercero de su informe mencionó los instrumentos disponibles para hacer efectiva la responsabilidad de proteger en base a los mecanismos establecidos en los Capítulos VI, VII y VIII y recordando que las respuestas no coercitivas siempre tienen que prevalecer sobre las que lo son porque además, la práctica ha demostrado que son mejor instrumento para proteger a las poblaciones. El establecimiento de la Corte Penal Internacional como órgano sancionador impidiendo la impunidad de los criminales ejerce también un factor decisivo y disuasorio en aras a la prevención y un ejemplo para evitar posibles conductas que vulneran los derechos humanos más graves y tipificados en su estatuto y que a su vez son parte del concepto de la responsabilidad de proteger.

Como recoge la idea fundamental de este pilar tercero, si con la aplicación de las medidas que no implican el uso de la fuerza armada no se puede poner fin o evitar alguna de las cuatro situaciones de violaciones masivas de derechos humanos recogidas en la noción de la responsabilidad de proteger, serán las medidas coercitivas las que deberán ser tenidas en cuenta para dar una respuesta oportuna y efectiva y poner fin a una situación concreta de crisis. El Secretario General reiteró que el Consejo de Seguridad en virtud de la Carta de las Naciones Unidas es el único que tiene la competencia para autorizar el uso de la fuerza armada para poner fin a situaciones que pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales, ahora bien, también reconoció el papel que pueden jugar otros órganos de Naciones Unidas al reconocer que la Asamblea General podría en virtud del Capítulo IV, estudiar los “principios de la

²⁶⁵ A/66/874-S/2012/578, Informe del Secretario General, *op. cit.*, parr. 20, pp. 7-8.

cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” y junto con el Secretario General podría también llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia “situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales como además recuerda que hizo la Asamblea General en la resolución A/RES/66/253 sobre la situación en Siria²⁶⁶. En esta misma línea, el Secretario General bajo la rúbrica de “Asociados disponibles para hacer efectiva la responsabilidad de proteger” puso de relieve quiénes son aquellos que pueden hacer efectiva la responsabilidad de proteger de una manera más adecuada y de qué manera dependiendo evidentemente de las competencias, funciones y status quo de cada uno. En ese sentido, reitera las responsabilidades de las Naciones Unidas y de sus órganos en función de las competencias atribuidas por su carta constitutiva y resalta el papel importante que pueden desempeñar otros sujetos para hacer efectiva esa responsabilidad de proteger, en concreto se refiere a la fundamental labor del Consejo de Derechos Humanos al “promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”²⁶⁷.

Al tiempo que resalta de manera somera, ya que su informe de 2011 versó sobre ese particular, el papel de los acuerdos regionales y subregionales en los ámbitos del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, recordó el papel de la sociedad civil como asociado en la protección, ya que estas podrían ejercer una importante presión pidiendo responsabilidades a los gobiernos y a la comunidad internacional cuando no se esté protegiendo adecuadamente a las poblaciones en determinadas situaciones de emergencia. Igualmente los particulares realizan una labor importante por la influencia que pueden tener para exigir responsabilidad a sus dirigentes.

²⁶⁶ A/RES/66/253A, La Situación de la República Árabe Siria, 21 de febrero 2012; A/RES/66/253B, La situación de la República Árabe de Siria, 7 de agosto 2012.

²⁶⁷ Entre los otros ejemplos a los que el Secretario General se refiere en su informe destaca el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación Racial, La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados. Junto a esta estructura institucional, el Secretario General también mencionó la responsabilidad de los Estados y en concreto se refirió a un fallo de la Corte Internacional de Justicia de 2007 en el *asunto Bosnia y Herzegovina c. Serbia y Montenegro*, en la que en aplicación de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito del Genocidio, la Corte determinó que Serbia había violado la obligación de impedir el genocidio de Srebrenica, A/66/874-S/2012/578, Informe del Secretario General, *op. cit.*, parr. 38 y ss., pp. 12-13.

En un apartado específico de su informe, el Secretario General dio la bienvenida a la iniciativa del gobierno de Brasil denominada la “Responsabilidad al Proteger”, la cual analizaremos en el epígrafe siguiente de este trabajo y que había sido presentada en el debate de la Asamblea General sobre la responsabilidad de proteger del año anterior. B. Ki-Moon reafirmó que la esencia de la ‘Responsabilidad al Proteger’ es “hacer lo correcto, en el lugar correcto, y en el momento correcto y por los motivos correctos” e indicando que:

“(…) la historia nos enseña también que cuanto más esperemos, más dramática y costosa será para todos los concernidos la intervención final”²⁶⁸.

El Secretario General se refirió a los acontecimientos sucedidos a la luz del conflicto armado en Libia y de la acción del Consejo de Seguridad que en virtud del Capítulo VII de la Carta aprobaba la resolución 1973 que autorizó la creación de una zona de exclusión aérea para proteger a los civiles. Además de referirse a la situación concreta, puso de relieve las posturas de los Estados en dos momentos diferentes, por un lado antes de la aprobación de la citada resolución y por otro, en un momento posterior con la implementación del mandato de la resolución 1973 por la OTAN. Si bien es cierto que la mayoría de Estados habían determinado que las medidas pacíficas habían demostrado ser insuficientes para poner fin a la situación de emergencia, otros Estados mencionaron que no había pasado tiempo suficiente para que éstas obtuvieran resultados a pesar de que la resolución no se hubiera encontrado con ningún veto. La mayoría de las críticas según el Secretario General se centraron en la intervención de la OTAN ya que en una opinión generalizada había interpretado el mandato de la resolución más allá de lo que la resolución permitía. El Secretario General quiso mostrar su análisis personal sobre la actuación de la OTAN en Libia y recordó que son muchos los riesgos de adoptar medidas coercitivas a las situaciones de hecho y son más preferibles otras medidas que no impliquen el uso de la fuerza, aunque tampoco la descarta en absoluto ya

²⁶⁸ A/66/874-S/2012/578, Informe del Secretario General, *op. cit.*, parr. 53-52, p. 16.

que afirma que en algunos casos es clara la necesidad de usar la fuerza armada.

No cabe duda que con este informe el Secretario General ha querido dar respuesta a las críticas de algunos Estados y de una gran parte de la doctrina²⁶⁹ que consideraron que el Secretario General eludía el problema de fondo al no pronunciarse en sus informes y en consecuencia, no introduciendo al debate las cuestiones relativas al tercer pilar de la responsabilidad de proteger. Sin embargo, a pesar de que este informe del 2012 se ocupa de la citada cuestión, creemos que se centra de manera excesiva en la relación entre los tres pilares de la responsabilidad de proteger y no tanto en algunos aspectos íntimamente relacionados con este pilar como la cuestión de la limitación del veto por parte de los miembros del Consejo de Seguridad ante situaciones de crímenes masivos a la que no hace ninguna referencia y que sin embargo si ha sido objeto de mención por varios Estados en anteriores debates. Es más, el Secretario General ha llegado a reconocer en términos positivos la labor del Consejo de Seguridad al afirmar en su informe que:

“Si bien sus decisiones, o la falta de decisiones, a veces serán controvertidas, la tendencia general ha sido a una mayor implicación del Consejo en la respuesta ante situaciones de violaciones de derechos humanos”²⁷⁰.

Cuestión que por otra parte, a la vista de la práctica de los últimos años nos parece un tanto cuestionable.

²⁶⁹ En este sentido, R. Bermejo García y E. López-Jacoiste, afirmaron que “no se puede sostener que el Consejo de Seguridad haya tenido una actitud responsable al tratar esta cuestión, y al hilo de lo que ha sucedido en Libia y Siria en 2011 y 2012, tampoco el secretario general de la ONU, (...) ¿Tiene miedo el secretario general a hablar del derecho de veto?, BERMEJO GARCÍA, R.; LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., “De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias”, *La Respuesta del Derecho Internacional a los problemas actuales de la Seguridad Global*, op. cit., pp. 60-61. En una línea parecida, G. Gutiérrez Espada sostiene la idea de que “no parece razonable (...) un énfasis en la prevención que deje en la penumbra más sombría el deber de reaccionar (...) El que el Secretario General lo haya eludido en sus Informes sobre la Responsabilidad de Proteger durante al menos tres años (...) es lo que ha llevado a criticar la retórica *onusiana* en torno al concepto, que elude lo esencial y da vueltas y vueltas sobre cuestiones más evidentes”, GUTIÉRREZ ESPADA, C.; CERVELL HORTAL, M. J., *Nacimiento, Auge y Decadencia de la Responsabilidad de Proteger*, op. cit., p. 87.

²⁷⁰ A/66/874-S/2012/578, Informe del Secretario General, op. cit., p. 7.

3. Una tentativa de introducir una nueva dimensión: “La responsabilidad al proteger”.

En aras a perfilar el concepto de la responsabilidad de proteger y tratar de llevar a la comunidad internacional hacia un consenso sobre su implementación, ha habido alguna iniciativa relevante que merece la pena traer a colación. Se trata de la presentada por el gobierno de Brasil sobre la “Responsabilidad al Proteger”²⁷¹, que ha supuesto importantes alicientes a los debates sobre la responsabilidad de proteger en el seno de la Asamblea General y en otros importantes foros. Antes de analizar el contenido de la propuesta brasileña, es importante contextualizar la posición de Brasil sobre el concepto de la responsabilidad de proteger, pues puede considerarse que la posición de Brasil ha pasado de reafirmar el tradicional concepto de soberanía y rechazar cualquier tipo de intervención militar para resolver cualquier cuestión relacionada con la paz y la seguridad internacionales, a colocarse en posición de mediador internacional en la búsqueda del consenso de elementos importantes incluso relativos al tercer pilar de la responsabilidad de proteger.

En efecto, con ocasión de la presentación del Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados en 2001, el entonces Ministro de Exteriores de Brasil, C. Amorim, se refirió al concepto de la responsabilidad de proteger como una “nueva apariencia del derecho de intervención” y manifestó cierto rechazo al informe, sobre todo en relación con las alternativas planteadas a una supuesta parálisis del Consejo de Seguridad ante situaciones graves y masivas de derechos humanos, ya que desde su punto de vista ello supondría:

“(…) dejar una puerta para el regreso de las actitudes coloniales sin autorización expresa del Consejo de Seguridad”²⁷².

²⁷¹ “Responsabilidad al Proteger, “Responsibility while Protecting” en inglés.

²⁷² AMORIM, C., “O Brazil e os Novos Conceitos Globais e Hemisféricos de Segurança”, *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*, Série Pensamento

Sin embargo, poco después de la aprobación del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, la delegación brasileña participó en los debates interactivos sobre la responsabilidad de proteger donde dejó entrever, ya en el primer debate celebrado en 2009, un cambio de postura al reconocer que el concepto de la responsabilidad de proteger suponía un recordatorio a los Estados de sus obligaciones legales establecidas en varios instrumentos internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario, al tiempo que ponía de relieve que el principal aspecto del dicho concepto debería implicar en primer lugar una cooperación entre los Estados centrada en el aspecto de la prevención de los conflictos. En consecuencia, se percibe ya en ese primer debate una postura más moderada e incluso de una relativa aceptación del principio de la responsabilidad de proteger por parte de la delegación de Brasil.

Es cierto que esta modificación en el posicionamiento del gobierno de Brasil en relación con la responsabilidad de proteger tuvo varios estímulos debido a acontecimientos acaecidos durante el año 2011. Por un lado, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad durante ese año pudo trabajar directamente con cuestiones relacionadas con la paz y seguridad internacionales, siguiendo en primera línea los debates acerca de la responsabilidad de proteger. Pero además, en aquel entonces comenzó la crisis libia y el Consejo de Seguridad, con Brasil como miembro no permanente durante ese período, tuvo que posicionarse acerca de la adopción de medidas en Libia. Así, con ocasión de la aprobación de la resolución 1970, en su condición de presidente del Consejo de Seguridad, Brasil ponía de relieve que el citado órgano “ha enviado una clara señal de su disposición a responder a la situación en Libia de acuerdo con sus responsabilidades”²⁷³. Tan solo un mes después se aprobó la resolución 1973 que autorizaba el establecimiento de zonas de exclusión aérea y sin bien es cierto que la delegación de Brasil se abstuvo en la votación, ello no significa que estuviera en contra de la

Brasileiro sobre Segurança e Defesa, Vol. nº 1, Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, Brasília, 2004.

²⁷³ S/PV.6491, Consejo de Seguridad, Paz y Seguridad en África, 26 de febrero de 2011.

invocación de la responsabilidad de proteger o de una intervención en Libia, sino que como puso de relieve:

“El voto que hemos emitido hoy no debe interpretarse en absoluto como aprobación del comportamiento de las autoridades libias o como indiferencia ante la necesidad de que se proteja a los civiles y de que se respeten sus derechos (...) Opinamos que en el texto de la resolución 1973 (2011) se contemplan medidas que van mucho más allá de ese llamamiento. No estamos convencidos de que el uso de la fuerza previsto en el párrafo 4 de la resolución lleve a lograr nuestro objetivo común (...)”²⁷⁴.

En consecuencia, la abstención fue debida fundamentalmente a la inclusión en el artículo cuarto sobre la protección a los civiles de la expresión “Autoriza a los Estados Miembros (...) a que adopten todas las medidas necesarias”, pudiendo suponer el agravamiento de la situación o incluso un cambio de régimen, lo que finalmente sucedió con la intervención en Libia. Precisamente el modo como se produjo el cambio de régimen en Libia supuso un tremendo malestar entre los Estados de la comunidad internacional y ello fue determinante para que el gobierno de Brasil se decidiera a proponer una iniciativa para guiar la implementación de posibles futuras intervenciones en las situaciones reconocidas por el concepto de la responsabilidad de proteger.

Con ocasión de la apertura del 66 período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2011, la presidenta de Brasil, D. Rousseff se pronunció sobre las consecuencias derivadas de la Primavera Árabe en determinados países y respecto a Libia afirmó que:

²⁷⁴ S/PV.6498, Consejo de Seguridad, La situación en Libia, 17 de marzo de 2011.

“Much is said about the responsibility to protect; yet we hear little about responsibility in protecting. These are concepts that we must develop together”²⁷⁵.

Algún autor ha resaltado la idea de que el discurso de la Presidenta brasileña sintetizó “en pocas líneas cuál ha sido la posición brasileña ante la RdeP en su tercer pilar: cautelosa, prudente y crítica respecto a su potencial de agravar conflictos en vez de mitigarlos o resolverlos”²⁷⁶.

El gobierno de Brasil empezó a trabajar bajo este nuevo enfoque de la responsabilidad de proteger y el 11 de noviembre de 2011 el Presidente del Consejo de Seguridad distribuía los Estados una comunicación de la Jefa de la Misión Permanente de Brasil dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas donde se recogía en su anexo una declaración de su gobierno que llevaba por título “Responsabilidad al Proteger: elementos para el desarrollo y promoción del concepto”²⁷⁷. La comunicación contenía al inicio una declaración del Embajador A. de Aguiar Patriota, Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, donde teniendo presente la intervención llevada a cabo en Libia, ponía de relieve que:

“(…) la comunidad internacional, cuando ejerce su responsabilidad de proteger, debe demostrar un alto nivel de responsabilidad al proteger”²⁷⁸.

En el documento, el gobierno de Brasil reafirmó su apoyo a la responsabilidad de proteger pero señaló las dificultades que el citado principio se estaba encontrando en su implementación y la creciente percepción entre

²⁷⁵ Statement by H. E. D. Rouseff, President of the Federative Republic of Brazil, Opening of the 66th session of the UN General Assembly General debate, 21-24 September, 26-27 September 2011, General Assembly Chamber, New York, 2011.

²⁷⁶ RODRIGUES, G., “La Responsabilidad al Proteger: Motivaciones, contenidos y cambios”, La Responsabilidad de Proteger y su aplicabilidad en América Latina, *Pensamiento Propio*, nº 35, enero-junio, 2012, p. 176.

²⁷⁷ A/66/551-S/2011/701, Asamblea General, Carta de fecha 9 de noviembre de 2011 dirigida al Secretario General por la Representante Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas, Anexo de la carta de fecha 9 de noviembre de 2011 dirigida al Secretario General por la Representante Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas, Responsabilidad al Proteger: elementos para el desarrollo y la promoción de un concepto, 17 febrero 2012.

²⁷⁸ A/66/551-S/2011/701, Asamblea General, *op. cit.*, p. 1.

varios Estados de que estaba siendo utilizado para fines distintos de los relativos a la protección de los civiles, como los supuestos de cambio de régimen en un Estado. De ahí que el gobierno de Brasil justificara la necesidad de avanzar en sus propuestas para complementar el concepto de la responsabilidad de proteger a través de los elementos de la responsabilidad al proteger²⁷⁹. Para el gobierno brasileño, se trataba de elaborar una propuesta nueva con el fin de completar aspectos del concepto de la responsabilidad de proteger que no eran pacíficos.

Analizando la estructura formal de la iniciativa brasileña, hay que decir que fue una declaración muy simple y sucinta, en la medida que apenas contó con algunas páginas, y en esencia, tampoco aportó elementos originales. Aunque como ha defendido G. Rodrigues:

“(…) su relevancia no está en la fuerza innovadora de su contenido, sino en su aguda capacidad de matizar puntos y traducir un sentimiento de la comunidad internacional de que la implementación de la RdeP demanda urgente reflexión, construcción de reglas y de procedimientos políticos y jurídicos de implementación”²⁸⁰

Tratando de rescatar los elementos más importantes de cada epígrafe y centrando el estudio en las cuestiones más afines a este trabajo, cabe destacar que en el primer apartado el gobierno de Brasil, hizo una breve referencia a la evolución histórica del concepto de la responsabilidad de proteger aunque solamente analizando los textos de referencia de las Naciones Unidas y sin mencionar documentos de tal importancia como el informe de la Comisión Internacional de Soberanía e Independencia. A continuación, siguiendo el esquema establecido por el Secretario General en sus últimos informes, se refirió a los tres pilares de la responsabilidad de proteger: responsabilidad del

²⁷⁹ En el anexo titulado “Responsabilidad al proteger: Elementos para el desarrollo y promoción del concepto” nos encontramos con un texto de once párrafos principales seguidos de otros nueve párrafos secundarios y que a su vez se pueden subdividir en secciones claramente definidas: 1) Antecedentes históricos de la responsabilidad de proteger; 2) Elementos políticos de la responsabilidad de proteger; y 3) Principios fundamentales, parámetros y procedimientos, A/66/551-S/2011/701, Asamblea General, *op. cit.*, p. 1.

²⁸⁰ RODRIGUES, G., “La Responsabilidad al Proteger: Motivaciones, contenidos y cambios”, La Responsabilidad de Proteger y su aplicabilidad en América Latina, *op. cit.*, p. 176.

Estado, responsabilidad de la comunidad internacional y la posibilidad de adoptar medidas coercitivas por parte de la comunidad internacional si han fracasado las medidas del primer y segundo pilar. En relación con los elementos políticos de la responsabilidad de proteger, el gobierno de Brasil trató de argumentar la forma en la que se debía llevar a la práctica la responsabilidad de proteger apuntando que:

“El documento final de la Cumbre Mundial del año 2005 establece varios límites al uso de la fuerza por parte de la comunidad internacional en el ejercicio de su responsabilidad para proteger: a) límite material (genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad); b) límite temporal (cuando un Estado individualmente haya fallado manifiestamente en el ejercicio de su propia responsabilidad de proteger y cuando se hayan agotado todos los medios pacíficos); y c) límite formal (a través de la actuación del Consejo de Seguridad, de acuerdo con los Capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas y basado en una evaluación caso por caso)”²⁸¹.

De otro lado, el gobierno de Brasil centró su argumentación en la secuencia de tres pilares que según su punto de vista implicaba actuar bajo la responsabilidad de proteger, afirmando que “Estos tres pilares deben seguir un estricto orden de subordinación y secuencia cronológica. En esta secuencia es esencial distinguir entre la responsabilidad colectiva -la cual puede ser totalmente ejercida a través de medidas no coercitivas- y la seguridad colectiva” una afirmación que a priori parece colisionar con la estructura original de los tres pilares creada por el Secretario General en su informe sobre “Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger”²⁸². En este sentido, no solo contradice la secuencia fijada por el Secretario General, sino que como afirma A. Kolb incluso se opone al sistema establecido en la Carta de las Naciones Unidas:

²⁸¹ A/66/551-S/2011/701, Asamblea General, *op. cit.*, parr. 5, p. 2.

²⁸² Recuérdese que en el citado informe el Secretario General se manifestó en los siguientes términos: “No hay una secuencia fija de un pilar a otro ni se supone que uno sea más importante que otro. Al igual que cualquier otra estructura, la de la responsabilidad de proteger depende de que el tamaño, la fuerza y la viabilidad de cada uno de los pilares en que se sustenta sean iguales. Los tres pilares deben estar listos para ser utilizados en cualquier momento porque no hay una secuencia fija de uno a otro, especialmente si la estrategia de acción es rápida y flexible”, A/63/677, Informe del Secretario General, *op. cit.*, p. 2.

“(…) the strict chronological sequencing that was proposed in the RWP concept paper also finds no basis in Chapter VII of the UN Charter. Rather, Article 42 UN Charter permits military action not only where coercive measures short of the use of force under Article 41 have already proved inadequate, but also where the Security Council considers that they would (…). There is no reason why stricter requirements should then be applied to military operations for the prevention of mass atrocities once it is recognized that they fall within the scope of Charter VII”²⁸³.

Es por tanto que existían ciertos aspectos de esta propuesta que potencialmente podían dar problemas en la práctica, ya que si en la citada iniciativa, tal y como pusimos de relieve, para autorizar el uso de la fuerza hay que agotar absolutamente todos los medios pacíficos previos existentes, puede ser que después de ello una intervención militar sea una opción demasiado tardía que no ofrezca ningún resultado adecuado; ha quedado demostrado que bajo determinadas circunstancias de urgencia la adopción de medidas del art. 41 de la Carta no suponen medidas efectivas que se traduce en la incapacidad de proteger a las víctimas de los conflictos. En varias situaciones de urgencia, precisamente se demanda a la comunidad una respuesta rápida y flexible para poder detener el conflicto y salvar mayor número de vidas. Pero es que además, tal como expresa la letra de los artículos 41 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas, no puede aceptarse esa interpretación ya que como recuerda I. Österdahl:

“(…) the only condition contained in article 42 is that the measures not involving the use of armed force are considered inadequate. There is no requirement that this assessment is accounted for by Council”²⁸⁴.

²⁸³ KOLB, A., “The Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RwP): Friends or Foes?”, *GGI Analysis Paper*, Global Governance Institute, 6/2012, p. 13.

²⁸⁴ ÖSTERDAHL, I., “The Responsibility to Protect and the Responsibility While Protecting: Why Did Brazil Write a Letter to the UN”, *Nordic Journal of International Law*, vol. 82, nº 4, 2013, p. 468.

El gobierno de Brasil continuó refiriéndose en su propuesta a la situación en Libia, en la que hay que recordar que se abstuvo de apoyar la resolución 1973 que autorizaba el establecimiento de una zona de exclusión aérea en Libia, argumentando que, “Hay una creciente percepción de que la responsabilidad de proteger puede ser mal utilizada para otros propósitos que no fuesen proteger civiles en casos como el de los cambios de régimen. Esta percepción podría hacer incluso más difícil alcanzar hacia la protección de los objetivos perseguidos por la comunidad internacional”²⁸⁵ y por tanto, subrayando la idea de que actuaciones como las de la OTAN en Libia pueden poner en peligro el posible consenso para la adopción de una norma sobre la responsabilidad de proteger.

En el apartado referido a los principios fundamentales, parámetros y procedimientos para activar la responsabilidad de proteger, el gobierno de Brasil hizo hincapié en la idea de que los conceptos de la responsabilidad de proteger y la responsabilidad al proteger son conceptos “que deben evolucionar juntos” sobre la base de una serie de principios fundamentales, parámetros y procedimientos acordados, y refiriéndose en síntesis a las cuestiones mencionadas en apartados anteriores expuso:

- a) La prevención es siempre la mejor política;
- b) La comunidad internacional debe ser rigurosa en sus esfuerzos por agotar todos los medios pacíficos de que dispone para proteger a los civiles, con arreglo a los principios y los propósitos de la Carta, y según se expresa en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005;
- c) El uso de la fuerza, incluso en el ejercicio de la responsabilidad de proteger, siempre debe ser autorizado por el Consejo de Seguridad, de conformidad con el Capítulo VII de la Carta, o, en circunstancias excepcionales, por la Asamblea General, de conformidad con su resolución 377 (V); La autorización del uso de la fuerza debe limitarse a sus elementos jurídicos, operacionales y temporales, y el alcance de la acción militar ceñirse a la letra y espíritu del mandado dado por

²⁸⁵ A/66/551-S/2011/701, Asamblea General, *op. cit.*, parr. 6, p. 2.

- el Consejo de Seguridad o la Asamblea General, y debe llevarse a cabo en estricto cumplimiento del derecho internacional, en particular el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los conflictos armados; El uso de la fuerza debe causar la menor violencia e inestabilidad posibles, y bajo ningún concepto puede general más daño del que estaba autorizado a impedir;
- d) En el caso de que se contemple el uso de la fuerza, la acción debe ser sensata, proporcionada y limitada a los objetivos previstos por el Consejo de Seguridad;
 - e) Estas directrices deben respetarse mientras dure la autorización, desde la aprobación de la resolución hasta la suspensión de la autorización mediante una nueva resolución;
 - f) Hay que mejorar los procedimientos del Consejo de Seguridad para supervisar y evaluar la manera en que se interpretan y se aplican las resoluciones para garantizar la responsabilidad al proteger;
 - g) El Consejo de Seguridad debe garantizar la rendición cuentas de las personas a las que se autoriza a recurrir a la fuerza²⁸⁶.

En realidad, estas cuestiones no pueden considerarse como ideas revolucionarias, ya que en su mayoría se trata de conceptos ya abordados en documentos previos tanto del Secretario General como en pronunciamientos de los representantes de diferentes Estados en los debates sobre la responsabilidad de proteger. Sobre estas cuestiones, las posiciones doctrinales no son pacíficas. Para J. C. Sainz-Borgo: “Este documento (...) representa un importante capítulo en la evolución del concepto de la RdeP como una parte del Derecho Internacional Público”²⁸⁷, además de introducir dos elementos originales, por un lado, el considerar que la responsabilidad de proteger implica una sucesión cronológica de tres etapas, y no ya pilares, término que aporta una mayor claridad al debate y por otro lado, la necesidad de incluir en la resolución que afirme la responsabilidad de proteger al caso concreto los mecanismos existentes para determinar su cumplimiento, separando aquellos

²⁸⁶ A/66/551-S/2011/701, Asamblea General, *op. cit.*, parr. 11, pp. 3-4.

²⁸⁷ SAINZ-BORGO, J. C., “Responsabilidad de Proteger: La perspectiva de Brasil”, *La Responsabilidad de Proteger y su aplicabilidad en América Latina*, *op. cit.*, p. 193.

que aporta el derecho internacional de los conflictos armados y los que aporta el derecho internacional humanitario²⁸⁸, una distinción a la que en ningún documento anterior sobre el tema había hecho referencia y que añade también, una nueva vía en la que se insertan elementos novedosos que le dan posibles nuevos puntos de vista al debate, frente al tradicional estancamiento que sufren estas nociones tan problemáticas en el ámbito internacional.

Para I. Österdahl, sin embargo, la propuesta brasileña no aporta esa distinción tan clara y positiva a la que hace alusión J. C. Sainz-Borgo e implica tener ciertas cautelas, es más, considera que la propuesta de Brasil mezcla aspectos del *ius ad bellum* y del *ius in bello* infundiendo un componente del *ius in bello* en los aspectos militares de la responsabilidad de proteger que supone una doctrina exclusivamente *ad bellum*. Para este autor, mientras que la idea de la responsabilidad de proteger, en concreto en el ámbito de la responsabilidad de reaccionar desde un punto de vista legal es un concepto de *ius ad bellum*, el concepto de la responsabilidad al proteger, es un concepto de *ius in bello*. Por todo ello considera que pudiera derivarse cierta imprecisión con resultados confusos ya que:

“Mixing these two bodies of law is controversial and potentially letting them have an influence on each other may result in unexpected and undesired outcomes”²⁸⁹.

Desde nuestro punto de vista, la propuesta supone en primer lugar, el relanzamiento del debate internacional sobre el uso de la fuerza en el contexto de la responsabilidad de proteger. En segundo lugar, tal como Brasil ha dejado plasmado en los diferentes pronunciamientos de sus delegaciones al referirse a la responsabilidad de proteger, el aspecto principal de la misma es la prevención, y es en ese aspecto en el que hay que centrar los esfuerzos. En tercer lugar, la propuesta insiste en la idea de agotar todos los medios pacíficos antes de poner en marcha una operación que implique uso de la fuerza. En cuarto lugar, y a pesar de resaltar el papel central del Consejo de Seguridad en

²⁸⁸ SAINZ-BORGO, J. C., “Responsabilidad de Proteger: La perspectiva de Brasil”, *op. cit.*, p. 200.

²⁸⁹ ÖSTERDAHL, I., “The Responsibility to Protect and the Responsibility While Protecting: Why Did Brazil Write a Letter to the UN”, *op. cit.*, p. 460.

la autorización de intervenciones que supongan el uso de la fuerza armada, rescata la iniciativa del Informe de la Comisión Internacional sobre Soberanía de los Estados consistente en proponer como alternativa y bajo determinadas circunstancias la posible autorización de la Asamblea General en virtud de lo establecido en la resolución titulada "Unión pro Paz" (A/RES/377). Y finalmente, señala la necesidad de que los mandatos sean cumplidos estrictamente tal y como fueron aprobados por la autoridad competente, sin que puedan dar lugar a acciones tan criticadas como las de la OTAN en Libia.

Además de todo lo anterior, hay que tener en cuenta que el origen de la comentada propuesta surge en un difícil contexto internacional debido al conflicto libio, donde Brasil pudo ver una oportunidad de mediar entre las divididas opiniones de los Estados de la comunidad internacional sobre la intervención en el citado conflicto, situándose como el patrocinador de una propuesta que pudiese contribuir al desarrollo de una nueva norma y por tanto, queriendo jugar un papel central como actor global proponiendo iniciativas tratando de poner de relieve su potencial en el Consejo de Seguridad²⁹⁰. Todo ello podría significar el apoyo de varios Estados del hemisferio sur que se sientan más identificados con las propuestas de su vecino que con la práctica llevada a cabo por otros Estados en relación con las decisiones sobre el uso de la fuerza en determinadas situaciones.

Con carácter general, la propuesta brasileña tuvo una acogida diversa, tal como se evidenció meses después en el debate oficioso sobre la iniciativa de la Responsabilidad al Proteger organizado por la Misión Permanente de Brasil en Nueva York el 21 de febrero de 2012. En sus intervenciones, los dos asesores especiales del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger y prevención del genocidio mostraron en sus discursos una actitud cautelosa hacia la iniciativa del gobierno brasileño. En su discurso inaugural, E. Luck, entonces Asesor Especial del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger, resaltaba la necesidad de reforzar y apoyar el concepto de la

²⁹⁰ MORÁN BLANCO, S., "Brasil: protagonismo e incertidumbres en la escena internacional", *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 30, 2014, pp. 251-301; RODRIGUES, G., "La Responsabilidad al Proteger: Motivaciones, contenidos y cambios", *La Responsabilidad de Proteger y su aplicabilidad en América Latina*, *op. cit.*, pp. 183-184.

responsabilidad de proteger que se encontraba en fase de maduración. El Asesor Especial recordaba que la idea de establecer una estricta secuencia cronológica podría ser incompatible con el acuerdo adoptado en el Documento Final de la Cumbre de 2005, señalando que “retrasar una respuesta no la convierte en más responsable. Una vez que comienzan a amontonarse los cuerpos, puede que no queden buenas opciones para elegir” y poniendo de relieve una vez más, que la solución no es:

“(…) contradecir las conclusiones que los Jefes de Estado y de Gobierno alcanzaron en la Cumbre de 2005. Y no se debería tratar de transcribir la Carta (...)”²⁹¹.

Por su parte, F. Deng, entonces Asesor Especial del Secretario General para la prevención del genocidio, se planteaba la cuestión de si la responsabilidad al proteger era un nuevo concepto o un principio de aplicación. El Asesor Especial, recordando las decisiones del Consejo de Seguridad en Costa de Marfil, Libia y Siria, ponía de relieve que en el momento presente el debate se centraba más en el modo de actuar para implementar la responsabilidad de proteger que en la propia esencia de la noción. Además, quiso destacar las repercusiones que pudieran tener en los debates el hecho de considerar la responsabilidad al proteger como un nuevo concepto o incluso utilizarlo para refinar el debate sobre su desarrollo. Para F. Deng:

“(…) Interpretarlo como un nuevo concepto podría tener como consecuencia general un debate paralelo al de la responsabilidad de proteger, que además, desviaría la atención de este último. Por el contrario, su consideración como estrategia para aplicar la responsabilidad de proteger añadiría precisión al debate sobre el mejor modo de responder a las situaciones en que se plantea dicha responsabilidad”²⁹².

²⁹¹ Alocución de E. Luck, Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la responsabilidad de proteger en el debate oficioso sobre la iniciativa de la “Responsabilidad al Proteger”, Organizado por la Misión Permanente de Brasil, 21 de febrero de 2012.

²⁹² Alocución de F. M. Deng, Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la prevención del genocidio en el debate oficioso sobre la iniciativa de la

Desde su punto de vista, no cabía duda de que la iniciativa brasileña era una contribución muy importante para la responsabilidad de proteger, pero con ciertas cautelas.

En cambio, G. Evans copresidente de la Comisión Internacional que en 2001 había presentado el informe sobre la Responsabilidad de Proteger, se pronunció a favor de la iniciativa del gobierno de Brasil y estimó que debería ser considerada como una importante y constructiva contribución al debate, sobre todo en el momento delicado por el que pasaba la Organización de las Naciones Unidas, que estaba siendo objeto de numerosas críticas a causa de la actuación en Libia. Además enfatizó dos elementos de la iniciativa del Gobierno de Brasil. El primero, que:

“(…) is need for the Security Council to give serious attention to key prudential criteria before the Council agrees to any use of coercive military force: seriousness of threat, proper purpose, last resort, proportional means, and balance of consequences”²⁹³.

Es cierto que recordó que se trataba de cuestiones ya reconocidas en anteriores informes pero quiso incitar a que existiera un verdadero debate sobre estas para que finalmente se adoptasen aunque fuera de manera informal como directrices a seguir para la toma de decisiones. El segundo elemento que destacó G. Evans fue la necesidad de que el Consejo de Seguridad estableciera un mecanismo de seguimiento y evaluación que permitiera a todos sus miembros ser informados y mantener un control efectivo

“Responsabilidad al Proteger”, Organizado por la Misión Permanente de Brasil, 21 de febrero de 2012.

²⁹³ EVANS, G., Informal UNGA discussion on ‘Responsibility While Protecting’, hosted by the Permanent Mission of Brazil in the presence of Minister of External Relations A. Patriota, New York, 21 February, 2012, Global Centre for the Responsibility to Protect, (<http://www.global2p.org/media/pdf/GarethEvansStatementResponsibilityWhileProtecting.pdf>). Véase: BANNELIER, K., CHRISTAKIS, T., “Lost in translation?: Le Conseil de sécurité entre responsabilité de protéger et protection responsable”, *70 ans des Nations Unies : quel rôle dans le monde actuel?*, Journée d'études en l'honneur du Professeur Yves Daudet, Pedone, Paris, 2014, pp. 48-54.

de la forma en la que se lleva a cabo el uso de la fuerza y en consecuencia que los mandatos se aplicasen según la forma y límites establecidos en los mismos. En la misma línea que defendían los Asesores Especiales del Secretario General, es interesante resaltar la postura del Embajador alemán ante la ONU, P. Witting, el cual recordaba que la responsabilidad al proteger debía ser vista desde lo acordado en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 y afirmando que:

“Responsibility while Protecting appears much more limited on various levels: this applies to its exclusive focus on the third RtoP pillar, but also to its prescription of a strict chronological sequencing, the mandatory exhaustion of all peaceful means, and the introduction of “exceptional circumstances” as an additional qualifying trigger. “Responsibility while Protecting” therefore limits the scope for timely, decisive and tailor-made solutions to situations of extreme gravity”²⁹⁴.

Para la delegación de Estados Unidos, la propuesta de Brasil contribuía a refinar y avanzar en el compromiso de la comunidad internacional con la responsabilidad de proteger, sin embargo tampoco estuvo de acuerdo con la cuestión relativa al agotamiento de las medidas preventivas para la adopción de otras que implicaban el uso de la fuerza ni tampoco en la estricta aplicación cronológica de los tres pilares:

“There are also important elements with which we disagree, two of which we would highlight here. We believe it is a grave error to equate “manifest failure” with strict chronological sequence. Appropriate decision-making in this area requires not just “temporal” considerations but a comprehensive assessment of risks and costs and the balance of consequences, as the paper calls for elsewhere. We further regret any implication that in those circumstances where collective action is necessary, diplomacy should be considered “exhausted.” We should not eliminate the possible role of

²⁹⁴ Remarks of Ambassador Dr. Peter Wittig, Permanent Representative of Germany to the UN, Informal discussion on “Responsibility while Protecting”, 21 February, 2012. Véase también, BENNER, T. “O Brasil como um empreendedor normativo: a Responsabilidade ao Proteger”, *Política Externa*, vol. 21, nº 4, 2013, p. 39.

diplomacy, even – perhaps especially – in situations where forceful action is required”²⁹⁵

No es de extrañar por tanto que la iniciativa brasileña no tuviera la repercusión que esperaban sus patrocinadores, fundamentalmente por parte de algunos Estados occidentales. La abstención de Brasil en la resolución 1973, que sin embargo se interpretó como una posición moderadamente favorable a la resolución en aplicación de la responsabilidad de proteger y el uso de medidas del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, fue seguida en el caso de Siria, por la negativa de su gobierno de apoyar un proyecto de resolución de 4 de octubre de 2011 que condenaba graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos por parte del gobierno sirio por entender que el Consejo de Seguridad debería actuar con una sola voz, cuestión muy criticada por los Estados europeos. Además, estos Estados occidentales tampoco estaban de acuerdo en que ciertos Estados, como Brasil, tuvieran un papel tan fundamental en la iniciativa y proceso de evolución de una posible futura norma, queriendo reservarse todavía esta competencia casi en exclusiva. Dicha propuesta no solo no obtuvo respaldo por diferentes Estados de Occidente sino que tampoco encontró un grado de aceptación importante por Estados como Rusia y China que no apoyaban que dicha iniciativa contemplara la posibilidad de utilizar la fuerza armada en ciertas circunstancias. Finalmente, los BRICS tampoco hicieron ningún pronunciamiento relevante sobre la citada iniciativa.

Sin embargo, a mediados de 2012 parecía que varios Estados habían ido aproximándose a la propuesta del gobierno de Brasil debido a la flexibilización de algunos de los elementos originales de su iniciativa de la responsabilidad al proteger. Fundamentalmente debido a que la delegación brasileña se desvinculó de la estricta secuencia de los tres pilares de la responsabilidad de proteger que generaba tantos desacuerdos, al reconocer ahora que la secuencia entre los mismos tenía que ser lógica y no cronológica. Para T. Banner, este cambio importante en la postura brasileña:

²⁹⁵ Remarks by the United States at an Informal Discussion on "Responsibility while Protecting", 21 February, 2012, (<http://usun.state.gov/briefing/statements/184487.htm>).

“(…) is a reflection of the fact that Brazil has consistently argued that the original concept was not carved in stone but a means to get a global discussion going”²⁹⁶.

Además, la condena del régimen sirio y el apoyo del proyecto de resolución posterior sobre la situación en Siria parecían traducirse en acercamiento de los BRICS que podría significar nuevos aliados en su propuesta. No obstante, tanto en el cuarto diálogo interactivo sobre la responsabilidad de proteger como en la apertura del 67º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ambos celebrados en septiembre de 2012, el gobierno de Brasil no aprovechó la oportunidad y envió un mensaje pobre sin elementos novedosos en su propuesta, por lo que parecía que ya no era una prioridad en el discurso de la delegación de Brasil pues ni siquiera mostró intención de seguir trabajando sobre la propuesta. Algunos autores consideran que este tibio o casi inexistente discurso sobre la iniciativa brasileña por parte de su propio patrocinador en sendos debates se traduce en lo que algunos han denominado como un “enigmatic retreat”²⁹⁷, un abandono de la propuesta al no haber obtenido los beneficios esperados como emprendedor de una posible norma, perdiendo su oportunidad de afianzar un importante liderazgo político en la escena internacional.

Esta impresión se confirma a la vista de las intervenciones posteriores del gobierno de Brasil en los diálogos interactivos sobre la responsabilidad de proteger, en concreto la última celebrada en septiembre de 2014, donde la delegación de Brasil no hizo ningún esfuerzo por seguir promocionando su propuesta, hasta el punto de tan solo mencionarla en una ocasión. Cuestiones como la falta de interés por parte de la actual Presidenta de Brasil sobre el concepto de la responsabilidad de proteger, o incluso la falta de medios y

²⁹⁶ BENNER, T., “Brazil as a norm entrepreneur: the “Responsibility While Protecting” initiative”, *Global Public Policy Institute*, working paper, March 2013, p. 7.

²⁹⁷ STUENKEL, O.; TOURINHO, M., “Regulating intervention: Brazil and the responsibility to protect”, *Conflict, Security & Development*, vol. 14, nº 4, 2014, p. 394. Véase: STUENKEL, O., “Brazil as a Norm Entrepreneur: Responsibility While Protecting”, *Enduring NATO, Rising Brazil - Managing International Security in a Recalibrating Global Order*, Brooke A. Smith-Windsor, NATO Defense College, 2015, pp. 119-140.

capacidad para hacer frente a la promoción del citado concepto ante el gran impacto que ha supuesto, parecen ser las razones principales que puedan justificar su abandono. En todo caso, creemos que en su conjunto la propuesta brasileña “Responsibility while protecting” ha sido una iniciativa muy importante, ya que por un lado alentó por primera vez en décadas la discusión sobre nuevos parámetros para la regulación del uso de la fuerza bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas mientras que por otro lado, de forma paralela, abogó por una mayor transparencia y responsabilidad en el funcionamiento del Consejo de Seguridad. De ahí que, como ponen de relieve O. Stuenkel y M. Tourinho:

“(…) while Responsibility While Protecting is an important stand-alone diplomatic initiative to adjust current international practices on R2P, it is also part of a broader and more long-standing debate about the use of force as authorized by the UN Security Council. Brazil might have refrained from pushing for its broad acceptance, but if the UN Security Council is to remain legitimate as the centerpiece of global order in relation to issues of international peace and security, at least some elements of the proposal will ultimately have to be revisited”²⁹⁸.

²⁹⁸ STUENKEL, O.; TOURINHO, M., “Regulating intervention: Brazil and the responsibility to protect”, *Conflict, Security & Development*, *op. cit.*, p. 398.

Capítulo III. De la Teoría a la Práctica: la Responsabilidad de Proteger en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El análisis de los documentos mediante los que se ha consagrado y desarrollado el concepto de la responsabilidad de proteger debe ir acompañado del estudio de la práctica, pues sólo de este modo podremos contrastar el alcance de la acogida que este concepto ha tenido hasta ahora. Este enfoque nos lleva a considerar la actuación del Consejo de Seguridad, dada su condición de órgano que tiene la responsabilidad principal en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Lo haremos atendiendo a dos dimensiones: de un lado, las resoluciones temáticas del Consejo de Seguridad en las que haya hecho referencia a alguno de los elementos de la responsabilidad de proteger; de otro, las resoluciones específicas adoptadas respecto a conflictos concretos que por sus circunstancias darían pie para invocar dicha responsabilidad.

1. La Responsabilidad de Proteger en las resoluciones temáticas.

Como es sabido, a partir de los años 90 el Consejo de Seguridad comenzó una práctica consistente en debatir las amenazas a nivel mundial e identificar los problemas generales que en ellas se presentan, adoptando resoluciones al respecto que se han venido a llamar resoluciones temáticas. Resoluciones como la S/RES/1261 (1999)²⁹⁹ en relación con la protección de los niños en los conflictos armados o la resolución S/RES/1265 (1999)³⁰⁰ sobre la protección a los civiles en los conflictos armados son algunos de los primeros ejemplos de esta nueva práctica en el Consejo de Seguridad que demuestran un cambio en la percepción de este órgano respecto a la necesidad de soluciones universales para combatir amenazas globales. La importancia de estas resoluciones temáticas es indiscutible tal como afirma la doctrina, destacando que:

²⁹⁹ S/RES/1261, de 25 de agosto de 1999, La cuestión de los niños y los conflictos armados.

³⁰⁰ S/RES/1265, de 17 de septiembre de 1999, Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África.

“The introduction of thematic resolutions by the Security Council has resulted in an unprecedented co-existence of state obligations with regard to international law compliance. Not only are states voluntarily subject to traditionally adopted treaties and conventions between states, but they are now also subject to mandatory legal obligations arising from Chapter VII thematic resolutions by the Security Council”³⁰¹.

En algunas de estas resoluciones, el Consejo de Seguridad ha hecho referencia a la responsabilidad de proteger.

1.1. La protección de civiles en los conflictos armados

Desde el año 1999, el Consejo de Seguridad ha incluido la protección de civiles en los conflictos armados como un nuevo tema en su orden del día, ocupándose de la cuestión con bastante regularidad hasta la fecha. En la primera resolución en la que se ocupa del tema, de septiembre de 1999³⁰², el Consejo expresó su preocupación por los cada vez más frecuentes ataques deliberados contra la población civil en el transcurso de los conflictos armados y recordó que ello supone una violación de las normas de derecho internacional humanitario y de las normas de derechos humanos. Además, en la citada resolución el Consejo de Seguridad se refirió expresamente a las causas de los conflictos como un problema a tratar de manera conjunta al pronunciarse en los siguientes términos:

“Haciendo hincapié en la necesidad de afrontar las causas de los conflictos armados de manera global a fin de lograr una mayor protección de la población civil a largo plazo, incluso mediante el fomento del crecimiento económico, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible, la reconciliación nacional, la buena gestión de los asuntos

³⁰¹ POPOVSKI, V., “The legislative role of the Security Council’s thematic resolutions”, *The Security Council as Global Legislator*, Routledge Global Institutions Series, 2014, p. 5.

³⁰² S/RES/1265 de 17 de septiembre de 1999, Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África.

públicos, la democracia, el imperio del derecho y el respeto y la protección de los derechos humanos”³⁰³.

En ese contexto de preocupación por la protección de la población civil en el transcurso de los conflictos armados es donde el Consejo de Seguridad hizo su primera referencia a la noción de la responsabilidad de proteger. Se trata de la resolución S/RES/1674 (2006)³⁰⁴, sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, en cuyo considerando cuarto, el Consejo de Seguridad:

“*Reafirma* las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 respecto de la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”³⁰⁵.

Sobre la base de esta resolución, se celebró en el Consejo de Seguridad el primer debate abierto sobre la protección de los civiles en los conflictos armados³⁰⁶. En realidad, este debate proporcionó el primer foro para reflexionar en el seno de las Naciones Unidas sobre las cuestiones relativas a la responsabilidad de proteger que se recogieron en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. En el análisis de la sesión, puede afirmarse un balance positivo respecto de las posiciones de los Estados ante el concepto de la responsabilidad de proteger aunque es inevitable pensar que quizás fuera consecuencia de que en ese momento, en la composición del Consejo de Seguridad, no se encontraba ninguno de los más firmes detractores de la noción. El Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador

³⁰³ S/RES/1265, de 17 de septiembre de 1999, *op. cit.*, p. 2.

³⁰⁴ S/RES/1674 de 28 de abril de 2006, Protección de los civiles en los conflictos armados.

³⁰⁵ S/RES/1674 de 28 de abril de 2006, Protección de los civiles en los conflictos armados, parr. 4, p. 2.

³⁰⁶ La sesión se celebró el miércoles 28 de junio de 2006, una sesión en la que participaron los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad junto con los otros diez Estados miembros no permanentes que formaban el Consejo de Seguridad en ese año, a saber, Ghana, República del Congo, Tanzania, Qatar, Japón, Perú, Argentina, Grecia, Eslovaquia y Dinamarca, la cual ostentaba la presidencia durante ese mes. Además varios Estados solicitaron a través de Carta participar en el debate Austria, el Canadá, Colombia, Guatemala, el Iraq, Liechtenstein, Eslovenia y Uganda, a los que en virtud de las disposiciones de la Carta y del reglamento de procedimiento se les permitió pronunciarse.

del Socorro de Emergencia fue el primero en pronunciarse allí sobre la responsabilidad de proteger afirmando que:

“Ahora nosotros, en tanto que Naciones Unidas, y en concreto el Consejo de Seguridad, tenemos la responsabilidad de proteger, tal como se reiteró en la resolución 1674 (2006). Hay demasiadas ocasiones en las que todavía no acudimos a defender a la población civil que lo necesita. Cuando nuestra reacción es deficiente, parece que nos lavamos las manos de las responsabilidades humanitarias de proteger la vida de las personas. El mundo es en efecto un lugar más seguro para la mayoría de nosotros, pero sigue siendo una trampa mortal para demasiados civiles indefensos, hombres, mujeres y niños”³⁰⁷.

El Secretario General Adjunto, además de recordar los conflictos armados que se estaban desarrollando en ese momento y las constantes violaciones de derecho humanitario contra la población civil, reafirmó la responsabilidad primordial de los Estados de proteger a sus poblaciones, reconociendo que cuando no cuentan con esas capacidades: “(...) es crucial la función del Consejo de Seguridad”³⁰⁸.

El Representante de Reino Unido destacó que el Consejo de Seguridad reafirmó la resolución S/RES/1674 (2006) donde:

“(...) compartimos la responsabilidad de proteger a las poblaciones de los abusos a gran escala y, en particular, de los crímenes de lesa humanidad, incluida la posibilidad de genocidio. Por ese motivo, el debate de hoy nos ofrece una oportunidad importante para examinar la manera en que podemos mejorar la aplicación de esa resolución crucial”³⁰⁹.

El Reino Unido, además, centró el debate en el aspecto esencial de la prevención, destacando que, “el objetivo principal del Consejo debe ser evitar

³⁰⁷ S/PV.5476, Consejo de Seguridad, Exposición Informativa de Sr. J. Egeland, debate abierto sobre la Protección de civiles en conflictos armados, Nueva York, 28 junio de 2006, pp. 2-7.

³⁰⁸ S/PV.5476, Consejo de Seguridad, Exposición Informativa de Sr. J. Egeland, debate abierto sobre la Protección de civiles en conflictos armados, *op. cit.*, pp. 2-3.

³⁰⁹ S/PV.5476, Consejo de Seguridad, Exposición del Representante del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, debate abierto sobre la Protección de civiles en conflictos armados, *op. cit.*, p. 7.

el estallido de un conflicto”³¹⁰. El representante de China, por su parte, recordó que la protección de los civiles en los conflictos armados no debía separarse de las disposiciones reconocidas en la Carta de las Naciones Unidas, y afirmó que “Si bien la comunidad internacional y otras partes proporcionan apoyo y asistencia, no deben socavar la soberanía y la integridad territorial de los países interesados”. Además defendió que “la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad (...) no es lo mismo que el concepto simple de responsabilidad de proteger, sobre el que aún tienen inquietudes muchos países”³¹¹. Del mismo modo, la delegación China se mostró partidaria de continuar con el debate sobre la responsabilidad de proteger, pero en un foro más idóneo como desde su punto de vista suponía su celebración en el seno de la Asamblea General.

El representante de Ghana felicitó al Consejo de Seguridad por la diligencia mostrada al tratar en recientes resoluciones cuestiones afines a la protección de la población en situaciones como el genocidio, los crímenes de guerra y la depuración étnica. Además, en términos de responsabilidad de proteger, recordó que si bien es cierto que la responsabilidad primordial de proteger es reconocida a los gobiernos legítimos, hay supuestos donde el propio derecho internacional humanitario y otras resoluciones del Consejo, advierten que es una responsabilidad extendida a los grupos beligerantes que pueden estar involucrados en un conflicto armado, ya que la mayoría de los conflictos en la actualidad son de carácter interno y por lo tanto se apartan del postulado original de que la guerra se desarrolla entre Estados.

La delegación de Qatar, preocupada por la inacción en el caso de los territorios palestinos y por las terribles consecuencias para la población civil de la intervención militar llevada a cabo en Irak, puso de relieve que dichos casos:

³¹⁰ S/PV.5476, Consejo de Seguridad, Exposición del Representante del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, debate abierto sobre la Protección de civiles en conflictos armados, Nueva York, *op. cit.*, p. 7.

³¹¹ S/PV.5476, Consejo de Seguridad, Exposición del Representante de China, debate abierto sobre la Protección de civiles en conflictos armados, *op. cit.*, p. 11.

“(…) ensombrecen la responsabilidad de proteger a los civiles”³¹².

Argentina resaltó la idea fundamental ya expresada anteriormente por su delegación de que “el principio de no intervención en las cuestiones internas de los Estados debía equilibrarse con el principio de no indiferencia frente a las violaciones masivas de los derechos humanos y del derecho humanitario”, apuntando incluso la idea, de que “la responsabilidad de proteger y la nueva resolución del Consejo sobre protección de los civiles, constituyen el inicio de una nueva etapa en relación con las acciones que debe tomar la comunidad internacional en esta materia”³¹³. Defendió además, como paso inicial para la implementación del concepto, el establecimiento de una capacidad de alerta temprana en materia de responsabilidad de proteger.

La delegación de Eslovenia acogió con enorme satisfacción el concepto de la responsabilidad de proteger y llegó a pedir incluso a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que “se abstengan de ejercer su poder de veto en cuanto a los cuatro delitos internacionales antes mencionados”³¹⁴, rescatando por tanto la propuesta del informe del CIISE³¹⁵ referida al establecimiento de un código de conducta para la utilización del derecho de veto para atajar una importante crisis humanitaria.

En síntesis, la mayoría de Estados estuvieron a favor de que las Naciones Unidas siguiera ocupándose de esta cuestión, reconociendo que la soberanía implica la responsabilidad de proteger a las poblaciones de los cuatro crímenes reconocidos y -de forma subsidiaria- una responsabilidad de la comunidad internacional de ayudar a los gobiernos de los Estados a cumplir con la obligación de proteger a sus poblaciones tal como quedó recogido en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre. Sin embargo varias delegaciones destacaron que el foro adecuado para la verdadera discusión sobre la responsabilidad de proteger era la Asamblea General y de ahí que la mayoría de Estados dieran la bienvenida al debate en el seno de la Asamblea

³¹² S/PV.5476, Consejo de Seguridad, Exposición del Representante de Qatar, debate abierto sobre la Protección de civiles en conflictos armados, *op. cit.*, p. 15.

³¹³ S/PV.5476, Consejo de Seguridad, Exposición del Representante de Argentina, debate abierto sobre la Protección de civiles en conflictos armados, *op. cit.*, p. 18.

³¹⁴ S/PV.5476, Consejo de Seguridad, Exposición del Representante de Eslovenia, debate abierto sobre la Protección de civiles en conflictos armados, *op. cit.*, pp. 27-28.

³¹⁵ Informe de la Responsabilidad de Proteger, *op. cit.*, parr. 6.21, p. 56.

General de julio de 2009 sobre hacer efectiva la responsabilidad de proteger y la resolución allí adoptada. Además, también estuvieron de acuerdo la mayoría de Estados en señalar que el elemento central del concepto de la responsabilidad de proteger es la prevención, poniendo de relieve la importancia de que el sistema de seguridad colectiva funcione y proporcione respuesta a posibles desastres que puedan presentarse, tratando de solventar los problemas que se plantearon en el pasado.

Tres años después se adoptó en el seno del Consejo de Seguridad una nueva resolución sobre la protección de civiles en los conflictos armados, la resolución S/RES/1894 (2009)³¹⁶. Tal como ponen de relieve el texto de la resolución y las actas de sesión, el Consejo de Seguridad también estuvo de acuerdo en pronunciarse sobre la responsabilidad de proteger. La resolución se refería a la responsabilidad de proteger en idéntico sentido que la resolución anterior sobre la protección de civiles en los conflictos armados de 2006. Así, el Consejo de Seguridad reafirmó:

“(…) las disposiciones pertinentes del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 relativas a la protección de los civiles en los conflictos armados, en particular los párrafos 138 y 139, referentes a la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad (...)”³¹⁷.

Con ocasión del debate de esta resolución, que fue aprobada por unanimidad, casi una quincena de las delegaciones participantes³¹⁸ hicieron

³¹⁶ A/RES/1894 de 11 de noviembre de 2009, Protección a los Civiles en los Conflictos Armados. En la adopción de la citada resolución eran miembros no permanentes, Burkina Faso, Libia, Uganda, Vietnam, Japón, Costa Rica, México, Turquía, Austria, Croacia, los diez Estados que junto con los cinco miembros permanentes formaban el Consejo de Seguridad. Además en el debate de la misma también estuvieron presentes el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios el Alto Comisionado Adjunto para los Derechos Humanos.

³¹⁷ A/RES/1894 de 11 de noviembre de 2009, *op. cit.*, pp. 1-2.

³¹⁸ Las delegaciones que hicieron expresa referencia al concepto de la responsabilidad fueron: Austria, Croacia, Rusia, Francia, Libia, Suecia, Italia, Liechtenstein, Irlanda, Bélgica, India, Ruanda y Sudán. Nos parece destacable el discurso de la delegación de Libia, en cuanto que reafirma el concepto de la responsabilidad de proteger tal y como se estableció en la Cumbre Mundial del 2005 y el posterior avance del concepto en la resolución de ese mismo foro, la 1674 (2006) que incorporó medidas para la protección de los civiles en los conflictos armados incluido el de la responsabilidad de proteger. Puso de relieve el sufrimiento cada vez mayor de las víctimas debido a las nuevas formas de hacer la guerra y en contrapartida el abuso de la

mención expresa al concepto de la responsabilidad de proteger, mostrando un compromiso con la noción y aludiendo a la necesidad de aportar mayores esfuerzos en su implementación. En cambio, la delegación de Sudán afirmó que:

“El principio de la protección de los civiles en los conflictos armados es un principio sublime al que todos aspiramos. No obstante, nos preocupan los intentos de algunos Estados de utilizar este objetivo de principios en favor de fines políticos concretos, como la difusión actual de la llamada responsabilidad de proteger que, si bien figura en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 como todos saben, sigue siendo objeto de diversas interpretaciones por los distintos Estados Miembros”³¹⁹.

Por su parte, la delegación rusa quiso recordar el papel central del Consejo de Seguridad sobre las cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales:

“La comunidad internacional solo podrá adoptar medidas apropiadas, sobre todo en lo que atañe al uso de la fuerza, bajo los auspicios del Consejo de Seguridad y con su consentimiento, así como de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”³²⁰.

Una de las cuestiones que merece una atención singular fue que con ocasión del noveno informe del Secretario General sobre la protección de los

guerra por parte de ciertos Estados bajo el pretexto de la lucha contra el terrorismo o la legítima defensa sin que en realidad sean esos los motivos de sus intervenciones y bajo dichas formas que no pueden legitimarse en la letra de la Carta de las Naciones Unidas. La delegación libia además, se lamentó profundamente de la situación del pueblo palestino e instó a los miembros del Consejo de Seguridad, a que asumiera sus responsabilidades. Resaltó también la importancia de la prevención de los conflictos y la necesidad de implementar normas para evitar los estallidos de los mismos con el fin de proteger a un número mayor de personas, haciendo hincapié en los mecanismos de la diplomacia preventiva y alerta temprana. Véase, S/PV.6216, Consejo de Seguridad, Posición de los Estados en el debate sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, 11 de noviembre de 2009.

³¹⁹ S/PV.6216, (Resumption 1), Consejo de Seguridad, Delegación de Sudán en el debate sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, *op. cit.*, p. 47.

³²⁰ S/PV.6216, Consejo de Seguridad, Delegación rusa en el debate sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, *op. cit.*, p. 18.

civiles en los conflictos armados de 22 de mayo de 2012³²¹, el Secretario General quiso aclarar un aspecto fundamental respecto a la responsabilidad de proteger. En concreto, el Secretario General manifestó su preocupación sobre la confusión “constante e incorrecta” de los conceptos de protección a los civiles y la responsabilidad de proteger. Si bien defendió que existían elementos comunes en ambas nociones, sin embargo destacó unas diferencias fundamentales entre ambos afirmando que:

“(…) la protección de los civiles es un concepto jurídico que se funda en el derecho internacional humanitario, las normas de los derechos humanos y el derecho de los refugiados, mientras que la responsabilidad de proteger es un concepto político, establecido en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”³²².

En cuanto a su alcance, puso énfasis en que la diferencia es fundamental siendo:

“(…) la protección de los civiles que se refiere a las violaciones de derecho internacional humanitario y de las normas de derechos humanos en situaciones de conflicto armado. La responsabilidad de proteger se limita a violaciones que constituyen crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o crímenes que se considerarían actos de genocidio o de depuración étnica. En situaciones que no llegan a constituir un conflicto

³²¹ S/2012/376, Informe del Secretario General sobre la Protección de los Civiles en los Conflictos Armados, 22 de mayo de 2012.

³²² S/2012/376, Informe del Secretario General, *op. cit.*, parr. 21, p. 6. En este sentido, VAN STEENBERGHE, R., “The Notions of the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflict: Detecting Their Association and Its Impact Upon International Law”, *Goettingen Journal of International Law*, vol. 6, nº 1, 2014, pp. 81-114; BREAKEY, H., “The Responsibility to protect and the Protection of Civilians in Armed Conflict: Overlap and Contrast”, *Norms of Protection: Responsibility to Protect, Protection of Civilians and Their Interaction*, Geneva, United Nations University, 2012, pp. 62-81; Global Centre for the Responsibility to Protect, “The Relationship between the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflict”, 21 June 2012, (http://www.globalr2p.org/media/files/the_relationship_between_r2p_and_poc_in_armed_conflict_brief_21_june_2012.pdf).

armado pueden perpetrarse crímenes de lesa humanidad, genocidio o de depuración étnica”³²³.

Un mes después de la presentación del citado informe del Secretario General, se fijó de nuevo como tema del orden del día en el seno del Consejo de Seguridad, la protección de los civiles en los conflictos armados para debatir las cuestiones planteadas en el informe del Secretario General³²⁴. El representante de Guatemala manifestó la preocupación de varias delegaciones al indicar que:

“(…) nosotros no hemos hecho secreto de nuestro respaldo de la norma de la responsabilidad de proteger, que ciertamente encuentra traslapes y coincidencias con la protección de los civiles. Pero pensamos que el debate que persiste sobre el llamado tercer pilar de la responsabilidad de proteger no debe contaminar el concepto más amplio, enraizado en el derecho humanitario, que constituye el tema que nos convoca hoy”³²⁵.

En un contexto influido por la crisis en Siria y la previa experiencia de Libia, la Federación rusa manifestó su alarma ante:

³²³ S/2012/376, Informe del Secretario General, *op. cit.*, p. 6. Quizás con esta última frase del párrafo 21 de su informe, el Secretario General estuviera refiriéndose a la situación de Myanmar cuando varios Estados negaron la posibilidad de activar el mecanismo de la responsabilidad de proteger porque no daba cobertura a catástrofes naturales, cuando lo que verdaderamente se estaba planteando es que si el hecho de que el gobierno restringiera la entrada de ayuda humanitaria podría constituir un crimen contra la humanidad.

³²⁴ En el debate participaron los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad en ese momento: Alemania, Azerbaiyán, Colombia, Guatemala, India, Marruecos, Pakistán, Portugal, Sudáfrica y Togo los cinco miembros permanentes. Además, en virtud del reglamento provisional del Consejo se permitió a otros veintiocho Estados: Armenia, Australia, Austria, Bangladesh, Brasil, Canadá, Chile, Egipto, Estonia, Finlandia, Grecia, Indonesia, República Islámica de Irán, Israel, Japón, Jordania, República Islámica de Irán, Israel, Japón, Jordania, República de Corea, Libia, Liechtenstein, Luxemburgo, México, Filipinas, Sri Lanka, Suiza, Turquía, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. Además, y también en virtud del reglamento del Consejo, se invitó a Sra. V. Amos, Secretaria General Adjunta de Asuntos Humanitarios y Coordinadora del Socorro de Emergencia, al Sr. I. Simonovic, Secretario General Adjunto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y al Sr. P. Spoerri, Director para el Derecho Internacional y la Cooperación del Comité Internacional de la Cruz Roja.

³²⁵ S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, discurso presentado por el representante de Guatemala, Nueva York, 25 de junio de 2012, p. 10.

“(…) la tendencia a una interpretación subjetiva de las normas de derecho internacional humanitario relativas a la protección de los civiles en los conflictos armados así como la tendencia a equiparar esas normas con el concepto de la responsabilidad de proteger que es tan ambiguo”³²⁶.

Además haciendo referencia a la intervención en Libia, advirtió que:

“(…) la práctica ha demostrado que invocar ese concepto con lo que inicialmente parecían objetivos nobles a menudo da lugar a una interferencia en asuntos internos de Estados soberanos y a un cambio de régimen. (...) En particular, persisten varios interrogantes sobre los participantes en la operación de la OTAN en Libia en cuanto a la manera en la que se aplicaron en la práctica las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad”³²⁷.

El representante chino, en la misma línea que Rusia, afirmó que al cumplir con el deber de proteger a los civiles, se deben respetar los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, en particular los principios del respeto de la soberanía nacional, la unidad y la integridad territorial, así como el de no injerencia en asuntos internos de los Estados. Para finalizar su discurso, también se refirió a la práctica de la selectividad y los dobles raseros:

“(…) desde hace tiempo muchos Estados miembros han instado al Consejo de Seguridad que defienda los principios de la equidad y la imparcialidad y a que preste la misma atención en todo momento a todos los temas del programa del Consejo relativos a la protección de los civiles, incluidas las situaciones en la Franja de Gaza, Somalia, el Afganistán y el Iraq. China respalda esas opiniones. La adopción de la práctica de la

³²⁶ S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, discurso presentado por el representante de la Federación Rusa, *op. cit.*, pp. 22-23.

³²⁷ S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, discurso presentado por el representante de la Federación Rusa, Nueva York, *op. cit.*, p. 23.

selectividad o dobles raseros sólo perjudica el papel y la autoridad del Consejo de Seguridad”³²⁸.

Tal como venía pronunciándose en sus discursos anteriores, Venezuela reprobó la intervención en Libia por parte del Consejo de Seguridad y señaló a la OTAN como la responsable de destruir gran parte de la infraestructura civil de Libia, causar la muerte de miles de civiles auspiciando un cambio de régimen y el brutal asesinato del Jefe de Estado. De forma explícita, fue crítica con el concepto de la responsabilidad de proteger al afirmar que:

“(…) la noción de la Responsabilidad de Proteger restituye, bajo nuevas formas, las viejas teorías políticas imperiales. Hoy es una herramienta letal del neoliberalismo y del capitalismo salvaje, para transgredir la soberanía de los Estados. [En nombre de este concepto], “se han llevado a cabo actos de agresión neocolonial, que violan el derecho internacional, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos”³²⁹.

Desde otra perspectiva, hubo varias delegaciones que prestaron su apoyo a la propuesta realizada por el gobierno de Brasil sobre la “Responsability while Protecting”³³⁰. El citado gobierno volvió a recordar que son la diplomacia y la

³²⁸ S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, discurso presentado por el representante de China, *op. cit.*, p. 31.

³²⁹ S/PV.6790, (Resumption 1), Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, discurso presentado por el representante de Venezuela, *op. cit.*, p. 22.

³³⁰ La delegación de India se expresó en los siguientes términos: “En tercer lugar, en el marco del cumplimiento del mandato del Consejo relativo a la protección de los civiles, debe asegurarse la responsabilidad a la vez que se protege. Las recientes medidas adoptadas por algunas organizaciones y Estados Miembros han puesto de manifiesto un gran sentimiento de inquietud acerca de la manera en que se ha interpretado concretamente en el terreno el imperativo humanitario de proteger a los civiles. Por lo tanto, la supervisión de la manera en que se cumplen los mandatos del Consejo ha adquirido gran importancia” (S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, Discurso presentado por el representante de la India en el Consejo de Seguridad, Nueva York, 25 de junio de 2012, p. 26); la delegación de Sudáfrica también en términos de responsabilidad al proteger recordó que los “retos relacionados con la protección de los civiles subrayan la importancia de que el Consejo y la comunidad internacional en general se comprometan firmemente con el concepto presentado por el Brasil de la responsabilidad al proteger. Aquellos a quienes se ha encomendado la protección de los civiles tienen que velar por que nuestras acciones no socaven los propios objetivos que procuramos promover”, (S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, Discurso presentado por el representante de Sudáfrica en el Consejo de Seguridad, Nueva York, 25 de junio de 2012, p. 29); Finalmente

cooperación las que reducen los riesgos de conflicto armados y todos los costes humanos asociados a los conflictos, y que por ello, la delegación de Brasil a través del concepto de la “responsabilidad al proteger”:

“(…) ha instado a la comunidad internacional a que muestre un renovado compromiso y una mayor confianza en su capacidad de hacer uso de los instrumentos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas para prevenir los conflictos y lograr una solución pacífica de las controversias”³³¹.

Una vez más, con ocasión del debate sobre el décimo informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados³³², y a pesar de que este informe no hacía mención al concepto de la responsabilidad de proteger, un elevado número de delegaciones se pronunciaron sobre cuestiones afines a la responsabilidad de proteger y otras también dejaron latente la preocupación por confundir los conceptos de la responsabilidad de proteger y la protección de los civiles. El Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz recordó a los Estados la importancia de la noción de la responsabilidad de proteger pero también quiso establecer una clara distinción entre la protección de los civiles y la responsabilidad de proteger al apuntar que:

“Respaldar a los gobiernos anfitriones para que cumplan esas responsabilidades de proteger es la esencia del mantenimiento de la paz moderno. (...) La protección de los civiles por parte del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas no debe confundirse

la delegación de Chile, al igual que el representante de India y Sudáfrica, manifestó su apoyo al concepto y valorando la utilidad de establecer criterios comunes en la ejecución del principio de la Responsabilidad de Proteger y además valorando los criterios presentados por Brasil en el Consejo de Seguridad de 9 de noviembre de 2011, (S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, Discurso presentado por el representante de Chile en el Consejo de Seguridad, Nueva York, 25 de junio de 2012).

³³¹ S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, discurso presentado por el representante de Brasil, *op. cit.*, p. 8.

³³² S/2013/689, Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, de 22 de noviembre de 2013, (<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2013/689>).

nunca con una intervención no consensuada de conformidad con el tercer pilar del marco de la responsabilidad de proteger”³³³.

Para la delegación de Pakistán resultaba fundamental definir claramente el contenido y alcance de las dos nociones ya que:

“La fusión de los dos conceptos crea confusión jurídica. El consenso internacional y la opinión jurídica respaldan la opinión de que para el programa de protección de los civiles, el derecho internacional humanitario solo abarca las situaciones de conflicto armado. Ese consenso debe respetarse. El mandato y el debate sobre este tema en el Consejo también se limitan a las situaciones de conflicto armado, sobre todo las que figuran en el programa de trabajo del Consejo. Debe mantenerse esta distinción para evitar la frecuente tendencia a presentar informes sobre situaciones que no guardan relación con los conflictos armados reconocidos por el derecho internacional”³³⁴.

La delegación de Países Bajos también quiso puntualizar sobre la confusión manifestada por los Estados entre los dos conceptos pero afirmó sin embargo, que desde su punto de vista existía una estrecha relación entre ambas nociones aunque conceptualmente eran distintas:

“La responsabilidad de proteger se centra en cuatro crímenes específicos: genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, en situaciones de conflicto y no conflicto. La protección de los civiles presenta un alcance diferente, ya que tiene por objetivo proteger la seguridad general, la dignidad y la integridad de todos los seres humanos en situaciones de conflicto”³³⁵.

³³³ S/PV.7109, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados. discurso presentado por el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, 12 de febrero de 2014, p.8.

³³⁴ S/PV.7109, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, discurso presentado por la delegación de Pakistán, *op. cit.*, p. 51.

³³⁵ S/PV.7109, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, discurso presentado por la delegación de Países Bajos, *op. cit.*, p. 64.

Igualmente, reconoció que los dos conceptos estaban estrechamente relacionados porque compartían una base normativa similar ya que la protección de las personas era una responsabilidad primordial del Estado, y la prevención y la alerta temprana eran clave para ambos conceptos desempeñando por tanto la comunidad internacional “un papel de apoyo en ambos principios”³³⁶.

La mayoría de las delegaciones también recordaron la responsabilidad de los Estados de proteger a sus poblaciones en términos generales³³⁷. Las delegaciones australiana y chilena, que igualmente destacaron en primer lugar la responsabilidad primordial de los Estados de proteger a la población de situaciones de crímenes masivos, también manifestaron la importancia de la responsabilidad subsidiaria de la comunidad internacional refiriéndose la primera, explícitamente, a la obligación del Consejo de asumir dicha responsabilidad y la segunda, recordando que “la comunidad internacional debe hacerlo de conformidad con los principios acordados en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, contenidos en los párrafos 138 y 139”³³⁸. Los Estados Unidos por su parte, también manifestaron su acuerdo con dicho concepto del que parece cada vez estar más próximo, pero al mismo tiempo recordaron la complejidad que supone llevar este concepto a la práctica, suponiendo todavía un “reto” y una “tarea que todavía estamos aprendiendo a realizar de manera eficaz”³³⁹.

Otras delegaciones, también a favor del concepto, como Ruanda e Italia, apuntaron la falta de voluntad política de la comunidad internacional y en concreto del Consejo de Seguridad, el cual, “debería renovar su compromiso con la responsabilidad de proteger”³⁴⁰. Brasil, en una línea parecida, recordó

³³⁶ S/PV.7109, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, discurso presentado por la delegación de Países Bajos, *op. cit.*, p. 64.

³³⁷ S/PV.7109, La protección de los civiles en los conflictos armados, discursos presentados por las delegaciones de Estados Unidos, Ruanda, Italia, Croacia, Suiza, Botsuana, Turquía, Chad, Brasil, Sudán, Lituania y Siria, *op. cit.*, pp. 24 a 52.

³³⁸ S/PV.7109, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, discurso presentado por el representante de Chile, *op. cit.*, p. 19.

³³⁹ S/PV.7109, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, discurso presentado por el representante de los Estados Unidos de América, *op. cit.*, p. 14.

³⁴⁰ S/PV.7109, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, discurso presentado por el representante de Ruanda, *op. cit.*, p. 24. En igual sentido el

no solo la responsabilidad de proteger a los civiles sino que en base a la iniciativa creada por su gobierno, la comunidad internacional debería dar pruebas de su responsabilidad al proteger.

En sentido contrario, la delegación China fue crítica una vez más con el concepto de la responsabilidad de proteger al considerar que no puede sustituirse la responsabilidad y obligación de proteger de los gobiernos de los Estados y poniendo de relieve que son los Estados los que siempre están en mejor posición de proteger a sus poblaciones. Finalmente, la delegación de Sudán también volvió a pronunciarse pero esta vez con un discurso que matizaba levemente su posición anterior sobre la responsabilidad de proteger al afirmar que:

“Lo que nos preocupa son los intentos de instrumentalizar ese objetivo con unos fines políticos muy concretos. Por ejemplo, el principio de la responsabilidad de proteger, que queremos apoyar desde esta tribuna, a pesar de que aparece en la Declaración del Milenio, sigue abierto a interpretaciones muy diferentes. Contradice un principio consagrado en la Carta, a saber, el respeto de la soberanía nacional y la responsabilidad primordial de los Estados de proteger a sus civiles”³⁴¹.

Por su parte, la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 12 de febrero de 2014³⁴² sobre la protección de los civiles en los conflictos armados emanada de este debate, a pesar de su amplia extensión³⁴³ y teniendo en cuenta además que varios Estados habían hecho alusión a la

representante de Italia, afirmaba que “lamentablemente, hay demasiadas situaciones en el mundo real en las que ese principio sencillamente no funciona porque los Estados son demasiado débiles o de alguna manera incapaces de actuar. Ahí es donde las Naciones Unidas deben hacerse cargo y solo lo pueden hacer si sus Miembros se lo permiten”, *op. cit.*, p. 58.

³⁴¹ S/PV.7109, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, discurso presentado por el representante de Sudán, *op. cit.*, p. 86.

³⁴² S/PRST/2014/3, Consejo de Seguridad, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad en relación con el examen del tema titulado “La protección de los civiles en los conflictos armados”, 12 de febrero de 2014.

³⁴³ Es citado documento cuenta con más de una centena de páginas además de una amplísima selección de textos acordados en las que se ocupó sectorialmente de los problemas más relevantes en el desarrollo de los actuales conflictos armados como la protección de los grupos más vulnerables en el desarrollo de los mismos.

responsabilidad de proteger en el debate previo, solo recogió una breve alusión a esta noción al reconocer que “(...) de forma primordial e individual, la responsabilidad de proteger a la población recae sobre los Estados³⁴⁴. De otro lado, si comparamos la referencia sobre el concepto de la responsabilidad de proteger en esta declaración de la Presidencia con las declaraciones realizadas años anteriores también por la Presidencia del Consejo de Seguridad no puede extrañarnos la escasa referencia al mismo ya que ha sido la tónica seguida por la Presidencia del Consejo de Seguridad en anteriores documentos³⁴⁵.

Con motivo de la celebración, el 30 de enero de 2015, del que ha sido hasta la fecha el último debate sobre la protección a los civiles en los conflictos armados³⁴⁶, el Representante Permanente de Chile ante las Naciones Unidas elaboró una nota conceptual³⁴⁷ en la que instó a los miembros del Consejo de

³⁴⁴ “Los Estados tienen la responsabilidad primordial de respetar y asegurar los derechos humanos de sus ciudadanos, así como de todas las personas que se encuentren en su territorio, tal como se establece en el derecho internacional pertinente, y reafirma la responsabilidad individual de cada Estado de proteger a sus poblaciones frente al genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”, S/PRST/2014/3, Consejo de Seguridad, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, *op. cit.*, p. 1.

³⁴⁵ “El Consejo de Seguridad vuelve a insistir en que los Estados tienen la responsabilidad de cumplir sus obligaciones pertinentes para poner fin a la impunidad y enjuiciar a los responsables de crímenes de guerra, genocidio, crímenes de lesa humanidad y violaciones graves del derecho internacional humanitario”, (S/PRST/2008/18, Consejo de Seguridad, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad en relación con el examen del tema titulado “La protección de los civiles en los conflictos armados”, 27 de mayo de 2008); “El Consejo de Seguridad (...) vuelve a insistir en la responsabilidad que incumbe a los Estados de cumplir sus obligaciones para poner fin a la impunidad y enjuiciar a los responsables de crímenes de guerra, genocidio, crímenes de lesa humanidad y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario”, (S/PRST/2009/1, Consejo de Seguridad, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad en relación con el examen del tema titulado “La protección de los civiles en los conflictos armados”, 14 de enero de 2009); “El Consejo de Seguridad reafirma que corresponde a las partes en los conflictos armados la responsabilidad primordial de adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección de los civiles afectados”, (S/PRST/2010/25, Consejo de Seguridad, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad en relación con el examen del tema titulado “La protección de los civiles en los conflictos armados”, 22 de noviembre de 2010); “El Consejo de Seguridad reafirma las disposiciones pertinentes del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 relativas a la protección de los civiles en los conflictos armados, en particular los párrafos 138 y 139, respecto de la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes de lesa humanidad”, (S/PRST/2013/2, Consejo de Seguridad, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad en relación con el examen del tema titulado “La protección de los civiles en los conflictos armados”, 12 de febrero de 2013).

³⁴⁶ S/PV.7374, Consejo de Seguridad, La protección a los civiles en los conflictos armados, 30 de enero de 2015.

³⁴⁷ S/2015/32, Consejo de Seguridad, Carta de fecha de 16 de enero de 2015 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Chile ante las Naciones Unidas, 19 de enero de 2015.

Seguridad a reflexionar sobre las medidas adoptadas para promover la protección de los civiles del genocidio y otros crímenes en masa sobre la base de los vínculos institucionales y operacionales existentes entre la citada cuestión y la responsabilidad de proteger a las poblaciones contra los delitos de genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y la depuración étnica. Como era de esperar, varias delegaciones hicieron referencia a alguno de los elementos de la responsabilidad de proteger, unos solicitaron a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que limitasen el ejercicio de veto ante situaciones de crímenes masivos teniendo en cuenta el código de conducta propuesto por Francia³⁴⁸, otros recordaron que las acciones militares decididas para poner fin a una situación de conflicto tienen cabida en el concepto de la responsabilidad de proteger siempre que fuesen conformes con los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas³⁴⁹, y finalmente algún Estado quiso subrayar una vez más las diferencias entre las nociones de protección a los civiles y la responsabilidad de proteger. En este sentido la delegación de Venezuela afirmó que mientras que la protección a los civiles era una cuestión aceptada de manera universal por los miembros de la comunidad internacional y codificada a través del Cuarto Convenio de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, la noción de la

³⁴⁸ En este sentido, la delegación de Bélgica reiteró su apoyo “a la iniciativa de Francia en favor de una limitación voluntaria del derecho de veto en los casos de crímenes masivos y la aplicación del concepto de responsabilidad de proteger”, (S/PV.7374, Consejo de Seguridad, La protección a los civiles en los conflictos armados, delegación de Bélgica, 30 de enero de 2015, p. 41); La delegación de Guatemala en términos parecidos: “Apoyamos la iniciativa francesa encaminada a una restricción voluntaria en el uso del derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad en situaciones en que las atrocidades en masa son inminentes o se considera que están teniendo lugar. Consideramos que el principio de responsabilidad de proteger debe aplicarse y ponerse en práctica cada vez más”, (S/PV.7374, Consejo de Seguridad, La protección a los civiles en los conflictos armados, delegación de Guatemala, 30 de enero de 2015, p. 67).

³⁴⁹ En este sentido, la delegación de Tailandia afirmó que: “Cuando los civiles están en riesgo, el Consejo de Seguridad debe actuar con decisión y de manera oportuna, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional”, (S/PV.7374, Consejo de Seguridad, La protección a los civiles en los conflictos armados, delegación de Tailandia, 30 de enero de 2015, p. 43); La delegación de Burundi se refirió a esa cuestión hasta tres veces en su intervención: “Si el Estado no lo hace, entonces la comunidad internacional debe asumir esa responsabilidad. Por supuesto, cualquier intervención en ese sentido debe estar en estricta conformidad con los principios consagrados de la Carta de las Naciones Unidas”. Al final de su intervención se reiteró en su afirmación: “insistir en que cualquier uso de la fuerza para proteger a los civiles en zonas de conflicto debe hacerse de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. No se debe alentar ninguna acción unilateral”, “(...) el Consejo de Seguridad debe ejercer su liderazgo para dar una respuesta internacional, siempre respetando las normas consagradas en la Carta de las Naciones Unidas”, (S/PV.7374, Consejo de Seguridad, La protección a los civiles en los conflictos armados, delegación de Burundi, 30 de enero de 2015, pp. 52-53).

responsabilidad de proteger no era más que una mera declaración política la cual ni siquiera gozaba del consenso en el seno de las Naciones Unidas. Desde su punto de vista, la distinción fundamental entre ambos enfoques estribaba en las cuestiones relativas al uso de la fuerza armada:

“La responsabilidad de proteger contempla medidas militares en contra de la soberanía de un Estado sin su consentimiento para poner fin a (...) cuatro crímenes tipificados, que muchas veces no son verificados de manera transparente e independiente. La protección de civiles, por otro lado, no contempla el uso estratégico de la fuerza y se aplica en el marco del respeto irrestricto de la Carta de las Naciones Unidas y los principios rectores de las operaciones de mantenimiento de la paz, incluido el consentimiento del Estado de acogida o las partes en un conflicto³⁵⁰.

La delegación de Venezuela reiteró la importancia de la distinción entre las dos nociones, ya que desde su punto de vista, su confusión en la práctica había servido como excusa para intervenir militarmente sin consentimiento de los Estados y derrocar sus gobiernos³⁵¹.

1.2. Armas pequeñas y armas ligeras

Más recientemente, el concepto de la responsabilidad de proteger ha sido mencionado por el Consejo de Seguridad en otra importante resolución temática esta vez sobre la importancia de las armas pequeñas y ligeras en el desarrollo de los conflictos armados e íntimamente relacionada con las

³⁵⁰ S/PV.7374, Consejo de Seguridad, La protección a los civiles en los conflictos armados, discurso presentado por la delegación de Venezuela, 30 de enero de 2015, p. 27.

³⁵¹ En una línea parecida se pronunció la delegación de Sudán al considerar que: “quisiéramos expresar nuestra preocupación al observar que [la protección a los civiles] se usa con fines políticos, en particular en la promoción del concepto de la responsabilidad de proteger. Quisiéramos recordar que el principio de la responsabilidad de proteger, si bien forma parte del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1), sigue suscitando distintas interpretaciones entre los Estados Miembros porque está en contradicción con el principio fundamental de la Carta de las Naciones Unidas relativo al respeto de la soberanía de los Estados Miembros, su legitimidad y su plena responsabilidad de proteger a sus ciudadanos”, (S/PV.7374, Consejo de Seguridad, La protección a los civiles en los conflictos armados, delegación de Sudán, 30 de enero de 2015, p. 57).

cuestiones relativas a la protección a los civiles en los conflictos armados. Como apunta J. L. Doménech Omedas:

“(…) las armas pequeñas y ligeras son el fiel compañero de la delincuencia transnacional, del terrorismo, del tráfico ilícito de drogas, del contrabando y de las grandes mafias que controlan el flujo ilegal de personas. El acceso, compra y mercadeo de todo tipo de armamento ligero se beneficia y a su vez es causante de la permeabilidad de fronteras terrestres, marítimas, fluviales y aéreas”³⁵²

No es casual que el Consejo de Seguridad se hiciera eco de forma separada sobre esta cuestión de las armas pequeñas y ligeras, ya que tal como se demostró al finalizar el conflicto libio con el retorno de los soldados tuareg que habían luchado junto al ejército de Gadafi a Malí, el tráfico ilícito y comercio ilegal de este tipo de armas pequeñas y ligeras se extendió sin control por toda la franja del Sahel, siendo finalmente utilizadas en otros conflictos armados como los de Malí o la República Centroafricana.

En consecuencia, la resolución S/RES/2117 (2013)³⁵³ reconoció que:

“(…) el uso indebido de armas pequeñas y armas ligeras ha ocasionado graves crímenes y reafirmando, por consiguiente, las disposiciones pertinentes del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 en lo que respecta a la protección de los civiles en los conflictos armados, en particular los párrafos 138 y 139, referentes a la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”³⁵⁴.

³⁵² DOMÉNECH OMEDAS, J. L., “La lucha contra la proliferación y el comercio ilícito de las armas pequeñas y ligeras en el contexto de la reforma del sector de seguridad. Un enfoque humanitario”, “La Respuesta del Derecho Internacional a los problemas actuales de la Seguridad Global”, *Cuadernos de Estrategia*, nº 160, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2013, p. 219.

³⁵³ S/RES/2117, 26 septiembre de 2013, Armas pequeñas y armas ligeras.

³⁵⁴ S/RES/2117, 26 septiembre de 2013, Armas pequeñas y armas ligeras, p. 3. (<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2117%282013%29>). Es relevante mencionar que la resolución fue aprobada con el voto positivo de catorce miembros y la abstención de la Federación rusa, en palabras de su representante, “(…) no podemos respaldar el proyecto de resolución preparado sobre este tema puesto que carece de una

A pesar de esta importante referencia a la responsabilidad de proteger por parte del Consejo de Seguridad, es curioso que no se había hecho mención de la misma en las actas de la sesión que condujo a la aprobación de la resolución ni en el informe previo del Secretario General sobre las armas pequeñas³⁵⁵ presentado en dicha sesión. No existe por tanto ninguna mención explícita a la responsabilidad de proteger por parte de ninguna de las delegaciones; sin embargo de forma implícita, varias delegaciones recordaron la responsabilidad primordial de los Estados miembros de impedir la transferencia ilícita y el uso indebido de dichas armas. De esta forma se pronunciaban la Federación de Rusia, Guatemala, República de Corea, Estados Unidos y China. Las delegaciones de Argentina, y sobre todo de Ruanda fueron las que más se aproximaron al concepto de la responsabilidad de proteger al recordar ésta última, “que tenemos la obligación y la responsabilidad, no solo individual sino también colectiva, de evitar y combatir la acumulación desestabilizadora y la fabricación, el comercio y la circulación ilícitos de armas pequeñas y armas ligeras”³⁵⁶.

Sin embargo, con ocasión de una posterior sesión en el seno del Consejo donde se volvió a discutir sobre la cuestión de las armas pequeñas y en concreto sobre el costo humano de la transferencia ilícita, la acumulación desestabilizadora y el uso indebido de armas pequeñas y armas ligeras³⁵⁷ varias delegaciones pusieron de relieve la importancia y conexión entre esta cuestión y la responsabilidad de proteger. En concreto la delegación de Indonesia reconoció que:

disposición importante y urgente promovida por Rusia sobre el carácter inaceptable del suministro de las armas pequeñas y las armas ligeras a los agentes no estatales”, (S/PV.7036, Consejo de Seguridad, Las armas pequeñas. La repercusión de la transferencia ilícita, la acumulación desestabilizadora y el uso indebido de las armas pequeñas y las armas ligeras para la paz y la seguridad internacionales, discurso presentado por la delegación rusa, 26 de septiembre del 2013, p. 5).

³⁵⁵ S/2013/503, de 22 de agosto de 2013, Informe del Secretario General, Armas pequeñas. (<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2013/503>).

³⁵⁶ S/PV.7036, Consejo de Seguridad, Las armas pequeñas, discurso presentado por el representante de Ruanda, Nueva York, 26 de septiembre de 2013, p. 14, (<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.7036>).

³⁵⁷ S/PV.7442, de 13 de mayo de 2015, Las armas pequeñas.

“(…) las armas pequeñas y las armas ligeras ilícitas han perturbado la paz y el bienestar de muchas sociedades y la proliferación de esas armas exacerba los desafíos a la responsabilidad de proteger”³⁵⁸.

Finalmente respecto a las armas pequeñas, el Consejo de Seguridad adoptó una nueva resolución S/RES/2220 (2015)³⁵⁹ donde volvió a incluir el lenguaje de la responsabilidad de proteger en el texto de la misma haciendo hincapié en la íntima conexión entre las dos cuestiones. Es más, la resolución incide en numerosas ocasiones a la responsabilidad primordial de los Estados respecto a la protección de la población civil y reafirma:

“(…) las disposiciones pertinentes del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 en lo que respecta a la protección de los civiles en los conflictos armados, incluidos los párrafos 138 y 139, referentes a la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes contra la humanidad”³⁶⁰

El punto más importante de la inclusión de la responsabilidad de proteger en esta resolución temática sobre las armas pequeñas y armas ligeras es por tanto la tendencia dentro del Consejo de Seguridad a incluir las disposiciones de la Cumbre Mundial relativas a la responsabilidad de proteger en los textos de estas resoluciones incluyendo un lenguaje que con mayor frecuencia se refiere a la responsabilidad de los Estados y el papel de las Naciones Unidas y otras organizaciones regionales. Además también, es interesante incidir en el aumento del número de delegaciones que inciden en la íntima conexión entre las cuestiones relativas a las armas pequeñas y la responsabilidad de proteger. Es evidente que cuando hablamos de armas ligeras y armas pequeñas, en muchos casos se está haciendo referencia a situaciones de conflictos armados, y más en particular a situaciones de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad. En todos estos casos, es fundamental

³⁵⁸ S/PV.7442, de 13 de mayo de 2015, Las armas pequeñas, delegación de Indonesia, p. 52. Otras delegaciones que se pronunciaron sobre la conexión entre éstas y la responsabilidad de proteger fueron las delegaciones de Chile y Países Bajos, p. 22 y 64.

³⁵⁹ S/RES/2220, de 22 de mayo de 2015, Las armas pequeñas.

³⁶⁰ S/RES/2220, de 22 de mayo de 2015, Las armas pequeñas, pp. 2-3.

que la responsabilidad primordial de los Estados recaiga fundamentalmente en el control de estas armas para impedir dichas situaciones y en consecuencia cumplir con su responsabilidad primera de proteger a sus poblaciones.

1.3. Amenazas a la paz y la seguridad internacionales: Prevención y lucha contra el genocidio.

Con motivo del 20º aniversario del genocidio en Ruanda, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, organizó bajo la presidencia de Nigeria una reunión informativa titulada “Amenazas a la paz y la seguridad internacionales: prevenir y combatir el genocidio” con el objeto de:

“(…) que el Consejo de seguridad examine la experiencia adquirida cuando la comunidad internacional no previno el genocidio de 1994 (...) en un contexto en que el mundo sigue haciendo frente a nuevos desafíos en la gestión de conflictos, el mantenimiento de la paz y la prevención del genocidio y los crímenes de lesa humanidad”³⁶¹.

En el anexo de la carta dirigida por la Presidencia del Consejo de Seguridad al Secretario General sobre este tema, se adjuntaba una nota conceptual preparada por la delegación de Ruanda con el fin de ayudar a guiar y centrar el debate sobre cuestiones concretas. Específicamente, la delegación de Ruanda quiso concentrar la reunión informativa sobre la estrecha interdependencia de los conceptos de la responsabilidad de proteger y el genocidio, como una de las cuatro situaciones que darían lugar a esa responsabilidad subsidiaria y colectiva de la comunidad internacional. La delegación de Ruanda también quiso poner de relieve los antecedentes y nuevas iniciativas de las Naciones Unidas y sus Estados para prevenir y combatir el genocidio:

“En 2005, en la Cumbre Mundial, los Jefes de Estado y de Gobierno hicieron suyo el principio de la “responsabilidad de proteger”, que, reconociendo la responsabilidad de los Estados de proteger a su

³⁶¹ S/2014/265, Consejo de Seguridad, Carta de fecha 11 de abril de 2014 dirigida al Secretario General por la Presidenta del Consejo de Seguridad, 14 de abril de 2014.

población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, confirió a la comunidad internacional, por conducto de las Naciones Unidas, la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos adecuados para proteger a esas poblaciones (resolución 60/1 de la Asamblea General, párrs. 138 y 139). Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre Mundial también previeron adoptar medidas colectivas, de conformidad con el Capítulo VII de la Carta, y en cooperación con las organizaciones regionales pertinentes cuando procediera, si los medios pacíficos resultaban inadecuados y las autoridades nacionales no protegían a sus poblaciones³⁶².

De igual modo, la delegación de Ruanda reafirmó los esfuerzos del Secretario General de las Naciones Unidas por ocuparse de la cuestión en sus informes sobre la materia y también mediante el establecimiento de las oficinas de los Asesores Especiales para la Prevención del Genocidio y para la Responsabilidad de Proteger. Por otro lado manifestó la problemática que han suscitado algunas iniciativas para prevenir y combatir el genocidio, como la creación y puesta en marcha de la Corte Penal Internacional y la implementación del principio de la responsabilidad de proteger, que “se han topado con diversos problemas en su aplicación y han suscitado controversias entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas”³⁶³. Por todo ello, dicha delegación planteó la importancia de centrar el debate en estas cuestiones y fundamentalmente en la evaluación de los mecanismos de alerta temprana de las Naciones Unidas, la responsabilidad de proteger y la cooperación regional para prevenir el genocidio por un lado, y la responsabilidad y capacidad de los Estados en la prevención del genocidio por el otro.

En la reunión informal celebrada el 16 de abril de 2014, se presentó un proyecto de resolución³⁶⁴ patrocinada por 48 Estados³⁶⁵ que fue aprobado por

³⁶² S/2014/265, Consejo de Seguridad, Carta de fecha 11 de abril de 2014, *op. cit.*, p. 3.

³⁶³ S/2014/265, Consejo de Seguridad, Carta de fecha 11 de abril de 2014, *op. cit.*, p.4.

³⁶⁴ S/2014/270, Consejo de Seguridad, Proyecto de resolución, 16 de abril de 2014.

³⁶⁵ Alemania, Argentina, Australia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Chad, Chile, China, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estados Unidos de América,

unanimidad por los miembros del Consejo de Seguridad. En la Resolución³⁶⁶, se cita expresamente la responsabilidad de proteger y se exhorta a los Estados a:

“(…) que reiteren su compromiso de prevenir y combatir el genocidio y otros crímenes graves conforme al derecho internacional, reafirma los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (A/60/L.1), relativos a la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad (…)”³⁶⁷.

Se recuerda además la importancia primordial de la prevención en el concepto de la responsabilidad de proteger y en la prevención del genocidio, además de la importancia de la puesta en marcha de mecanismos tanto regionales como subregionales de alerta temprana para facilitar la prevención y sanción del delito de genocidio. En este sentido, la delegación de Nueva Zelanda quiso subrayar la idea de que existen medios de prevención suficiente, lo que falta es voluntad política y esa es la cuestión fundamental sobre la que sería necesario un consenso en el seno del Consejo de Seguridad³⁶⁸.

De una lectura conjunta de las posiciones de los Estados en el debate y posterior aprobación de esta resolución podemos establecer una serie de conclusiones. En primer lugar, la resolución S/RES/2150 (2014) fue aprobada por unanimidad, lo que es relevante al tratarse de una resolución cuyo contenido cita explícitamente el concepto de la responsabilidad de proteger. Tal como señaló el Embajador de Nueva Zelanda:

Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Jordania, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Marruecos, Montenegro, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República de Corea, Rumania, Ruanda, Somalia, Suecia, Suiza, Togo y Turquía.

³⁶⁶ S/RES/2150 de 16 de abril de 2014, Amenazas a la paz y la seguridad internacionales.

³⁶⁷ S/RES/2150 de 16 de abril de 2014, *op. cit.*

³⁶⁸ S/PV.7155, Consejo de Seguridad, Posición de Nueva Zelanda en el debate sobre Amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Prevención y lucha contra el genocidio, 16 de abril de 2014, pp. 3-4.

“(…) el desarrollo del principio de responsabilidad de proteger, al que se hace referencia con tanta claridad en el proyecto de resolución que el Consejo tiene hoy ante sí, da aún más razones para abrigar esperanzas. La práctica reciente del Consejo en Malí y la República Centroafricana y con la Brigada de Intervención de la Fuerza en la República Democrática del Congo es otra prueba de que se han aprendido algunas lecciones importantes”³⁶⁹.

En segundo lugar, cabe destacar que la mayoría de los representantes de los Estados miembros del Consejo de Seguridad citaron de forma expresa el concepto de la responsabilidad de proteger y la importancia de desplegar esfuerzos para prevenir las atrocidades en masa. En ese sentido, la delegación de Ruanda volvió a señalar que el problema fundamental está en la falta de voluntad política y no en la escasez o falta de medios, por ello pidió a las Naciones Unidas esfuerzos para no cometer errores del pasado:

“(…) esos esfuerzos incluyen la decisión de avalar en la Cumbre Mundial de 2005 el concepto de la responsabilidad de proteger, (…) la creación de la Oficina del Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio; y en relación con la responsabilidad de proteger, la ejecución del plan de acción titulado “Los derechos en primer lugar” como instrumento para que las Naciones Unidas mejoren la prevención”³⁷⁰.

La delegación de Estados Unidos se pronunció casi en términos idénticos pero añadió que veinte años después, gracias a la doctrina de la responsabilidad de proteger, la Corte Penal Internacional y otras herramientas, la comunidad internacional estaba en mejor posición para garantizar la paz y la seguridad internacionales e insistió en que “Todos nosotros hemos afirmado el deber de cada Gobierno de proteger a sus ciudadanos frente a las atrocidades en masa. Hemos aclarado, nuestra disposición, en virtud de la Carta de las

³⁶⁹ S/PV.7155, Consejo de Seguridad, Amenazas para la paz y la seguridad internacionales, Prevención y lucha contra el genocidio, exposición informativa, Embajador de Nueva Zelanda, 16 de abril de 2014, p. 4.

³⁷⁰ S/PV.7155, Consejo de Seguridad, Amenazas para la paz y la seguridad internacionales, Prevención y lucha contra el genocidio, delegación de Ruanda, *op. cit.*, p. 7.

Naciones Unidas, de responder cuando los Estados necesitan ayuda en el cumplimiento de ese deber”³⁷¹. No deja de ser sorprendente cómo la delegación de Estados Unidos afirma la responsabilidad de los Estados mientras se refiere a una posible “disposición” de actuar lo que supone centrar el debate de la responsabilidad de proteger en las cuestiones relativas al tercer pilar.

En cambio, la delegación de Argentina centró su discurso en el elemento de la prevención e incluso afirmó que “Prevenir es asumir la responsabilidad de proteger”³⁷²; sin embargo la delegación francesa, añadió que “Prevenir es también actuar”³⁷³ tal como se había decidido con la adopción por los Jefes de Estado y de Gobierno del concepto de la responsabilidad de proteger, inclusive mediante la adopción de medidas resueltas y oportunas, por lo que el Consejo de Seguridad debía seguir asumiendo plenamente el papel que le corresponde en el desempeño de la responsabilidad de proteger. Las delegaciones de Chile, Australia, Reino Unido y Luxemburgo, también citaron el compromiso de la responsabilidad del concepto de la responsabilidad de proteger reafirmando el papel relevante de la comunidad internacional y del Consejo de Seguridad como garante de la protección subsidiaria de las poblaciones de los Estados ante crímenes masivos.

Finalmente, cabe señalar la mención por parte de varias delegaciones a la necesidad de continuar trabajando en el consenso hacia la responsabilidad de proteger en la búsqueda de “resultados más tangibles”³⁷⁴. Según estas:

“(…) hace falta seguir avanzando para llevar a la práctica el concepto de la responsabilidad de proteger, que es la doctrina más importante, e imaginativa que ha surgido del escenario internacional en décadas. (…)

³⁷¹ S/PV.7155, Consejo de Seguridad, Amenazas para la paz y la seguridad internacionales, Prevención y lucha contra el genocidio, delegación de Estados Unidos, *op. cit.*, p. 14.

³⁷² S/PV.7155, Consejo de Seguridad, Amenazas para la paz y la seguridad internacionales, Prevención y lucha contra el genocidio, delegación de Argentina, 16 de abril de 2014, *op. cit.*, p. 17.

³⁷³ S/PV.7155, Consejo de Seguridad, Amenazas para la paz y la seguridad internacionales, Prevención y lucha contra el genocidio, delegación de Francia, *op. cit.*, p. 18.

³⁷⁴ S/PV.7155, Consejo de Seguridad, Amenazas para la paz y la seguridad internacionales, Prevención y lucha contra el genocidio, delegación de Corea, *op. cit.*, p. 15.

debemos cultivar y afianzar esa voluntad política, de lo contrario ni los conceptos ni las convenciones más loables permitirán proteger al mundo de los crímenes de lesa humanidad y genocidio”³⁷⁵. “El Consejo debe (...) abrazar el principio de la responsabilidad de proteger en todas sus dimensiones”³⁷⁶.

En esta ocasión, no hubo pronunciamientos de algunos Estados en contra de la noción de la responsabilidad de proteger, a diferencia de lo que venía ocurriendo en sesiones anteriores. Una interpretación tentativa de este hecho podría ser que algunos Estados que en un principio manifestaban su descontento ante el concepto de la responsabilidad de proteger de manera incesante por considerarlo una injerencia clásica en asuntos internos, han olvidado ese discurso, por lo menos en el ámbito material de una resolución temática, y aunque lejos aceptarlo en su totalidad, sus discursos ahora se centran en los aspectos de la prevención como elemento principal del mismo. También cabe pensar que el hecho de que se tratase de una resolución temática relativa a la lucha contra el genocidio no invitaba a los Estados, por una cuestión de imagen pública, a manifestarse de manera crítica y negativa sobre las cuestiones reconocidas en el texto de la misma.

1.4. El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Por iniciativa del Reino Unido, en agosto de 2014 se celebró un debate en el seno del Consejo de Seguridad sobre cuestiones relacionadas con el “Mantenimiento de la Paz y la seguridad internacionales”³⁷⁷. Como resultado de

³⁷⁵ S/PV.7155, Consejo de Seguridad, Amenazas para la paz y la seguridad internacionales, Prevención y lucha contra el genocidio, delegación de Lituania, *op. cit.*, p. 20.

³⁷⁶ S/PV.7155, Consejo de Seguridad, Amenazas para la paz y la seguridad internacionales, Prevención y lucha contra el genocidio, delegación de Luxemburgo, *op. cit.*, p. 25.

³⁷⁷ En una carta con fecha de 5 de agosto de 2014 por el Representante Permanente de Reino Unido al Secretario General, manifestaba su intención de celebrar el 21 de agosto un debate abierto sobre la prevención de los conflictos dentro del tema “Mantenimiento de la paz y seguridad internacionales” y adjuntando una nota conceptual para guiar el debate y tratar algunos aspectos concretos de la prevención en los conflictos armados. S/2014/572, Consejo de Seguridad, Carta de fecha 5 de agosto de 2014 dirigida al Secretario General por el

la celebración del citado debate, se adoptó por unanimidad la resolución S/RES/2171 (2014)³⁷⁸. En términos de la responsabilidad de proteger, su texto recuerda que:

“(…) la prevención de los conflictos sigue siendo una responsabilidad primordial de los Estados, *recordando también* que tienen la responsabilidad primordial de proteger a los civiles y respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que se encuentren dentro de su territorio y estén sujetas a su jurisdicción, según las disposiciones pertinentes del derecho internacional, y, además, *reafirmando* la responsabilidad individual de cada Estado de proteger a sus poblaciones contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”³⁷⁹.

De manera general, varias delegaciones³⁸⁰ se pronunciaron sobre el concepto de la responsabilidad de proteger y su importancia precisamente en el ámbito de la prevención. Algunas delegaciones como las de Luxemburgo, Ruanda, Lituania y Eslovenia³⁸¹ reconocieron que una importante herramienta en la prevención es el papel decisivo que desempeñaban los Asesores Especiales del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger y sobre

Representante Permanente del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ante las Naciones Unidas, 6 de agosto de 2014.

³⁷⁸ S/RES/2171, de 21 de agosto de 2014, Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales - Prevención de conflictos.

³⁷⁹ S/RES/2171, de 21 de agosto de 2014, *op. cit.*, p. 1.

³⁸⁰ En el debate además de los miembros permanentes y no permanentes del Consejo de Seguridad participaron las delegaciones de 39 Estados, el Jefe Adjunto de la delegación de la Unión Europea ante las Naciones Unidas y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Se invitó a participar en la sesión a los representantes de Armenia, Azerbaiyán, Botsuana, Brasil, Canadá, Colombia, Cuba, Dinamarca, Egipto, Etiopía, Guatemala, India, Indonesia, República Islámica del Irán, Irlanda, Israel, Japón, Kazajistán, Malasia, México, Montenegro, Marruecos, Namibia, los Países Bajos, Nueva Zelandia, Pakistán, el Perú, Qatar, Eslovaquia, Eslovenia, Sudáfrica, España, Suiza, la República Árabe Siria, Tailandia, Turquía, Ucrania, Vietnam y Zimbabue.

³⁸¹ “El importante papel que desempeñan los Asesores Especiales del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger, cuyas funciones incluyen actuar como mecanismos de alerta temprana para prevenir posibles situaciones que puedan degenerar en genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y depuración étnica, así como la importante contribución que pueden hacer a la prevención de los conflictos la Representante Especial sobre la Violencia Sexual en los Conflictos y la Representante Especial para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados”, (S/PV.7247, Consejo de Seguridad, Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, Prevención de conflictos, discursos de las delegaciones de Luxemburgo; Ruanda; Lituania; Eslovenia; 21 de agosto de 2014, pp. 7-8; 13-14; 15-16; 54-55).

la Prevención del Genocidio y solicitaron a los Estados un mayor provecho y apoyo a esas oficinas fundamentalmente en relación a los recursos destinados y a las herramientas necesarias a considerar en la fase previa al estallido de los conflictos.

Las delegaciones de Australia y Francia³⁸² centraron sus discursos sobre la cuestión del veto en relación con la responsabilidad de proteger y el uso abusivo del mismo en el caso de delitos graves, instando a los miembros permanentes a que adoptasen el enfoque propuesto por Francia en su iniciativa sobre “la responsabilidad de no vetar”. Otros Estados como Eslovaquia, Países Bajos, Botsuana, Montenegro y España afirmaron la importancia de renovar el compromiso con la responsabilidad de proteger. Como dijo España: “Es importante que sigamos impulsando el maravilloso concepto de la responsabilidad de proteger y, especialmente, el segundo pilar para prestar asistencia a los países, a fin de que puedan prevenir con eficacia la comisión de crímenes atroces”³⁸³. En consecuencia, el texto de la resolución exhorta a los Estados:

“(…) a que se comprometan de nuevo a prevenir y combatir el genocidio y otros crímenes graves con arreglo al derecho internacional, y *reafirma* lo expuesto en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (A/60/L.1) sobre la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”³⁸⁴.

Con ocasión del sexto diálogo interactivo sobre la responsabilidad de proteger, celebrada el 8 de septiembre de 2014, el Secretario General de las Naciones Unidas expresó su valoración positiva por la aprobación de la resolución 2171 al considerar que la responsabilidad de proteger estaba

³⁸² S/PV.7247, Consejo de Seguridad, Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, Prevención de conflictos, delegaciones de Australia y Francia, *op. cit.*, pp. 19-20; 22-23.

³⁸³ S/PV.7247, Consejo de Seguridad, Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, Prevención de conflictos, discurso presentado por la delegación de España, *op. cit.*, p. 34; ver también: delegaciones de Eslovaquia; Países Bajos; Botsuana; Montenegro, *op. cit.*, pp. 45-46; 53-57.

³⁸⁴ S/RES/2171, de 21 de agosto de 2014, Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales - Prevención de conflictos, p. 5.

íntimamente ligada con la responsabilidad de prevenir y que la aprobación de la misma en el seno del Consejo de seguridad expresaba: “the Council’s willingness to give “prompt consideration” to my early warning signals”³⁸⁵.

El Consejo de Seguridad se volvió a reunir en febrero de este año para debatir cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en concreto para reflexionar sobre la historia y reafirmación del firme compromiso con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas³⁸⁶. De nuevo un importante número de delegaciones³⁸⁷ presentes citaron en sus alocuciones la importante legitimidad que desde su punto de vista contaba la responsabilidad de proteger y resaltando el compromiso del Consejo de Seguridad respecto a esta noción que se traducía en la tendencia de este órgano a incluir en sus resoluciones temáticas el concepto de la responsabilidad de proteger como ponían de relieve las resoluciones S/RES/2150 (2014) y S/RES/2171 (2014) antes comentadas.

1.5. Un balance: una aceptación de la noción en resoluciones de bajo coste y poco compromiso

Como hemos puesto de relieve, son varias las resoluciones temáticas en las cuales el Consejo de Seguridad ha mostrado su compromiso con la responsabilidad de proteger. De un análisis de las mismas se constata que el Consejo de Seguridad al analizar cuestiones de manera global y sobre materias íntimamente ligadas al desarrollo de los conflictos armados, como son los asuntos relativos a la protección a los civiles en los conflictos armados o al control de armas ligeras, sigue una tendencia que se traduce en la inclusión del concepto de la responsabilidad de proteger en el texto de las mismas. Para los

³⁸⁵ General Assembly, Statement by the Secretary General, B. Ki-Moon, at the General Assembly informal interactive dialogue on the Responsibility to Protect: "Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the responsibility to protect", 8 August, 2014, (http://www.un.org/apps/news/infocus/sqspeeches/statments_full.asp?statID=2335#.VDZYwHYZ5io).

³⁸⁶ S/PV.7389, de 23 de febrero de 2015, Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales - Reflexión sobre la historia y reafirmación del firme compromiso con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

³⁸⁷ S/PV.7389, de 23 de febrero de 2015, véanse las intervenciones de las delegaciones de México, Austria, Argentina, Bélgica, Eslovenia, Países Bajos, Bosnia Herzegovina, Montenegro y Ruanda, pp. 25-27, 42-47, 55, 63, 94 y 100.

miembros del Consejo de Seguridad y en particular para los permanentes, este tipo de resoluciones presenta la ventaja de que no suponen ningún compromiso concreto, por lo que no arriesgan nada apoyando una noción que despierta la sensibilidad de la opinión pública mundial.

Lo anterior no impide que los Estados, en la elaboración de la resolución, rebajen de manera significativa su contenido material sobre todo respecto a las cuestiones más problemáticas del texto, lo que vacía de contenido algunas de esas resoluciones y las convierte, en algunos casos, en meras declaraciones políticas. Esta rebaja de los términos en las resoluciones temáticas ha sido denunciada por la doctrina, la cual ha llegado a afirmar que estas resoluciones, si bien pueden ser aprobadas por su bajo coste, sin embargo a su vez también suponen un bajo riesgo o compromiso, de forma que a la postre estamos ante textos de mínimos:

“In many ways, the success of these subsequent thematic resolutions might be attributed to their low-cost, low-risk status. However, while this low-risk status might ease the introduction of the issue onto the Security Council agenda, it also sets the stage for low-impact enforcement down the road, creating a legislative Catch-22 for the Council”³⁸⁸.

En todo caso, no cabe duda de que las resoluciones temáticas han aumentado la concienciación y fortalecido el marco jurídico internacional para la protección a los civiles en los conflictos armados y ello incluye el reconocimiento del concepto de la responsabilidad de proteger. Ciertamente es que quizás en el momento presente no puede valorarse el impacto real de las mismas en términos de resultados pero lo que no puede discutirse es que en el ámbito de la gestión global de los conflictos armados el Consejo de Seguridad parece haber asumido que la responsabilidad de proteger forma parte de los elementos a considerar. Por tanto, tal como han puesto de relieve varios

³⁸⁸ FRASER, T., “Conclusion: the Security Council as global legislator”, *The Security Council as Global Legislator*, Routledge Global Institutions Series, 2014, p. 300; En el mismo sentido, HUDSON, N., F., *Gender, Human Security and the UN: Security Language as a Political Framework for Women*, Routledge Press, London, 2009, p. 71.

autores, al referirse no solo a las resoluciones temáticas sino también a las declaraciones de la Presidencia del Consejo:

“(...) provided it, as well as the UN’s larger membership, with sort of a normative compass to guide their exploration of new substantive territory”³⁸⁹.

2. La Responsabilidad de Proteger en los casos de la práctica

Si de las resoluciones temáticas se desprende una generalizada aceptación de la noción al reconocer las responsabilidades individuales de los Estados respecto a sus poblaciones pero a la vez el reconocimiento de una responsabilidad subsidiaria de la comunidad internacional ante unos supuestos concretos, es importante compararlos con la posición del Consejo de Seguridad ante los casos de la práctica³⁹⁰. Siendo éste el test definitivo, veremos sin embargo que ante diferentes situaciones amparadas por el concepto de la responsabilidad de proteger en unas ocasiones ha existido un consenso de casi todos los miembros del Consejo de Seguridad y en otros supuestos con características similares ha sido imposible aplicar el concepto de la responsabilidad de proteger. Y es que en algunas situaciones, las diferentes percepciones de los Estados sobre cómo calificar y actuar en un determinado supuesto ha tenido como resultado un imposible consenso en la aplicación de la responsabilidad de proteger.

Antes de entrar en los casos concretos, conviene recordar que la guerra de Irak en 2003 reavivó el debate sobre la legalidad o no de las citadas intervenciones sin consentimiento del Consejo de Seguridad, sobre su ilegalidad pero posible legitimidad por poder justificarse en motivos

³⁸⁹ LUCK, E., *UN Security Council: Practice and Promise*, Global Institutions, Routledge, Oxford, 2006, p. 131.

³⁹⁰ Para una perspectiva politológica de las resoluciones del Consejo de Seguridad en los casos de la práctica véase: ESCRÍÑA CREMADES, B., *La responsabilidad de proteger en el marco de las Naciones Unidas. Deliberaciones y toma de decisiones del Consejo de Seguridad (2005-2012)*, Tesis doctoral, Universitat de Barcelona, 2014, pp. 326-339.

humanitarios³⁹¹ o sobre cuáles podrían ser los criterios bajo los que pudiera considerarse que una intervención estaría justificada por razones humanitarias³⁹². Para una importante parte de la doctrina, la intervención de Estados Unidos en Irak sin consentimiento del Consejo de Seguridad, y justificada por supuestos motivos humanitarios significó en términos de responsabilidad de proteger:

“(...) the ex post facto humanitarian justification of regime change in Baghdad highlighted the potential for abuse of the idea that there is an international responsibility to protect those suffering serious harm if their own state is either causing or alternatively unwilling or unable to avert it”³⁹³.

Otros autores, como C. Badescu y T. Weiss, a pesar de afirmar que “the invasion of Iraq had nothing to do with the responsibility-to protect”³⁹⁴, reconocieron que el abuso respecto de la intervención de Estados Unidos en Irak al esgrimir razones humanitarias había afectado muy significativamente a

³⁹¹ En palabras de F. Tesón sobre la intervención en Irak, “In reading the materials on the war, one is struck by the fact that, whatever else was going on, the war against Iraq had an unmistakable humanitarian component. Liberating Iraq was always part of the motivation for the invasion. The public debate made clear that, other things being equal, the fact that the target of military action was such a notorious tyrant was a reason in favor of the war. Removing tyranny is not always a sufficient reason for war, but it certainly inclines us toward intervention. The removal of Hussein was central in the minds of political leaders throughout the whole exercise. It is true, as critics have pointed out, that Bush and Blair were slow in embracing the humanitarian rationale for the war. But they did so, before, during, and after the war”, TESÓN, F. R., “Ending Tyranny in Iraq”, *Ethics & International Affairs*, vol. 19, nº 2, 2005, p. 10. En sentido contrario, “The Afghanistan and Iraq wars were not humanitarian interventions, but the current cynicism they have created about the use of military force for humanitarian purposes could have devastating consequences for persecuted peoples needing assistance in the future”, ABOU, C., “Rights and Responsibilities: Resolving the Dilemma of Humanitarian Intervention”, *Global Dialogue*, vol. 7, nº 1-2, 2005, p. 7.

³⁹² Incluso en este supuesto, tal y como afirman, J. Moses, B. Bahador y T. Wright, “(...) the differences of opinion between prominent advocates of the R2P (such Bellamy, Thakur, Weiss, Evans, Tesón and Ignatieff), shows just how difficult it is to decide when intervention is warranted on humanitarian grounds”, MOSES, J., BAHADOR, B., WRIGHT, T., “The Iraq War and the Responsibility to Protect: Uses, Abuses and Consequences for the Future of Humanitarian Intervention”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 5, nº 4, 2011, p. 363.

³⁹³ MACFARLANE, N.; THIELKING, C.; WEISS, T., “The Responsibility to Protect: is anyone interested in humanitarian intervention?”, *Third World Quarterly*, vol. 25, nº 5, 2004, p. 977; En un sentido parecido, P. Williams y A. Bellamy, reconocieron que, “(...) as a result, while a norm of humanitarian intervention may be emerging, the coalition’s abuse of humanitarian justifications in Iraq has raised the level of ideational and material resources that Western states must invest in order to persuade others of their case”, WILLIAMS, P., BELLAMY, A., “The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur”, *Security Dialogue*, vol. 36, nº 1, 2005, p. 37.

³⁹⁴ BADESCU, C.; WEISS, T., “Misrepresenting R2P and Advancing Norms: An Alternative Spiral?”, *International Studies Perspectives*, vol. 11, nº 4, 2010, pp. 354-355.

la percepción positiva y general del concepto de la responsabilidad de proteger pudiendo contribuir al desarrollo futuro de una norma emergente.

Por tanto la citada intervención sumada a los fracasos anteriores del Consejo de Seguridad respecto a la falta de protección de los civiles en los conflictos armados como los supuestos de Somalia y Ruanda, intensificó de nuevo el debate en el seno del mismo respecto a las cuestiones relativas a la intervención humanitaria, en un nuevo intento de buscar posibles normas para poner fin a las violaciones masivas de derechos humanos en determinadas circunstancias. Sin embargo, otra parte de la doctrina no compartió esta visión y en cambio consideraron que:

“Operation Iraqi Freedom, which was aimed at human protection, led to negative repercussions against the R2P concept (...) smaller nations suspected that the R2P would be another Western justification of strong powers imposing their geopolitical and economic interests”³⁹⁵.

Para este sector, la intervención llevada a cabo de manera unilateral por los Estados Unidos ensombreció la incipiente noción de responsabilidad de proteger al justificar los miedos de aquellos Estados que temían que el concepto de la responsabilidad de proteger pudiera ser utilizado por las grandes potencias para justificar intervenciones en defensa de intereses propios.

Con posterioridad, varias situaciones de conflicto han sido determinantes para probar la efectividad de esta noción. El hecho de que la doctrina se refiera a la situación de Darfur como “el verdadero test de la responsabilidad de proteger”³⁹⁶, o que tras la implementación de la responsabilidad de proteger en Libia y con miras a discutir su operatividad en Siria se hablara de la “resaca Libia”³⁹⁷ o del efecto “Blow-back”³⁹⁸ en términos de responsabilidad de

³⁹⁵ INSTITUTE FOR GLOBAL POLICY, Responsibility to Protect Project: “Responsibility to protect-Engaging Civil Society”, 2003-2009.

³⁹⁶ EVANS, G., “Darfur and the Responsibility to Protect”, *International Crisis Group*, 1 August, 2004; DE WAAL, A., “Darfur and the Failure of the Responsibility to Protect”, *International Affairs*, vol. 83, nº 6, 2007, pp. 1039-1054; GRONO, N., “Briefing – Darfur: The International Community’s failure to Protect”, *African Affairs*, vol.105, nº 421, p. 621.

³⁹⁷ HIGGINGS, M., “Analysis: UN Syria resolution falls victim to Libyan hangover”, *National Post*, 6 October 2011.

proteger, confirma la importancia de analizar los mandatos del Consejo de Seguridad en sus resoluciones sobre conflictos específicos para valorar el grado de aceptación por este órgano de la responsabilidad de proteger en momentos concretos y decisivos.

2.1. Sudán: la primera ocasión perdida

Desde los primeros años de este conflicto, la respuesta internacional estuvo limitada a la entrega de ayuda humanitaria y a tratar de resolver las tensiones políticas entre el gobierno de Sudán y Movimiento de Liberación de Sudán (SLM)³⁹⁹. A comienzos del año 2004 la situación se había deteriorado tan gravemente que fue calificada por varios representantes de Naciones Unidas como una de las peores crisis humanitarias del mundo⁴⁰⁰ siendo comparada, incluso, por sus niveles de crueldad, con el conflicto de Ruanda. Durante el 2004 el Consejo de Seguridad adoptó una extensa batería de resoluciones⁴⁰¹ para frenar la violencia y tratar de poner fin a la situación de emergencia humanitaria agravada por el hecho de que el gobierno de Sudán estaba siendo cómplice de crímenes contra la humanidad y limpieza étnica en Darfur, incumpliendo así su responsabilidad de proteger. La primera resolución del Consejo de Seguridad sobre la situación en Darfur fue la resolución

³⁹⁸ RAMBERG, B., "Applying the Responsibility to Protect to Syria", *YaleGlobal*, 5 March 2012; GARWOOD-GOWERS, A., "The Responsibility to Protect and the Arab Spring: Libya as the exception, Syria as the norm?", *op. cit.*, p. 613.

³⁹⁹ El Secretario General, ya en su informe sobre Darfur de julio de 2006 se refería a los antecedentes del conflicto en los siguientes términos, "los ataques del Movimiento y Ejército de Liberación del Sudán (SLM/A) y el Movimiento Justicia e Igualdad (JEM) que se produjeron a principios de 2003, así como la decisión del Gobierno de responder desplegando sus fuerzas armadas nacionales y movilizand o a las milicias locales, introdujeron una forma totalmente nueva de violencia aterradora. Los conocidos Janjaweed, junto con los ataques de las milicias y los bombardeos aéreos indiscriminados, ayudaron a arrasar e incendiar aldeas, violar a niñas y a mujeres, secuestrar a niños y destruir fuentes de suministros de alimentos y agua (...) ello ha causado más de 200.000 víctimas civiles, más de 2 millones de personas desplazadas (...). El ciclo de terror en el interior de Darfur amenaza también la paz y la seguridad en la región", S/2006/591, de 28 de Julio de 2006, Informe del Secretario General sobre Darfur, pp. 1-2.

⁴⁰⁰ UN News Centre, J. Egeland, United Nations Emergency Relief Coordinator, "the biggest, most neglected humanitarian emergency in the world today", 15 march 1995.

⁴⁰¹ Para un análisis de las resoluciones sobre Darfur: BELLAMY, A., "Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq", *Ethics and International Affairs*, vol. 19, nº 2, 2005, pp. 31-54; NASU. H., "The UN Security Council's Responsibility and the "Responsibility to Protect", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 15, 2011, pp. 407-412.

S/RES/1547 (2004)⁴⁰², donde pidió enérgicamente el fin del conflicto armado y tan solo un mes después, adoptaba la resolución S/RES/1556 (2004), en la cual decidió actuar en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, restringiendo la adopción de medidas a las contempladas en el artículo 41 de la Carta. Esta resolución ha sido considerada por muchos como:

“(...) the abandonment of the people of Darfur and an abdication of the Security Council’s role as human rights enforcing agent”⁴⁰³.

En consecuencia los miembros del Consejo de Seguridad, lejos del consenso, decidieron no intervenir militarmente; al respecto, se ha dicho que cualquier proyecto de resolución que incluyera medidas contempladas en el artículo 42 de la Carta hubiera contado con el veto de la Federación Rusa y de China debido fundamentalmente a los importantes contratos de armamento de ambos con el gobierno de Sudán⁴⁰⁴. Argumento que también ha sido defendido por varios autores al considerar que:

“(...) so-called humanitarian intervention in Darfur would simply be a façade for gaining access to Sudan’s oil”⁴⁰⁵.

El 24 de marzo de 2005 el Consejo de Seguridad decidió establecer la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) mediante la resolución S/RES/1590 (2005)⁴⁰⁶. Apenas una semana después, el Consejo de Seguridad

⁴⁰² S/RES/1547, de 11 de Junio de 2004, Informe del Secretario General sobre el Sudán.

⁴⁰³ AARONOVITCH, D., “Into Africa, now”, *The Observer*, Sunday 1 August, 2004.

⁴⁰⁴ Según J. Lucci, “La constante amenaza de veto por parte de los gobiernos de Rusia y China demostró que ambos decidieron privilegiar sus intereses particulares que salvar la vida de miles de personas en Darfur”, LUCCHI, J. J., “La Responsabilidad de Proteger y los intereses de los 5 Miembros Permanentes: Los casos de Darfur, Myanmar y Siria”, *La Responsabilidad de Proteger y su aplicabilidad en América Latina, Pensamiento Propio, op. cit.*, p. 71.

⁴⁰⁵ HUMAN RIGHTS WATCH, “War in Iraq: Not a Legitimate Humanitarian Intervention”, *World Report 2004*, New York, 2004, pp. 13-35.

⁴⁰⁶ S/RES/1590, de 24 de marzo de 2005, Informes del Secretario General sobre el Sudán. Es importante mencionar su párrafo 16, i. el cual pone de relieve las responsabilidades del gobierno de Sudán, “Decide autorizar a la UNMIS a adoptar, en las zonas en que estén desplegadas sus fuerzas y en el grado en que considere que esté dentro de sus posibilidades, las medidas necesarias para proteger al personal, los recintos, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas, garantizar la seguridad y libertad de desplazamiento del personal de las Naciones Unidas, el personal humanitario y el personal del mecanismo conjunto de evaluación y de la comisión de evaluación y, sin perjuicio de la responsabilidad que atañe al Gobierno del

aprobó una importante resolución S/RES/1593 (2005)⁴⁰⁷ en la que remitía la situación en Darfur al fiscal de la Corte Penal Internacional, otorgándole por primera vez jurisdicción sobre un Estado no parte de su Estatuto.

Más de un año después, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución S/RES/1706 (2006), en la que se refiere a “la resolución 1674 (2006) relativa a la protección de los civiles en los conflictos armados, en la que se reafirma (...) lo dispuesto en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005” y autoriza el despliegue de la UNMIS para impedir que grupos armados obstaculizasen la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur, ello:

“(..) sin perjuicio de la responsabilidad que atañe al Gobierno del Sudán, proteger a los civiles que se encuentren sometidos a amenazas de violencia física”⁴⁰⁸.

Pese al agravamiento del conflicto, las continuas divisiones en el Consejo de Seguridad impidieron decidir una acción colectiva en Darfur. Las objeciones de China, Rusia y la Liga Árabe, sumado a las preocupaciones de Estados Unidos, que en ese momento tenía su atención concentrada en el conflicto de Irak, no dio lugar a una formación fuerte de Estados para defender la noción de la responsabilidad de proteger. Si bien es cierto que a posteriori China flexibilizó su posición y presionó a Sudán para que consintiera la entrada de la misión híbrida prevista en la S/RES/1769 (2007), no se autorizó una fuerza de acción rápida por parte de Naciones Unidas y se retiró toda referencia a las sanciones en los textos de las resoluciones.

Tras el Acuerdo de Naivasha entre el gobierno de Jartum y el Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán el Consejo de Seguridad en su resolución S/RES/1996 (2011), acogía con beneplácito “el restablecimiento de la República del Sudán del Sur el 9 de julio de 2011, tras su proclamación como Estado independiente” y establecía la Misión de Asistencia de las Naciones

Sudán, proteger a los civiles que se encuentren bajo una amenaza inminente de violencia física”.

⁴⁰⁷ S/RES/1593, de 31 de Agosto de 2005, Informes del Secretario General sobre el Sudán.

⁴⁰⁸ S/RES/1706, de 31 de Agosto de 2006, Informes del Secretario General sobre el Sudán.

Unidas en la República del Sudán del Sur (UNMISS) por un periodo de un año con el mandato de de consolidar la paz y la seguridad y contribuir a establecer las condiciones para el desarrollo de la República de Sudán del Sur y asesorando y asistiendo a dicho gobierno:

“(…) para que cumpla su responsabilidad de proteger a los civiles de conformidad con el derecho internacional humanitario, las normas de los derechos humanos y el derecho de los refugiados”⁴⁰⁹.

El 11 de julio de 2013 el Consejo de Seguridad aprobó una nueva resolución sobre la situación del Sudán del Sur⁴¹⁰ en el que recordó de manera explícita, y en reiteradas ocasiones, la responsabilidad de Sudán del Sur de proteger a su población. Ya casi al inicio de la misma, el Consejo de Seguridad hizo referencia a una declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 12 de febrero de 2013⁴¹¹ en relación con el tema examinado por el Consejo de Seguridad, la protección a los civiles en los conflictos armados:

“*Recordando* la declaración de la Presidencia de 12 de febrero de 2013, en que el Consejo de Seguridad reconoció que los Estados tienen la responsabilidad primordial de proteger a los civiles, así como de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción, según lo establecido en el derecho internacional pertinente, reafirmó que corresponde a las partes en los conflictos armados la responsabilidad primordial de adoptar todas las medidas viables para asegurar la protección de los civiles”⁴¹².

En el mismo texto, hasta en otras dos ocasiones más, el Consejo de Seguridad puso de relieve “la responsabilidad primordial [del Gobierno de Sudán del Sur] de consolidar la paz y evitar que se recaiga en la violencia”, e

⁴⁰⁹ S/RES/1996, de 8 de julio de 2011, Informes del Secretario General sobre el Sudán.

⁴¹⁰ S/RES/2109, de 11 de julio de 2013, Informes del Secretario General sobre el Sudán.

⁴¹¹ S/PRST/2013/2, Consejo de Seguridad, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, de 12 de febrero de 2013.

⁴¹² S/RES/2109 de 11 de Julio de 2013, Informes del Secretario General sobre el Sudán.

instando a que asumiera “una mayor responsabilidad en la protección de su población civil”⁴¹³.

Posteriormente, en la resolución de 30 de julio de 2013, el Consejo de Seguridad recordó que “UNAMID tiene el mandato establecido en virtud del Capítulo VII y definido en la resolución 1769 (2007), de desempeñar las tareas fundamentales de proteger a los civiles, sin perjuicio de la responsabilidad primordial del Gobierno de Sudán”⁴¹⁴ prorrogando la misión por otros 13 meses. Además, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha seguido ocupándose de la cuestión y ha aprobado varias resoluciones sobre el conflicto hasta el presente. Respecto a las resoluciones adoptadas en 2013⁴¹⁵ y en 2014⁴¹⁶, tan solo en las resoluciones S/RES/2155 (2014) y S/RES/2187 (2014) encontramos referencias al concepto de la responsabilidad de proteger. Respecto a la primera, el Consejo de Seguridad recordó que:

“(…) recae en el Gobierno de Sudán del Sur la responsabilidad primordial de proteger a los civiles que se encuentren en su territorio y estén sometidos a su jurisdicción, incluso de posibles crímenes de lesa humanidad y de guerra (y) destacando la responsabilidad que comparten todas las partes en el conflicto por el sufrimiento de la población de Sudán del Sur y la necesidad de asegurar que se atiendan las necesidades básicas de la población”⁴¹⁷.

⁴¹³ S/RES/2109 de 11 de Julio de 2013, *op. cit.*

⁴¹⁴ S/RES/2113, de 30 de julio de 2013, Informes del Secretario General sobre el Sudán.

⁴¹⁵ S/RES/2126, de 25 de noviembre de 2013; S/RES/2132, de 24 de diciembre de 2013 y S/RES/2138, de 13 de febrero de 2014, Informes del Secretario General sobre el Sudán. S/RES/2148, de 3 de abril de 2014; S/RES/2156, de 29 de mayo de 2014, Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur.

⁴¹⁶ S/RES/2138, de 13 de febrero de 2014, Informes del Secretario General sobre el Sudán; S/RES/2148, de 3 de abril de 2014, Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur; S/RES/2155, de 27 de mayo de 2014, Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur; S/RES/2156, de 29 de mayo de 2014, Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur; S/RES/2173, de 27 de agosto de 2014, Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur; S/RES/2179, de 14 de octubre de 2014, Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur; S/RES/2187, de 25 de noviembre de 2014, Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur.

⁴¹⁷ S/RES/2155, de 27 de mayo de 2014, Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur.

En la resolución S/RES/2187 (2014), además de citar todas las resoluciones temáticas previas donde se recogió el concepto de la responsabilidad de proteger y de recordar al Gobierno de Sudán del Sur su responsabilidad principal de proteger a los civiles que se encuentran en su territorio incluso frente a situaciones de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, manifestó motivos razonables de preocupación al considerar que:

“(…) tanto el Gobierno como las fuerzas de la oposición han cometido crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, incluidas ejecuciones extrajudiciales, violaciones y otros actos de violencia sexual, desapariciones forzadas, y arrestos y detenciones arbitrarios”⁴¹⁸.

La doctrina se refiere a la situación de Darfur como un caso claro en el que el gobierno era incapaz e incluso culpable de no proteger a su población, y donde se estaban cometiendo crímenes tipificados en el concepto de la responsabilidad de proteger; sin embargo, el Consejo de Seguridad no quiso activar el mecanismo de protección reconocido en el tercer pilar de esta noción. Además, en este supuesto en particular el gobierno de Sudán no solo no quería proteger a su población sino que fue cómplice de cometer crímenes contra la humanidad y limpieza étnica en Darfur, por lo que en términos de responsabilidad de proteger, ni el pilar primero ni el pilar segundo podrían ser suficientes para poner fin a la situación de emergencia en el citado Estado. En este sentido, V. Nanda afirmó que la inaplicación de este principio no sólo se debe a la ausencia de capacidad operativa, sino a la ausencia de compromiso y voluntad política de los Estados⁴¹⁹. Para L. Feinstein no hay duda: “If Darfur is the first “taste case” of the responsibility to protect, there is no point in denying that the world has failed the entry exam”⁴²⁰. Además como señala M. J. Cervell Hortal, en términos de responsabilidad de proteger:

⁴¹⁸ S/RES/2187, de 25 de noviembre de 2014, Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur, p. 3.

⁴¹⁹ NANDA, V., “The Protection of Human Rights Under International Law: Will the UN Human Right Council and the Emerging New Norm ‘Responsibility to Protect’ Make a Difference?”, *DJILP*, vol. 35, nº 3-4, 2007, p. 378.

⁴²⁰ FEINSTEIN, L., *Darfur and Beyond: What is Needed to Prevent Mass Atrocities*. Washington, DC: Council on Foreign Relations, 2007, p. 38.

“Darfur y sus características lo convertían en el escenario ideal para ponerlo en marcha (...) Darfur ha demostrado lo que ya en nuestro fuero interno sabíamos: el veto del Consejo de Seguridad es el muro que siempre se alza y ni el esperanzador concepto de la responsabilidad de proteger ni las cifras del desastre han logrado derribar (...). El Consejo de Seguridad debería, de una vez por todas, enfrentarse a este tema que no por espinoso debe rehuir, pese a que intuyo (estoy segura, me atrevería a decir) que no es precisamente eso lo que hará”⁴²¹.

A su vez, P. Williams y A. Bellamy, argumentando sobre las consecuencias del conflicto de Darfur respecto a la responsabilidad de proteger pusieron de relieve que:

“Advocates of the responsibility to protect idea must therefore find ways to convince Western states to live up to their statements of intent and to take risks in order to save strangers. They must also prepare Western societies to accept the requisite costs. Sadly for Darfurians, the political and material costs of taking the responsibility to protect idea seriously have increased at precisely the same time as the West’s willingness to pay decreased”⁴²².

La ya citada M. J. Cervell ha sido muy crítica con la pasividad del Consejo de Seguridad respecto a la situación en Darfur, afirmando que:

“Esta crisis es un claro ejemplo de cuán difícil es poner en práctica la responsabilidad de proteger y la necesidad de que la sociedad internacional se replantee la figura, se decida de dotarla de herramientas que permitan su aplicación real y efectiva y abandone el calificativo de

⁴²¹ CERVELL HORTAL, M., J., *Naciones Unidas, Derecho Internacional y Darfur*, Ciencia jurídica y Derecho Internacional, Comares, Granada, 2010, pp. 206-208.

⁴²² WILLIAMS, P., BELLAMY, A., “The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur”, *Security Dialogue*, vol. 36, nº 1, 2005, p. 44; De Waal en términos parecidos afirmó que: “In pursuit of an unachievable ideal, the international community has failed to achieve practical solutions that lay within its grasp”, DE WAAL, A., “Darfur and the failure of the responsibility to protect”, *International Affairs*, vol. 83, nº 6, 2007, p. 1054.

concepto para convertirlo en *norma* (...) La responsabilidad de proteger exige, en definitiva, una responsabilidad de prevenir y la puesta en marcha de medidas de reacción ágiles que, precisamente, no son las que un modelo de Consejo de Seguridad como el actual, caduco y estancado, permite desarrollar. Lecciones como Darfur (...) se han encargado de probarlo: si no se actúa pronto, las situaciones llegan a límites insostenibles y pasan a engrosar la ya demasiado larga lista de fracasos de la comunidad internacional”⁴²³.

Para esta autora, es claro que en el caso de Darfur el fracaso de la responsabilidad de proteger se manifestó sobre todo en lo que tiene que ver con la prevención, ya que los mecanismos de prevención se pusieron en marcha demasiado tarde, y en relación con la reacción, ya que apenas se adoptaron iniciativas en este sentido, y las pocas que se llevaron a cabo no obtuvieron resultados que tuvieran ningún efecto para poner fin a la situación en el interior del país.

2.2. Myanmar: más allá de la responsabilidad de proteger

Si bien es cierto que el origen del conflicto en Birmania, actual Myanmar, podría situarse a finales de los años cuarenta, es desde finales de los años ochenta cuando se recrudece el conflicto debido fundamentalmente a las protestas en agosto de 1988 de los opositores al régimen militar, que se prolongaron a lo largo de dos meses contra el régimen dictatorial de la Junta militar de Myanmar que gobierna el país desde el golpe militar en los años 80⁴²⁴. A pesar del conocimiento de la situación por parte de la comunidad internacional, y en concreto por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, éste no incluyó en su agenda la situación de Myanmar hasta 2006, dejando el asunto en manos de la Asamblea General y del Consejo de Derechos Humanos. La aparente buena disposición del Consejo de Seguridad de tener

⁴²³ CERVELL HORTAL, M. J., “La Responsabilidad de Proteger: cuando el sistema falla”, *op. cit.*, pp. 357-359.

⁴²⁴ SERRA PUIG, R., *Burma/Myanmar*, Asociación para las Naciones Unidas en España, Barcelona 2006.

en cuenta la situación de Myanmar se disipó tan sólo un año después cuando el 12 enero de 2007 se presentó un proyecto de resolución patrocinado por los Estados Unidos y Reino Unido con el objeto de ocuparse de la situación de Myanmar⁴²⁵ y encontró el veto de Rusia y China⁴²⁶. El proyecto de resolución ponía de relieve la preocupación de algunos Estados por los continuos ataques a las minorías étnicas, de las violaciones a gran escala de los derechos humanos y de las restricciones a los agentes humanitarios para llevar a cabo labores humanitarias en terreno, exhortando al gobierno de Myanmar a que cesara en sus ataques militares contra civiles y a que permitiera inmediatamente el acceso a las organizaciones humanitarias para poder actuar sin restricciones y el compromiso del gobierno de Myanmar a iniciar sin demora un diálogo político que condujera a la transición democrática. Las delegaciones de Rusia y China, si bien se hicieron eco de la grave situación humanitaria que afrontaba Myanmar, argumentaron que no suponía una amenaza para la paz y seguridad internacionales y en consecuencia era una situación interna que venía amparada por el principio de no intervención en asuntos internos de la Carta de Naciones Unidas. Éstas además, añadieron que sería el Consejo de Derechos Humanos un mejor foro de debate para ocuparse de la situación⁴²⁷ y en consecuencia volviendo a poner en manos de este Consejo, un órgano con limitadas competencias, la responsabilidad sobre la situación de Myanmar.

Para varios autores, era claro que el contenido del proyecto de resolución refiriéndose a violaciones masivas de derechos humanos hubiera sido suficiente para poner en marcha el concepto de la responsabilidad de proteger ya que los crímenes perpetrados por el régimen podían haber sido considerados efectivamente como crímenes contra la humanidad. En palabras de R. Barber:

⁴²⁵ S/2007/14, Consejo de Seguridad, Proyecto de Resolución, 12 enero de 2007, Myanmar.

⁴²⁶ Además contó con el voto negativo de Sudáfrica y las abstenciones de Indonesia, el Congo y Qatar. Véase las posiciones de los Estados en el acta de sesiones, S/PV.5619, de 12 de enero de 2007, La situación en Myanmar.

⁴²⁷ SC/8983, Security Council, Security Council fails to adopt draft resolution on Myanmar, 12 January, 2007.

“(…) the human rights violations described by the proposed resolution, clearly amounting to crimes against humanity, may well have warranted the invocation of the responsibility to protect”⁴²⁸.

Ante la represión violenta de las manifestaciones pacíficas en agosto y septiembre de 2007, la presidencia del Consejo aprobó una declaración el 11 de octubre de 2007, en la cual se lamentaba profundamente de la represión violenta de las manifestaciones pacíficas en Myanmar y pedía la liberación inmediata de todos los presos políticos y demás detenidos y exigiendo un diálogo con todas las partes del conflicto para alcanzar una auténtica reconciliación nacional⁴²⁹. La situación sin embargo se agravó trágicamente los primeros días de mayo de 2008 por la confluencia de un devastador ciclón que causó un gran número de víctimas. Además, el número de víctimas aumentó a causa de la actuación negligente del gobierno de Myanmar, el cual dificultó la entrada de la asistencia humanitaria ofrecida por la comunidad internacional, imponiendo severas restricciones y negando los visados de entrada a los trabajadores humanitarios. Ante esta situación, en la que por un lado la Junta militar llevaba a cabo una política de violaciones sistemáticas y masivas de derechos humanos y por otro el recrudecimiento de la situación a causa de una catástrofe natural y agravada por el impedimento del gobierno de Myanmar a permitir el acceso de ayuda humanitaria se manifestaron dirigentes de determinados Estados mostrando su condena al gobierno de Myanmar⁴³⁰. En particular, el Ministro de Asuntos Exteriores francés B. Kouchner, se refirió a la situación en los siguientes términos:

⁴²⁸ BARBER, R., “The Responsibility to Protect the Survivors Of Natural Disaster: Cyclone Nargis, a Case Study”, *Journal of Conflicts & Security Law*, vol. 14, nº 1, 2009, p. 27.

⁴²⁹ S/PRST/2007/37, Consejo de Seguridad, Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, 11 de octubre de 2007.

⁴³⁰ Tal y como sostiene F. Zorzi, “(…) il problema della sua applicabilità in situazioni di emergenza umanitaria che si devono all’effetto combinato di una calamità naturale e del comportamento criminoso delle autorità territoriali”, ZORZI, F., “La ‘responsabilità di proteggere’. Riflessioni a margine del caso birmano”, *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, vol. 3, nº 1, 2009, p. 34. Véase, ALLAN, C.; O’DONNELL, T., “A Call to Alms?: Natural Disasters, R2P, Duties of Cooperation and Uncharted Consequences”, *Journal of Conflicts & Security Law*, vol. 17, nº 3, 2012, pp. 337-371; DAVIES, S., “Natural Disasters and the Responsibility to Protect”, *German Yearbook of International Law*, vol. 55, 2012, pp. 149-174.

“The Burmese people are victims of a double scourge. A natural disaster on an exceptional scale. A political disaster imposed by a junta which is impeding the arrival of the relief”⁴³¹.

Además, se refirió a la negativa al acceso de la ayuda humanitaria de la Junta militar de Myanmar como un “inaceptable crimen contra la humanidad” e invocó la noción de la responsabilidad de proteger, llamando la atención de los miembros del Consejo de Seguridad para que aprobaran una resolución que autorizara el envío de ayuda internacional a la población birmana, lo que obtuvo una respuesta inmediata y negativa por parte no sólo de China, Rusia, sino también de otros miembros del Consejo de Seguridad como Reino Unido alegando que la responsabilidad de proteger no se aplicaba a situaciones producidas por desastres naturales.

Es cierto que el Documento Final de la Cumbre Mundial estableció un catálogo cerrado de situaciones que quedaron amparadas bajo el concepto de la responsabilidad de proteger y así fue reconocido en el párrafo 138 del citado Documento al referirse a las situaciones de “genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”, dejando fuera cualquier otra situación e incluso las situaciones de emergencia derivadas de catástrofes naturales que en cambio, si incluía el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados⁴³². En este sentido, compartimos la opinión de R. Arredondo, cuando advierte de que el concepto de la responsabilidad de proteger fue concebido para hacer frente a otras situaciones que no pueden asemejarse con la producida por el ciclón Nargis y la posterior reacción de su gobierno:

“Este tipo de desastres naturales encaja mejor en otro concepto, el de seguridad humana, un criterio que toma, esencialmente, al ser humano y su seguridad personal como referentes principales en las estrategias de

⁴³¹ KOUCHNER, B., *Le Monde*, 20 May, 2008, (http://www.ambafrance-sg.org/IMG/pdf/BURMA_ARTICLE_BK.pdf).

⁴³² El citado informe hacía referencia a “las catástrofes naturales o ecológicas de grandes proporciones, a las que el Estado no quiera o no pueda hacer frente ni solicitar asistencia, y que provoquen o puedan provocar importantes pérdidas humanas”, Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, *op. cit.*, parr. 4.20, p. 37.

provisión de la seguridad, y para las cuales la utilización de medios militares no parece ser la respuesta adecuada”⁴³³.

Pero el problema en el caso de Myanmar era más complejo ya que no se solicitaba la invocación de la responsabilidad de proteger por las consecuencias de un desastre natural en sí, sino por el hecho de que el gobierno de Myanmar negara la ayuda del exterior para socorrer a su población pudiendo ser considerada la acción de dicho gobierno como un crimen contra la humanidad⁴³⁴, supuesto sí contemplado en la noción de la responsabilidad de proteger.

En todo caso, la valoración del caso desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger no es pacífica. Así, R. Barber, considera que la situación de Myanmar no podía realmente considerarse como un crimen contra la humanidad porque a pesar de la gravedad de las acciones tomadas por el gobierno de Myanmar sus acciones constituyeron una restricción pero no un bloqueo, por lo que hubiera sido difícil encuadrarla dentro del artículo 7, apartado k) del Estatuto de la Corte Penal Internacional que se refiere a crímenes contra la humanidad como “otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionadamente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física”. Para que una intervención humanitaria hubiera sido justificada tendría que haberse demostrado que las restricciones de la ayuda humanitaria impuestas por el gobierno de Myanmar eran suficientemente graves para ser tipificadas como crimen contra la humanidad, que la intervención propuesta fuera efectivamente con fines de protección humanitaria, que ya se habían agotado todas las medidas no coactivas y habían fracasado, o de no ponerlas en práctica era porque se sabía que iban a fallar, que la intervención propuesta fuera proporcionada, y se confirmara que la intervención supondría un mejoramiento de la situación que

⁴³³ ARREDONDO, R., “Myanmar y la responsabilidad de proteger”, *La Nación*, 25 de junio de 2008.

⁴³⁴ FORD, S., “Is the Failure to Respond Appropriately to a Natural Disaster a Crime Against Humanity? The Responsibility to Protect and Individual Criminal Responsibility in the Aftermath of Cyclone Nargis”, *DJILP*, vol. 38, 2010, pp. 227-276.

no existiría si no se llevara a cabo⁴³⁵. En síntesis, el citado autor afirmó que no se daban muchos de los elementos para aplicar la noción de la responsabilidad de proteger, en el sentido de que la actuación del gobierno de Myanmar si bien era una actuación negligente y grave, quizás no lo era lo suficiente como para poder calificar sus acciones como crímenes contra la humanidad; además, tampoco se habían intentado aplicar otras medidas no coercitivas. Tampoco podía defenderse que una intervención militar iba claramente a mejorar más la situación que el hecho de no intervenir.

El debate sobre esas cuestiones no sólo se produjo en el seno de las Naciones Unidas sino que hubo importantes pronunciamientos por parte de la doctrina y especialistas, incluso de creadores del concepto de la responsabilidad de proteger que se manifestaron con cautelas respecto de la invocación de la responsabilidad de proteger para el caso de Myanmar, resaltando los peligros que podría entrañar su aplicación para el supuesto concreto. Así, G. Evans, indicó que:

“If it comes to be thought that "R2P" (...) is capable of being invoked in anything other than a context of mass-atrocity crimes, then such consensus as there is in favour of the new norm will simply evaporate in the global South. And that means that when the next case of genocide or ethnic cleansing comes along, we will be back to the same old depressing arguments about the primacy of sovereignty that led us into the horrors of inaction in Rwanda and Srebrenica in the 1990s”⁴³⁶.

Por otra parte, este autor también consideró que si la restricción de la ayuda por parte del gobierno de Myanmar pudiera poner en riesgo real la vida de su población, ello podría considerarse como crimen contra la humanidad y por tanto amparado en el concepto de la responsabilidad de proteger.

⁴³⁵ BARBER, R., “The Responsibility to Protect the Survivors Of Natural Disaster: Cyclone Nargis, a Case Study”, *op. cit.*, pp. 33-34.

⁴³⁶ EVANS, G., “Time for an aid invasion?”, *The Age*, 19 may 2008.

De este modo, el caso particular de Myanmar reabrió el debate sobre las situaciones que podían quedar amparadas por la responsabilidad de proteger lo que llevó al Ministro de Asuntos Exteriores de Australia a afirmar que:

“(…) the concept of responsibility to protect needs to be extended to humanitarian assistance”⁴³⁷.

R. Thakur, por su lado, reconoció que:

“(…) invoking R2P in Burma is a three-way lose-lose option. It will complicate, not easy, the delivery of relief; fracture the delicate consensus on R2P at the UN; and diminish the chances of protecting victims of atrocity crimes, which should be the primary focus of R2P”⁴³⁸.

Para ambos, ampliar el ámbito de aplicación de la responsabilidad de proteger sería una dificultad a sumar en su implementación, lo que complicaría el proceso para la elaboración de una futura norma. Entendían que ya estaba siendo complicado encontrar un consenso sobre el concepto de la misma, por lo que ampliar su ámbito de aplicación indiscutiblemente descentraría el debate hacía otras cuestiones y complicaría el consenso en sus elementos más esenciales⁴³⁹.

⁴³⁷ O'HAGAN, J., "Humanitarianism and Armed Intervention", *An Introduction to International Relations, Australian Perspectives*, Cambridge University Press, 2007, p. 335.

⁴³⁸ THAKUR, R., "Applying the UN responsibility to protect doctrine too broadly, to natural disasters, could do more harm than good", *YaleGlobal*, 19 may 2008.

⁴³⁹ Para otros autores sin embargo, la responsabilidad de proteger debe ampliarse para incluir la protección de los derechos fundamentales en general y la libertad de expresión en particular ya que sostienen que la inclusión de la libertad de expresión en la lista de los derechos protegidos es ampliamente consistente con los argumentos morales, legales y consecuencialistas en favor de la norma internacional de la responsabilidad de proteger, véase: MAGNUSON, W., "The Responsibility to Protect and the Decline os Sovereignty: Free Speech Protection Under International Law", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 43, nº 2, 2010, pp. 255-312. Para otros, la responsabilidad de proteger también debería incluir una perspectiva de género ya que "Engendering the Responsibility to Protect doctrine would be an effective strategy in response to the hitherto unhindered trend of sexual violence and rape in war (...) In the current state that it is in, the Responsibility to Protect doctrine allows rape and sexual violence as a ground for intervention only if the crimes occur in pursuit of ethnic cleansing (...) However, the two crimes are also as common in war crimes, crimes against humanity, torture and especially in perpetrating genocide", JAYAKUMAR, K., "Engendering the Responsibility to Protect Doctrine: Time to include rape and sexual violence as the basis", *The Global Coalition for Conflict Transformation*, January 8, 2014, pp. 13-14; BOND, J.; SHERRET, L., *A Sight for Sore Eyes: Bringing Gender Vision to the Responsibility to Protect Framework*,

En el lado opuesto, están aquellos autores que defendieron que en el caso del desastre humanitario de Myanmar se debía intervenir. Para L. Axworthy y A. Rock, comparando con lo sucedido en Ruanda, defendieron que:

“Myanmar’s ruling military is actively impeding the timely arrival of assistance and medicines to more than one million people. What is the moral distinction between closing the door or rescuing people from death by machete and closing the door of life-saving aid?”⁴⁴⁰.

Desde nuestro punto de vista, el intento por invocar la responsabilidad de proteger en este supuesto concreto, que finalmente no contó con el apoyo del Consejo de Seguridad, se justifica en que verdaderamente no era uno de los supuestos contemplados en la propia noción de la responsabilidad de proteger. Todo ello no implica que la negativa de acceso de la ayuda humanitaria por parte del régimen de Myanmar no pudiera haber sido considerada como una amenaza a la paz y seguridad internacional y que el Consejo de Seguridad hubiera podido disponer de las herramientas que le otorga el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Aplicar el concepto de la responsabilidad de proteger para el caso concreto hubiera podido confirmar los temores de aquellos Estados que creen que el concepto de la responsabilidad de proteger posibilita intervenciones de gobiernos occidentales con objetivos ocultos e incluso situaciones de cambios de regímenes.

2.3. Libia: un mal comienzo para el tercer pilar

El estallido del conflicto libio tuvo fecha de 15 de febrero de 2011 cuando los manifestantes se rebelaron contra el régimen dictatorial de Al-Gadafi y como consecuencia del efecto dominó producido por las revueltas de la

Instraw, New Voices, New Perspectives, 2006, (<http://www.un-instraw.org/en/images/stories/SecuritySectorReform/new%20voices%20gender%20r2p%20final.pdf>); STAMNES, E., “The Responsibility to Protect, Integrating gender perspectives into policies and practices”, *Responsibility to Protect (NUPI Report)*, Norwegian Institute of International Affairs, 2010.

⁴⁴⁰ AXWORTHY, L.; ROCK, A., “Should the UN invoke the Responsibility to Protect?”, *The Globe and Mail*, 9 may, 2008.

llamada “Primavera Árabe”. Sin embargo, a diferencia de las revueltas previas desarrolladas en Túnez y Egipto, en el caso libio las fuerzas armadas del régimen actuaron con tal brutalidad que desde el inicio del mismo ya había numerosas víctimas entre la población civil. Ante el uso de la violencia indiscriminada por las fuerzas afines al régimen varios Estados, organizaciones internacionales y organismos de Naciones Unidas, manifestaron desde un momento temprano⁴⁴¹ su preocupación por la situación en Libia.

A finales del mismo mes la situación en el interior de Libia fue calificada como una situación de conflicto armado; como dijo A. Mangas Martín, “en apenas tres semanas se pasó de una situación calificable, a la luz del art. 1.2 del Protocolo II de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra, de ‘disturbios’ a la calificación técnico-jurídica de ‘conflicto armado interno’”⁴⁴². Ante la brutalidad del régimen y las declaraciones contra los rebeldes por parte de Gadafi, el Consejo de Seguridad expresó su preocupación por la situación de violencia empleada contra los civiles, y decidió aprobar por unanimidad la resolución S/RES/1970 (2011), en la que recordó “la responsabilidad de las autoridades libias de proteger a su población”⁴⁴³, y permitió la adopción de medidas contempladas en el artículo 41 del Capítulo VII de las Naciones Unidas, decidiendo aplicar embargos de armas, restricciones de viaje y

⁴⁴¹ Desde Naciones Unidas, tanto desde el Alto Comisionado para los Derechos Humanos como desde la Oficina del Asesor Especial sobre la prevención del genocidio, hicieron un llamamiento para el cese de la violencia y a la vez advirtiendo de que la violencia contra los manifestantes podía constituir crímenes de lesa humanidad. El 25 de febrero, tan solo diez días del inicio del mismo, el Consejo de Derechos Humanos se reunió para establecer una Comisión Internacional de Investigación con el mandato de investigar las posibles violaciones de derechos humanos en Libia, y solicitando a su vez, a la Asamblea General de las Naciones Unidas, a que suspendiera la membresía del Consejo de Derechos Humanos, ya que había sido elegido como miembro de dicho Consejo para el período del 2010-2013, A/HRC/17/44, 1 June 2011, Human Rights Council, Report of the International Commission of Inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law in the Libyan Arab Jamahiriya. El 3 de marzo de 2011, la Asamblea General adoptaba por unanimidad la resolución A/RES/65/265, que decidía “suspender los derechos de la Jamahiriya Árabe Libia a formar parte del Consejo de Derechos Humanos”, A/RES/65/265, de 3 de marzo de 2011. Suspensión de los derechos inherentes de la Jamahiriya Árabe Libia a formar parte del Consejo de Derechos Humanos.

⁴⁴² MANGAS MARTÍN, A., “La autorización del uso de la fuerza armada en Libia”, *ARI* 57/2011, 21 de marzo de 2011. En idéntico sentido véase, DE CARA, J-Y., “The Arab Uprisings Under the Light of Intervention”, *German Yearbook of International Law*, vol. 55, 2012, pp. 11-52; JUBILUT, L., “Has the “Responsibility to Protect” been a Real Change in Humanitarian Intervention? An Analysis from the Crisis in Libya”, *International Community Law Review*, vol. 14, nº 4, 2012, pp. 309-335.

⁴⁴³ S/RES/1970, de 26 de febrero de 1970, Paz y Seguridad en África.

congelación de activos a miembros importantes del régimen con el objetivo de evitar posibles fugas y acelerar el final del conflicto. En el debate de la citada resolución, el representante francés recordó la importancia de la resolución afirmando que:

“(…) el texto, que se ha adoptado hoy por unanimidad, nos recuerda las responsabilidades de todos los Estados de proteger a su propia población, así como la responsabilidad de la comunidad internacional de intervenir cuando los Estados no cumplen con su deber”⁴⁴⁴.

El representante ruso, más prudente en su posición respecto al conflicto, condenó los actos de violencia en Libia pero recordó que:

“(…) en la resolución no se imponen sanciones, ni siquiera indirectas, de injerencia por la fuerza en los asuntos de Libia, que podrían empeorar la situación”⁴⁴⁵.

Sin embargo, la resolución 1970 no impidió el avance de las tropas de Gadafi, que contra todo pronóstico avanzaron ganando posiciones en las zonas previamente controladas por los rebeldes, tomando Aldabiya, cercando Misrata y situándose a las puertas de Bengasi. Ante esa situación, varios Estados comenzaron a plantearse la necesidad de intervenir militarmente en Libia, fundamentalmente creando una zona de exclusión aérea para proteger a los civiles ya que a medida que avanzaba el conflicto aumentaba drásticamente el número de víctimas. En concreto, Francia y Reino Unido centraron sus esfuerzos en presionar al Consejo de Seguridad para que autorizara la mencionada zona de exclusión aérea. En este sentido fue esencial el apoyo mostrado por las organizaciones regionales para que el proyecto de una nueva resolución no se encontrara con el veto posterior de algunos Estados. En concreto, el Consejo de Cooperación del Golfo y la Organización de la Conferencia Islámica solicitaron al Consejo de Seguridad la creación de una

⁴⁴⁴ S/PV.6491, Consejo de Seguridad, Paz y Seguridad en África, discurso del Representante de Francia, *op. cit.*, p. 6.

⁴⁴⁵ S/PV.6491, Consejo de Seguridad, Paz y Seguridad en África, discurso del Representante de la Federación de Rusia, *op. cit.*, p. 4.

zona de exclusión aérea para la protección de la población civil e instaron a la Liga Árabe a reconocer al Consejo Nacional de Transición como el gobierno legítimo en Libia. El 12 de marzo, la Liga Árabe se reunió en El Cairo para encontrar una posición común sobre la situación de Libia y como resultado emitió una resolución⁴⁴⁶ en la que se condenó el uso indiscriminado de la fuerza armada contra la población civil y el uso de aviones militares, morteros y armas pesadas contra la población civil, instando al Consejo de Seguridad a imponer una zona de exclusión aérea, aunque especificando en su declaración el rechazo por una intervención extranjera, ya que dichas medidas podrían ser consideradas como una violación al principio de intervención en los asuntos internos de Libia. Además, la declaración deslegitimó al gobierno de Gadafi y pidió la máxima cooperación y coordinación con otras organizaciones en especial la ONU, la Unión Africana, y la Organización para la Cooperación Islámica (actual Organización de la Conferencia Islámica) y la Unión Europea. Como puso de relieve R. Bermejo García:

“(...) la declaración de la Liga Árabe de 12 de marzo (...) sería decisiva para que algunos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, como China y Rusia, cambiaran su visión del asunto y pasaran de una oposición a una abstención (...) el camino parecía libre para que se levantaran todos los obstáculos jurídicos y políticos en el seno del Consejo de Seguridad”⁴⁴⁷.

El 17 de marzo de 2011 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas autorizó la resolución S/RES/1973 (2011), en la que por primera vez en la historia se permite el uso de la fuerza contra un Estado haciendo referencia explícita a la responsabilidad de proteger. En su preámbulo, el Consejo de Seguridad afirmó que:

⁴⁴⁶ Resolución nº 7360, 12 de marzo de 2011, Consejo de la Liga Árabe.

⁴⁴⁷ BERMEJO GARCÍA, R., “La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar a un gobierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27, 2011, pp. 30-32. En este sentido, véase: GÄRTNER, H., “Responsibility to Protect (R2P) and Libya”, *Australian Review of International and European Law*, vol. 16, 2011, pp. 104-114.

“(…) las autoridades libias tienen la responsabilidad de proteger a la población libia y... las partes en los conflictos armados tienen la responsabilidad primordial de adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección a los civiles”⁴⁴⁸.

En su parte dispositiva, el Consejo de Seguridad, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas:

“Autoriza a los Estados Miembros que hayan notificado previamente al Secretario General a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales y en cooperación con el Secretario General, adopten todas las medidas necesarias, pese a lo dispuesto en el párrafo 9 de la resolución 1970 (2011), para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia, incluida Benghazi, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio”⁴⁴⁹.

Y además:

“Decide establecer una prohibición de todos los vuelos en el espacio aéreo de la Jamahiriya Árabe Libia a fin de ayudar a proteger a los civiles”⁴⁵⁰

La resolución salió adelante con diez votos a favor⁴⁵¹ y cinco abstenciones: Brasil, China, Alemania, India y la Federación Rusa. Los representantes de los Estados a favor de la resolución recordaron que el gobierno de Gadafi no había

⁴⁴⁸ S/RES/1973, de 17 de marzo de 2011, La situación en Libia. Véase, ANTONOPOULOS, C., “The Legitimacy to Legitimise: The Security Council Action in Libya under Resolution 1973 (2011)”, *International Community Law Review*, vol. 14, nº 4, 2012, pp. 359-379; NEUHOLD, H., “Secondary Responsibility to Protect: Enforcement Action by the UN Security Council in the 2011 Libyan Crisis”, *Australian Review of International and European Law*, vol. 16, 2011, pp. 137-160.

⁴⁴⁹ S/RES/1973, de 17 de marzo de 2011, ap. 4.

⁴⁵⁰ S/RES/1973, de 17 de marzo de 2011, ap. 6.

⁴⁵¹ Los Estados que votaron a favor de la resolución fueron: Bosnia y Herzegovina, Colombia, Francia, Gabón, Líbano, Nigeria, Portugal, Sudáfrica, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Estados Unidos, S/PV.6498, 17 de marzo de 2011, La situación en Libia.

cumplido con su responsabilidad de proteger a su población y en consecuencia, “cada día que pasa aumenta el peso de la responsabilidad sobre nuestros hombros”⁴⁵². Entre los Estados que se abstuvieron, Alemania y Brasil justificaron su decisión al percibir grandes riesgos en relación con el número de víctimas humanas y sin tener claro que la intervención no fuera a suponer un agravamiento de la situación en Libia. Como afirma R. Bermejo García:

“(…) la Resolución sale adelante sin mucha *legitimidad* internacional, pues la población de los Estados que se abstienen es más del doble que la de los otros diez que votan a favor”⁴⁵³.

Para muchos de los defensores de la responsabilidad de proteger, su invocación por primera vez en un contexto operacional fue considerada como un triunfo. De esa forma se manifestó el Secretario General en relación con la decisión del Consejo de Seguridad de autorizar la creación de una zona de exclusión aérea:

“Resolution 1973 affirms, clearly and unequivocally, the international community’s determination to fulfill its responsibility to protect civilians from violence perpetrated upon them by their own Government”⁴⁵⁴.

Sin embargo, J. Welsh afirma lo contrario cuando sostiene que no se encuentra en la citada resolución mención sobre la responsabilidad subsidiaria de la comunidad internacional:

“(…) the very fact that Resolutions 1973 mentions only the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and not the responsibility of the international community suggest that the latter notion

⁴⁵² S/PV.6498, 17 de marzo de 2011, La situación en Libia.

⁴⁵³ BERMEJO GARCÍA, R., “La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar a un gobierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger”, *op. cit.*, p. 34.

⁴⁵⁴ SG/SM/13454, SC/10201, AFR/2144, Secretary-General says Security Council action on Libya affirms international community’s determination to protect civilians from own government’s violence, 18 March 2011.

was still contested by some members of the Security Council as an appropriate rationale for military intervention”⁴⁵⁵.

En términos generales, varios autores han considerado que el caso libio al ser el primer supuesto en el que se aplica el pilar tercero de la responsabilidad de proteger supone “a test case for the Security Council and its implementation of the responsibility to protect doctrine”⁴⁵⁶. Sin embargo, para otros, la intervención en Libia puede considerarse como un paso positivo pero no como un triunfo. En concreto, S. Mohamed, analiza los diferentes motivos que impulsaron a los Estados a votar positivamente o a abstenerse ante la resolución 1973 y llega a la conclusión de que por ejemplo, en el caso de Estados Unidos:

“(…) the decision of the United States to support intervention in Libya, however, should be recognized for what it was: a decision defended primarily by the national interest and only secondarily by a sense of responsibility”⁴⁵⁷.

Es decir, los Estados Unidos justificaron la intervención en base a sus propios intereses no en base a la responsabilidad enunciada en el concepto de la responsabilidad de proteger, lo que desvirtúa el propio concepto, por lo que: “what started as a triumph for the responsibility to protect may turn out to be its swans song”⁴⁵⁸.

⁴⁵⁵ WELSH, J., “Civilian Protection in Libya: Putting Coercion and Controversy Back into RtoP, Libya, RtoP and Humanitarian Intervention”, *Ethics & International Affairs*, vol. 25, nº 3, 2011, p. 255; En el mismo sentido, S. Chesterman, “(…) there is evident hesitation on the part of the Council to embrace the RtoP doctrine fully. Resolution 1973 refers only to the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population”, CHESTERMAN, S., “Leading for Behind: The Responsibility to Protect, the Obama Doctrine, and Humanitarian Intervention after Libya, Libya, RtoP and Humanitarian Intervention”, *Ethics & International Affairs*, vol. 25, nº 3, 2011, p. 280.

⁴⁵⁶ COTLER, I., GENSER, J., “Libya and the Responsibility to Protect”, *The New York Times*, 28 February, 2011.

⁴⁵⁷ MOHAMED, S., “Taking stock of the Responsibility to Protect”, *Stanford Journal of International Law*, vol. 48, nº 2, 2012, p. 339.

⁴⁵⁸ HOBE, S., “The Responsibility to Protect and Security Council action in Libya”, *Indian Journal of International Law*, vol. 51, nº 4, 2011, p. 511. En sentido contrario, ALBRIGHT, M., WILLIAMSON, R., *The United States and R2P, From words to actions*, United States Institute of Peace, the United States Holocaust Memorial Museum and the Brookings Institution, Washington DC, 2013, pp. 16-17.

Con independencia de estas precisiones, lo cierto es que la extralimitación de la OTAN en la ejecución del mandato de la resolución 1973 ha sido objeto de numerosas críticas sobre todo en relación con las repercusiones que esa actuación haya podido tener respecto al concepto de la responsabilidad de proteger. En palabras de F. Arteaga:

“(ello) provoca un daño colateral sobre el principio de la ‘responsabilidad de proteger’, (...) Proteger a unos ‘civiles’ más que a otros, deslegitima en parte la intervención en Libia y crea dudas sobre si la ‘responsabilidad de proteger’ era una convicción o una excusa, especialmente cuando ese principio no se aplica para proteger a una población como la de Siria, que está padeciendo una represión interna superior a la constatada en Libia cuando se produjo la intervención”⁴⁵⁹.

Como ya hemos visto en el apartado relativo a las resoluciones temáticas, la actuación de la OTAN fue la esencia del debate sobre la protección de los civiles en los conflictos armados celebrado en el seno Consejo de Seguridad el 10 de mayo de 2011, donde muchos Estados solicitaron que las actuaciones se limitaran de manera expresa a la letra del mandato pudiendo si no tener ello consecuencias negativas sobre el concepto de la responsabilidad de proteger⁴⁶⁰.

Para los más críticos, el balance final de este conflicto fue una asistencia selectiva a la población libia por parte de la OTAN, varias bajas civiles causadas directamente por la intervención exterior, violaciones de derechos humanos cometidos por los rebeldes apoyados por la OTAN y la extralimitación del mandato de Naciones Unidas que dio lugar a un cambio de régimen⁴⁶¹.

⁴⁵⁹ ARTEAGA, F., “La OTAN en Libia”, *ARI* 110/2011, de 21 de junio de 2011.

⁴⁶⁰ Véase la posición de los Estados: S/PV.6531, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, 10 de mayo de 2011.

⁴⁶¹ Es importante matizar, que si bien es cierto que no se autorizan los cambios de régimen en el derecho internacional, ni en concreto en las resoluciones 1970 y 1973, no es menos cierto que dichos mandatos al contener expresiones como las de “devolver la democracia” al país, y remitir la cuestión a la Corte Penal Internacional para que se investigaran las acciones de Gadafi, implícitamente está reconociendo que el fin del conflicto tendrá como consecuencia un cambio de gobierno. PAYANDEH, M., “The United Nations, Military Intervention, and Regime Change in Libya”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 52, nº 2, 2012, pp. 357-403.

Según E. López-Jacoiste, el uso de la fuerza por parte de la OTAN, “no se ciñe a lo autorizado; al contrario va más allá de la Resolución 1973”⁴⁶². Además, tal como pusieron de relieve G. Ulfstein y H. Christiansen, en los mandatos del Consejo de Seguridad donde se autoriza el uso de la fuerza era fundamental que en su implementación se ciñesen escrupulosamente al mandato de las mismas ya que:

“(…) The responsibility to protect is a fragile creation. The overstepping of the mandate in Libya may have the unfortunate effect, as the current Syria conflict appears to underscore, that the first use of this principle may also be the last”⁴⁶³.

Por ello, muchos autores han considerado que:

“(…) el primer precedente institucional en el que se decide una intervención armada al amparo de la responsabilidad de proteger deja un balance sombrío tanto desde el punto de vista jurídico como el político”⁴⁶⁴.

⁴⁶² LÓPEZ-JACOISTE, E., “La crisis de Libia desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27, 2011, p. 150. En un sentido parecido, DAVIS, I., “Libya: NATO must stick to the R2P script”, *NATO Watch*, 31 march, 2011; NANDA, P., “The Arab Spring, the Responsibility to Protect, and U.S. Foreign Policy-Some Preliminary Thoughts”, 44th Annual Sutton Colloquium: The Arab Spring and Its Unfinished Business, *DJILP*, vol. 41, nº 1, 2012, p. 23. T. Weiss, ya había puesto de relieve las consecuencias que para la responsabilidad de proteger podría tener un mal desarrollo de la intervención en Libia, “If the Libyan intervention goes well, it will put teeth in the fledgling RtoP doctrine. Yet, if it goes badly, critics will redouble their opposition, and future decisions will be made more difficult for one thing, because the decibel level of claims by contrarians about RtoP’s potential to backfire through “moral hazard” will increase”, WEISS, T., G., “RtoP Alive and Well after Libya”, *Libya, RtoP and Humanitarian Intervention*, *Ethics & International Affairs*, vol. 25, nº 3, 2011, p. 287.

⁴⁶³ ULFSTEIN, G., CHRISTIANSEN, H., “The Legality of the NATO Bombing in Libya”, *ICLQ*, vol. 62, nº 1, 2013, p. 171; BERMAN, D.; MICHAELSEN, C., “Intervention in Libya: Another Nail in the Coffin for the Responsibility-to-Protect?”, *International Community Law Review*, vol. 14, nº 4, 2012, pp. 337-358.

⁴⁶⁴ BERMEJO GARCÍA, R., “La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar a un gobierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger”, *op. cit.*, p. 53. E. Cannizzaro se manifiesta en igual sentido al afirmar que, “Dal punto di vista político, l’esperienza dell’attuazione della risoluzione 1973 indurra gli Stati a guardare con maggiore cautela al coinvolgimento delle Nazioni Unite nelle crisi umanitarie e costituirà verosimilmente un disincentivo ad autorizzare l’uso della forza in situazioni di questo tipo. Più in generale, essa potrebbe avere l’effetto paradossale di ostacolare la tendenza a ricondurre la dottrina della responsabilità di proteggere nell’ambito del sistema delle Nazioni Unite e, quindi, ad assicurare una forma istituzionale di reazione nei confronti di gravi violazioni dei diritti fondamentali”, CANNIZZARO, E., “Responsabilità di proteggere e intervento delle Nazioni Unite in Libia”, *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. 94, 2011, p. 824; en esa misma línea ver también, COLLINS, R., “Thinking about Libya, the Responsibility to Protect and régime change: a ‘Lesson Learned’”, *Discussion Paper*, World Federalist Movement-Canada, 2011, p. 1.

Además mostraron una convicción común de que todo ello tendría consecuencias muy negativas en aras de lograr futuros consensos en el Consejo de Seguridad para intervenir invocando la responsabilidad de proteger a pesar de que una situación se ajuste a los parámetros contemplados en el propio concepto de la responsabilidad de proteger. Y no solo eso, sino que además la actuación de la OTAN en Libia podría utilizarse como argumento por algunos Estados para vetar futuras intervenciones con fines de protección humana⁴⁶⁵. En opinión de R. Bermejo García y E. López-Lacoiste, “(...) tal y como se adoptó la resolución 1973, y sobre todo tal y como se ha aplicado, ya se puede decir que responsabilidad de proteger sí, pero no así”⁴⁶⁶.

Otros, como G. Evans, también reconocen que la interpretación de la OTAN sobre cómo debía de implementarse el mandato de la resolución 1973 fue ciertamente controvertido, pero afirma que:

“(...) but it unquestionably worked – certainly in preventing a major massacre in Benghazi and arguably in preventing many more civilian casualties elsewhere than would otherwise have been the case. If the response had been as effective in 1994 in Rwanda, 800.000 victims of the worst modern genocide would still alive”⁴⁶⁷.

⁴⁶⁵ Tal como reconoce S. Chesterman: “(...) do something, do anything, is not a military strategy. At this writing, it is far from clear how the Libyan conflict will play out, but that outcome will have consequences that reach far beyond Libya itself. RtoP may have made it harder to say no, but what happens next will clearly affect the likelihood of whether future leaders will say yes”, CHESTERMAN, S., “Leading for Behind: The Responsibility to Protect, the Obama Doctrine, and Humanitarian Intervention after Libya”, *op. cit.*, p. 284.

⁴⁶⁶ BERMEJO GARCÍA, R.; LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., “De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias”, *op. cit.*, p. 64.

⁴⁶⁷ EVANS, G., “End of the Argument”, *Foreign Policy*, December 2011. En idéntico sentido, J. Pattison, “(...) there is one sense in which the intervention in Libya is permissible regardless; that is when compared to no action in Libya or anywhere else, since saving some lives is better than saving none”, PATTISON, J., “The Ethics of Humanitarian Intervention in Libya, Libya, RtoP and Humanitarian Intervention”, *Ethics & International Affairs*, vol. 25, nº 3, 2011, p. 277. E. Greppi, también sostiene que la intervención de la OTAN debe ser criticada, sin embargo, reconoce que “But there is a moral, political and consequently a legal imperative: gross violations of human rights, war crimes, crimes against humanity and genocide have to be prevented; governments responsible for their commission must be the object of sanctions by the Security Council; and individual perpetrators, up to the highest level of command responsibility must be brought before justice. In this perspective, the Libyan case can set a precedent and an example to be followed”, GREPPI, E., “Recent Developments in Arab Mediterranean

En cambio, en una lectura optimista sobre las posibles consecuencias de la aplicación de la responsabilidad de proteger en Libia, S. Zifcak afirmó que la intervención en Libia podría ciertamente considerarse como una aplicación exitosa de la responsabilidad de proteger, en primer lugar se porque la intervención militar protegió a la población libia de crímenes contra la humanidad y graves violaciones de los derechos humanos; en segundo lugar porque como consecuencia de la intervención militar se dio legitimidad al uso del tercer pilar; además se afirmó que la aplicación de los tres pilares no debe ser secuencial, sino que por razones de urgencia, hay veces que intervenir no debe considerarse como la última opción; en cuarto lugar, y como consecuencia de lo anterior, el conflicto libio demostró que la intervención forma parte de la responsabilidad de proteger y hay que tenerla presente en las discusiones y debates en Naciones Unidas; en quinto lugar, se confirmó el papel absoluto del Consejo de Seguridad en la autorización para llevar a cabo una intervención militar, y finalmente, este conflicto también puso de relieve el importante papel de las organizaciones regionales para poner fin a los conflictos con su participación activa en la resolución de los mismos⁴⁶⁸.

En términos generales estamos de acuerdo con las afirmaciones del autor, pero no cabe duda de que la intervención en Libia ha tenido consecuencias negativas sobre la práctica posterior seguida por el Consejo de Seguridad respecto a esta noción, en particular en el caso de Siria. Todo ello sumado a otra cuestión fundamental, porque además de que la actuación de la OTAN que trajo consigo un cambio de régimen ensombreció el concepto de la responsabilidad de proteger, al mismo tiempo olvidó que la responsabilidad de

Countries: A case of Responsibility to Protect?, L'ingerenza umanitaria tra protezione dei diritti e realism", *Cuaderni di Relazioni Internazionali*, 2011, p. 57. A. Bellamy igualmente criticó las imperfecciones de la intervención en Libia poniendo de relieve el apoyo sectorial y parcial en este conflicto sobre todo porque la balanza se inclinó a favor de los rebeldes lo que conllevaría malas perspectivas de futuro para la reconstrucción libia, sin embargo también defendió que en determinadas situaciones se toman decisiones con extremada urgencia, muchas imperfectas pero defiende que a veces puede ser la mejor solución. Con todo ello presente afirmó que "in the long term the implementation of RtoP needs to retain its focus on reducing the number of cases that become so acute as to require this sort of urgent decision-making, BELLAMY, A., J., "Libya and the Responsibility to Protect: The Exception and the Norm", *Libya, RtoP and Humanitarian Intervention*, *Ethics & International Affairs*, vol. 25, nº 3, 2011, p. 269.

⁴⁶⁸ ZIFCAK, S., "The Responsibility to Protect after Libya and Syria", *Melbourne Journal of International Law*, vol. 13, nº 1, 2012, pp. 71-72; En idéntico sentido, WILLIAMS, P., BELLAMY, A., "Principles, Politics, and Prudence: Libya, the Responsibility to Protect, and the Use of Military Force", *Global Governance*, nº 18, 2012, p. 293.

proteger también abarcaba el elemento de la reconstrucción postconflicto. Y es que después de una intervención era necesario reforzar el concepto de la responsabilidad de proteger llevándolo hasta su última obligación, la de reconstruir, ofreciendo plena asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación en Libia. Si hubiera existido una verdadera implicación por parte de la comunidad internacional en la reconstrucción de Libia y ayudar en el proceso de transición política, se podía haber demostrado que la responsabilidad de proteger fue efectivamente utilizada con motivos humanitarios sin responder a diferentes propósitos⁴⁶⁹. Sin embargo, tal como ha manifestado la doctrina respecto al problema de asumir el elemento de la responsabilidad de reconstruir:

“The inherent problem in the R2P doctrine and interventionist policies more broadly is that there is often more than enough political will to use force and very little will to repair the damage afterwards”⁴⁷⁰.

A la luz de la situación actual en Libia, no se puede hablar de que la aplicación del principio de la responsabilidad de proteger haya devuelto la paz y la estabilidad a Libia, debido a una aplicación sesgada de este principio de la responsabilidad de proteger. La comunidad internacional no ha mostrado un verdadero apoyo al último elemento de la responsabilidad de proteger, la reconstrucción post-conflicto. Y es que si se decide intervenir militarmente una vez finalizado el conflicto era necesario una voluntad real de la comunidad internacional para ayudar al pueblo libio a consolidar una paz duradera y promover la gobernanza y el desarrollo sostenible, lo que supone centrar sus esfuerzos en el ámbito de la reconstrucción para construir la paz y evitar un nuevo estallido de violencia. Sin embargo esto es precisamente lo que no ha

⁴⁶⁹ En ese sentido R. Collins afirmó que, “(...) that positive outcome may be crucial to demonstrating that R2P was indeed appropriately used for humanitarian, and not nefarious, purposes and that the doctrine can in the years ahead reality serve the international community and the needs of civilians threatened by mass atrocity crimes”, COLLINS, R., “Thinking about Libya, the Responsibility to Protect and regimen change: a ‘Lesson Learned’”, *Discussion Paper, op. cit.*, p. 8.

⁴⁷⁰ LARISON, D., “No one wants the Responsibility to Rebuild in Libya”, *The American Conservative*, 20 July, 2011.

podido evitarse, lo que ha dado lugar a la resolución S/RES/2174 (2014)⁴⁷¹ en la que el Consejo de Seguridad se muestra preocupado por la creciente violencia en Libia, la amenaza que constituyen las armas y su proliferación y el aumento de grupos terroristas y personas vinculados a Al-Qaida que desarrollan sus actividades en suelo libio. En definitiva, la aplicación de esta obligación de reconstrucción sigue siendo hasta el momento una asignatura pendiente.

2.4. Costa de Marfil: ¿simple responsabilidad o responsabilidad de proteger?

La crisis política en Costa de Marfil se inició a raíz de los resultados de las elecciones de 28 de noviembre de 2010, unas elecciones que se celebraban bajo la atenta mirada de la comunidad internacional y de más de 300 observadores internacionales pertenecientes a diferentes organizaciones regionales. La violencia presente en toda la campaña electoral se incrementó debido a la negativa del hasta entonces Presidente a reconocer el triunfo de su rival y aumentando progresivamente en los meses siguientes⁴⁷². Ante dicha situación y el inminente estallido de un conflicto interno en Costa de Marfil, la comunidad internacional pidió el cese de la violencia y solicitó a L. Gbagbo que traspasara el poder de forma pacífica al vencedor legítimo según el resultado de las elecciones. Tan solo un mes después, el 29 de diciembre de 2010 los Asesores Especiales del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger manifestaban su preocupación ante la situación en Costa de Marfil y en concreto por la incitación a la violencia de algunos líderes y el uso de discursos para incitar el odio y la violencia entre la población. Además, los Asesores Especiales recordaron a las partes la obligación de cumplir con la responsabilidad de proteger con independencia de su origen étnico, nacionalidad o religión, tal como se

⁴⁷¹ S/RES/2174 de 27 de agosto de 2014, La situación en Libia. Durante el año 2015 y hasta la fecha, el Consejo de Seguridad ha adoptado otras dos resoluciones en el mismo sentido: S/RES/2213, 27 de marzo de 2015, La situación en Libia; S/RES/2214, 27 de marzo de 2015, La situación en Libia.

⁴⁷² Véase las consecuencias de la crisis en: S/2011/211, Informe del Secretario General, 30 de marzo de 2011, Vigésimo séptimo Informe del Secretario General sobre la marcha de los trabajos de la Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil, p. 10.

comprometieron todos los Jefes de Estado y de Gobierno en el Documento de la Cumbre Mundial de 2005⁴⁷³. El 19 de enero de 2011, ante el incremento de la violencia y el aumento de violaciones de derechos humanos en Costa de Marfil, los Asesores Especiales se manifestaban sobre la posibilidad de que la situación interna en el país pudiera dar lugar a una situación de genocidio, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra o limpieza étnica en Costa de Marfil⁴⁷⁴.

A finales del mes de marzo de aquel año se celebró una Cumbre ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental⁴⁷⁵, que tuvo como resultado la adopción de la resolución A/RES.1/03/11 de 24 de marzo⁴⁷⁶ que entre otras cosas, solicitó al Consejo de Seguridad el fortalecimiento del mandato de la Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil, con el fin de proteger a la población y facilitar el traspaso inmediato del poder a A. Ouattara. En consecuencia, el 30 de marzo de 2011 el Consejo de Seguridad adoptó la resolución S/RES/1975 (2011) en la cual recordó:

“(…) que es responsabilidad de Costa de Marfil promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales” y por lo tanto reafirma las obligaciones derivadas del concepto de la responsabilidad de proteger, y autorizando medidas del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas exigiendo el fin de la violencia y autorizando a la Operación de las Naciones en Costa de Marfil a “utilizar todos los medios necesarios a fin de cumplir su mandato de proteger a los civiles bajo

⁴⁷³ UNITED NATIONS PRESS RELEASE, Statement by Special Advisers Deng and Luck on the Situation in Côte d'Ivoire, New York, 29 December 2010, (<https://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/Special%20Advisers%27%20Statement%20on%20Cote%20d%27Ivoire,%2029%20.12.2010.pdf>).

⁴⁷⁴ UNITED NATIONS PRESS RELEASE, Statement by Special Advisers Deng and Luck on the Situation in Côte d'Ivoire, New York, 19 January 2011, (<https://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/OSAPG,%20Special%20Advisers%20Statement%20on%20Cote%20d%27Ivoire,%2019%20Jan%202011.pdf>).

⁴⁷⁵ (CEDEAO/ECOWAS en inglés)

⁴⁷⁶ A/RES.1/03/11, 25 march, 2011, African Union, The Situation in Côte D'Ivoire, (<http://news.ecowas.int/presseshow.php?nb=043&lang=en&annee=2011>).

amenaza inminente (...) e incluso para impedir el empleo de armas pesadas contra la población”⁴⁷⁷.

La resolución se adoptó con la unanimidad de los quince miembros del Consejo de Seguridad. A los fines de este estudio, hay que señalar que en las declaraciones posteriores a la votación apenas se encuentran referencias en la justificación del voto del concepto de la responsabilidad de proteger, es más, los representantes de los Estados tan sólo se pronunciaron en términos de responsabilidad; por ejemplo, el representante de Nigeria puso énfasis en recordar que la situación de Costa de Marfil suponía una “responsabilidad colectiva mundial”. La delegación de Costa de Marfil por su parte quiso “rendir homenaje al Consejo de Seguridad por su sentido de la responsabilidad”⁴⁷⁸.

La doctrina ha valorado este dato de manera diversa. En palabras de A. Pellet:

“Resolutions 1973 and 1975 as a “quiet mutation”, as moving far beyond the timid conception of the responsibility to protect as cautiously promulgated by preceding General Assembly texts and as making the leap towards a collective obligation of states to help and repair in situations of urgency. (...) Resolutions 1973 and 1975 “begin to make this ardent obligation real”⁴⁷⁹.

Otros autores, en cambio, son de la opinión de que tanto en la situación de Libia como en la de Costa de Marfil la responsabilidad de proteger ha supuesto un cambio de régimen y es que como afirma M. Serrano, “As the UN recognised one of the two candidates as the legitimate President elect of Côte d’Ivoire, questions concerning whether the ultimate goal was fostering regime change rather than applying R2P came to the fore”⁴⁸⁰.

⁴⁷⁷ S/RES/1975, de 30 de marzo de 2011, La situación en Côte d’Ivoire.

⁴⁷⁸ S/PV.6508, de 30 de marzo de 2011, La situación en Côte d’Ivoire.

⁴⁷⁹ PELLET, A., “Les résolutions 1973 et 1975 (2011) du Conseil de Sécurité. Une mutation tranquille”, *European Society Of International Law*, n° 12, May 2011.

⁴⁸⁰ SERRANO, M., “The Responsibility to Protect: Libya and Côte d’Ivoire”, *Amsterdam Law Forum*, vol. 3, n° 3, 2011, pp. 99-100.

Con posterioridad, si bien es cierto que ya desde la resolución S/RES/1528 (2004)⁴⁸¹ el Consejo de Seguridad había establecido una misión sobre el terreno a través de la Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil (ONUCI) con el objetivo de facilitar la aplicación del Acuerdo de Paz firmado en enero de 2003, tras las elecciones presidenciales de 2010, consideró necesario la continuación de la ONUCI para proteger a los civiles, apoyar al nuevo Gobierno en el desarme, la desmovilización y la reintegración de los excombatientes, la reforma del sector de la seguridad y la promoción de los derechos humanos. En consecuencia prorrogó el mandato de la ONUCI en varias ocasiones con la misión de:

“Proteger, sin perjuicio de la responsabilidad primordial que tienen las autoridades de Costa de Marfil, a la población civil frente a las amenazas inminentes de violencia física”⁴⁸².

Más recientemente, en una reunión del Consejo de Seguridad de enero de 2012⁴⁸³ cuyo objeto del día se centró en la situación en Costa de Marfil, el representante del citado país recordó que habían transcurrido más de nueve meses desde que había finalizado la crisis postelectoral en su país, y gracias a la intervención de Naciones Unidas:

“(…) actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y de conformidad con el mandato definido en la resolución 1975 (2011), las Naciones Unidas salvaron un número incalculable de vidas. Retrospectivamente, podemos entender mejor el alcance real de la intervención de las Naciones Unidas en Côte d’Ivoire y la plena pertinencia que confiere al principio de responsabilidad de proteger. Debemos decir claramente que durante la crisis postelectoral en Côte d’Ivoire estuvimos al borde de un genocidio”⁴⁸⁴.

⁴⁸¹ S/RES/1528, de 27 de febrero de 2004, La situación en Côte d’Ivoire.

⁴⁸² S/RES/2000, de 27 de julio de 2011, La situación en Côte d’Ivoire. El mandato de la ONUCI se ha prorrogado en diversas resoluciones: S/RES/2062, de 26 de Julio de 2012; S/RES/2112, de 30 de Julio de 2013; S/RES/2162, de 25 de junio de 2014, La situación en Côte d’Ivoire.

⁴⁸³ S/PV.6708, 26 de enero de 2012, La situación en Côte d’Ivoire.

⁴⁸⁴ S/PV.6708, 26 de enero de 2012, La situación en Côte d’Ivoire, discurso del representante de Côte d’Ivoire, p. 4.

2.5. Yemen: de un caso de responsabilidad de proteger del primer pilar al derecho de legítima defensa

En sus primeras manifestaciones, el conflicto del Yemen pareció poder encauzarse a través de una solución política en la que la responsabilidad de proteger jugaba cierto papel. En efecto, en 2011, las protestas contra el Gobierno del dictador Saleh paralizaron Yemen durante más de 10 meses y la brutal represión por parte del gobierno yemení se cobró la vida de decenas de personas. El Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) intentó en varias ocasiones una salida negociada para poner fin a los enfrentamientos en Yemen y el Secretario General de Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos⁴⁸⁵, el Consejo de Seguridad e incluso algunas organizaciones como la Unión Europea⁴⁸⁶ manifestaron su preocupación. En septiembre de 2011 las fuerzas del gobierno asesinaron a más de 60 manifestantes en Saná y tan solo un mes después el Consejo de Seguridad aprobaba por unanimidad la resolución S/RES/2014 (2011) recordando:

“(...) la responsabilidad primordial que tiene el Gobierno del Yemen de proteger a su población” y con el objetivo de “lograr sin más dilación un traspaso pacífico del poder político”⁴⁸⁷.

A partir de la citada resolución, el Consejo de Seguridad se ha pronunciado en otras ocasiones sobre la situación en Yemen expresando por un lado su preocupación por la situación política, económica y humanitaria y su grave preocupación por las condiciones de seguridad en Yemen a causa de

⁴⁸⁵ A/HRC/18/21, de 16 de septiembre de 2011, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la visita de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos al Yemen.

⁴⁸⁶ Consejo de la Unión Europea, Asuntos Exteriores, Bruselas, 10 de octubre de 2011, “La Unión Europea sigue observando con mucha inquietud los acontecimientos en Yemen e insta a todas las partes a que cesen las hostilidades, eviten cometer cualquier tipo de actos violentos, respeten las normas internacionales sobre derechos humanos y acaten un alto el fuego permanente en todo el país. Los responsables de la violencia contra manifestantes pacíficos deben rendir cuentas de sus actos y comparecer ante los tribunales. El Gobierno yemení tiene el deber de proteger (The Yemeni government has a *responsibility to protect* all citizens from further violence, en la versión inglesa) a todos los ciudadanos de nuevos actos de violencia”.

⁴⁸⁷ S/RES/2014, de 21 de octubre de 2011, La situación en el Oriente Medio.

atentados terroristas y por otro, recordando la necesidad de llevar a cabo una transición política plena y oportuna⁴⁸⁸. Así, la resolución S/RES/2140 (2014), si bien es cierto que no mencionó expresamente el concepto de la responsabilidad de proteger, expresó su preocupación por las denuncias sobre los abusos graves de derechos humanos e instó a todas las partes a poner fin al conflicto y a que cumpliesen las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos, destacando:

“(…) la necesidad de que las partes tomen todas las medidas necesarias para evitar bajas civiles y respetar y proteger a la población civil”⁴⁸⁹.

En la doctrina especializada, L. Axworthy se ha referido a estas alusiones a la responsabilidad de proteger hechas por el Consejo de Seguridad como un aspecto positivo a tener en cuenta, partiendo de las ventajas que presentan las medidas adoptadas en el ámbito interno. En concreto, señaló que la amnistía negociada para el presidente A. Saleh tuvo como consecuencia un final más o menos pacífico de la crisis política yemení, refiriéndose a esas medidas como: “This is R2P in action”⁴⁹⁰.

De manera general, refiriéndose a los casos de Sudán del Sur, Costa de Marfil y Yemen, algún autor ha afirmado:

“(…) los casos de Costa de Marfil, Yemen y Sudán del Sur, en los que las diferentes resoluciones manifiestan la responsabilidad de cada Estado de proteger a sus civiles, en las que el interés de Naciones Unidas por afianzar el concepto de Responsabilidad de Proteger se mantiene intacto y, por ello, no se deja de incluir en cualquier dictamen que haga referencia a una crisis”⁴⁹¹.

⁴⁸⁸ S/RES/2051, de 12 de junio de 2012, La situación en el Oriente Medio.

⁴⁸⁹ S/RES/2140, de 26 de febrero de 2014, La situación en el Oriente Medio, parr. 27.

⁴⁹⁰ AXWORTHY, L., “Don’t Allow Libya to Define R2P”, *Global Brief or the Glendon School of Public and International Affairs*, March 13, 2012.

⁴⁹¹ BORQUE LAFUENTE, E., “La responsabilidad de proteger”, *Revista Ejército*, nº 870, Octubre 2013.

Como es sabido, con posterioridad el conflicto ha adquirido una nueva dimensión como consecuencia de la escalada militar de los huzíes, lo que ha llevado al Consejo de Seguridad a reforzar el régimen de sanciones⁴⁹² y al Presidente de Yemen a invocar el derecho de legítima defensa y pedir ayuda al Consejo de Cooperación del Golfo y a la Liga de Estados Árabes para rechazar la agresión⁴⁹³, como consecuencia de lo cual la crisis ha entrado en una nueva fase internacionalizada. A finales de marzo de este año Arabia Saudí lideró una operación militar contra el convulsionado Yemen y en la que participaron nueve países árabes⁴⁹⁴ y Pakistán. Cuatro días después, los representantes de los países miembros de la Liga de Estados Árabes aprobaron la creación de una Fuerza Árabe Conjunta, que tomará el relevo de la citada coalición liderada por Arabia Saudí en Yemen, la operación “Tormenta Definitiva”, con el objetivo de hacer frente a “las amenazas contra su seguridad nacional, la expansión de grupos terroristas y las injerencias extranjeras”⁴⁹⁵ y en concreto repeler a las milicias Huzíes, y los grupos terroristas como Al Qaeda y el Estado islámico.

2.6. Siria: ¿fracaso de la responsabilidad de proteger o excepción?

Frente a la actividad desarrollada en Libia, en el caso de Siria la respuesta de la comunidad internacional ha sido escasa, casi nula, en buena medida como consecuencia de la experiencia libia. Cuando algunos ya creían que la responsabilidad de proteger era solo un disfraz de la clásica intervención humanitaria, el caso libio les ha dado las excusas necesarias para vetar cualquier avance en la implementación de la norma de la responsabilidad de proteger. Los viejos temores han resurgido para algunas potencias, y el miedo a que esta nueva fórmula pueda dar paso a cambios de regímenes con cierto

⁴⁹² S/RES/2014, de 21 de octubre de 2011; S/RES/2051, de 12 de junio de 2012; S/RES/2140, de 26 de febrero de 2014; S/RES/2201, de 15 de febrero de 2015; S/RES/2204, de 24 de febrero de 2015 y S/RES/2216, de 14 de abril de 2015, La situación en el Oriente Medio (Yemen).

⁴⁹³ Véase: S/2015/217, carta enviada al Secretario General de NN UU por los representantes de Bahréin, Qatar, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Kuwait de fecha de 26 de marzo de 2015.

⁴⁹⁴ Participan Emiratos Árabes, Kuwait, Bahréin, Qatar, Jordania, Marruecos, Egipto y Estados Unidos aporta apoyo logístico y de inteligencia a la intervención militar.

⁴⁹⁵ SHABANEH, G., “Operation Decisive Storm: Objectives and Hurdles”, *Al Jazeera Centre for Studies*, 14 April 2015, (<http://studies.aljazeera.net/en/reports/2015/04/2015412115549719521.htm>).

grado de discrecionalidad ha hecho que varios Estados, algunos grandes e importantes, con poder de veto en el Consejo de Seguridad, se hayan cerrado en banda ante el elemento más discutido de la responsabilidad de proteger: la responsabilidad de reaccionar. A esto hay que añadir la complejidad del caso y su dimensión geoestratégica⁴⁹⁶. El resultado ha sido una división en la comunidad internacional que se ha manifestado especialmente en el Consejo de Seguridad, que ha cosechado hasta cuatro propuestas de resolución vetadas. En este largo y frustrante proceso, la responsabilidad de proteger ha sido uno de los argumentos invocados repetidamente, al mismo tiempo que el precedente libio ha pasado factura al recurso a esta noción.

A la vista de la crueldad de la represión del gobierno de Al-Assad en Siria, la comunidad internacional empezó a plantearse cuál sería la mejor salida al conflicto. Para muchos Estados, la intervención militar en Libia había sido un triunfo y abogaban porque la respuesta en Siria debía ser rápida debido al grado de violencia que se estaba alcanzando. Otros Estados sin embargo, sostenían que las interpretaciones extensivas del mandato en Libia habían tenido como resultado un cambio de régimen y no estaban dispuestos a que sucediera lo mismo en el caso de Siria. De esa forma, el conflicto sirio fue recrudeciéndose a gran velocidad lo que hizo saltar las alarmas en diferentes foros internacionales⁴⁹⁷ y en la opinión pública.

⁴⁹⁶ Sobre las diferencias entre las situaciones político-internacionales y geoestratégicas de Libia y Siria y las distintas respuestas de la comunidad internacional en cada caso, véase MARRERO ROCHA, I., "La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional en los casos de Libia y Siria: análisis comparativo", *Relaciones Internacionales*, nº 22, febrero-mayo 2013, pp. 127-148; EVERETT, C., "The Implications of the Arab Spring on the Future of the Responsibility to Protect Doctrine", *Student Scholarship*, paper nº 341, 2013, pp. 1-38.

⁴⁹⁷ El 4 de mayo de 2011, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ya adoptaba una resolución que condenaba enérgicamente el uso de la violencia de las autoridades sirias y exigía el cese inmediato de la represión hacia la población civil y la creación de una comisión de investigación, mientras que la actitud del Consejo de Seguridad era mucho más tibia. A/HRC/RES/S-16/1, Human Rights Council, The current human rights situation in the Syrian Arab Republic in the context of recent events, 4 de mayo de 2011, (<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20AHR%20RES%20S-16%201.pdf>). Desde el inicio del conflicto y en contraposición a la pasividad de Consejo de Seguridad tal y como analizaremos en este epígrafe, otros órganos de Naciones Unidas como la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos y el Secretario General han tenido una posición muy activa en la gestión del conflicto. En este sentido ver, ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., "Las Naciones Unidas ante el conflicto de Siria", *Documento de opinión*, 93/2013, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 18 de diciembre de 2012,

El primer intento de abordar la cuestión por parte del Consejo de Seguridad, fue el 4 de octubre de 2011, cuando varios países europeos⁴⁹⁸ presentaron un proyecto de resolución⁴⁹⁹ condenando el uso excesivo de la fuerza contra los manifestantes y pidiendo el fin de la violencia, además se recordaba la “responsabilidad primordial de proteger del Gobierno de Siria a su población”. Sin embargo el proyecto de resolución no salió adelante, ya que solo nueve miembros votaron a favor de la resolución, cuatro se abstuvieron (Brasil, India, Líbano y Sudáfrica), y China y Rusia vetaron la propuesta, por lo que la respuesta de la comunidad internacional quedó reducida un acuerdo de mínimos con una simple declaración de la presidencia del Consejo de Seguridad.

En aquella sesión, la delegación rusa criticó las acciones llevadas a cabo en Libia y el mal uso de la responsabilidad de proteger afirmando que:

“La situación en Siria no se puede considerar en el Consejo separada de la experiencia de Libia. La comunidad internacional está alarmada por las declaraciones en el sentido de que el acatamiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Libia según las interpreta la OTAN es un modelo para las acciones futuras de la OTAN encaminadas a aplicar la responsabilidad de proteger (...) La exigencia de una pronta cesación del fuego se convirtió en una guerra civil de grandes proporciones (...) La situación en relación con la zona de prohibición de vuelos ha dado lugar al bombardeo de refinerías de petróleo, canales de televisión y otras instalaciones civiles. El embargo de armas pasó a ser un bloqueo naval en la región occidental de Libia (...) Esos tipos de modelos deberían excluirse de una vez por todas de las prácticas internacionales”⁵⁰⁰.

(http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEE093-2012_SiriyANNUU_PazAndresSStamx.pdf).

⁴⁹⁸ El proyecto de resolución fue presentado por Francia, Alemania, Portugal y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

⁴⁹⁹ S/2011/612, 4 de octubre de 2011, proyecto de resolución del Consejo de Seguridad, (<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20S2011%20612.pdf>). Previamente, el 3 de agosto la Presidencia había hecho una Declaración en la que expresaba su preocupación por la situación y pedía el fin de la violencia, haciendo hincapié en que la única solución a la crisis era poner en marcha un proceso político inclusivo dirigido por Siria.

⁵⁰⁰ S/P.6627, 4 de octubre de 2011, delegación rusa ante las Naciones Unidas, pp. 3-4, (http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6627).

En consecuencia, Rusia se basó en cuatro argumentos para vetar la propuesta de resolución. En primer lugar, la delegación rusa sostuvo que la propuesta de resolución no respetaba la soberanía nacional y la integridad territorial de Siria y en consecuencia vulneraba el principio de no intervención en asuntos internos. En segundo lugar, la propuesta de resolución no reflejaba una clara preferencia por el diálogo equitativo entre las partes. En tercer lugar, existía un claro favoritismo hacia los rebeldes, por lo que quiso subrayar que la violencia se estaba cometiendo por ambos lados. Y en cuarto lugar, Rusia estaba en total desacuerdo con el modo de intervención llevado a cabo en Libia por la OTAN. Por su parte, la postura China, fue casi idéntica, en el sentido que se opuso a una intervención en Siria, por considerar que vulneraría principios esenciales de la Carta de las Naciones Unidas como el principio de no intervención en asuntos internos, y que el hecho de imponer sanciones implicaría el agravamiento de la situación de conflicto en vez de solucionarlo. Para la citada delegación:

“(…) el contenido del proyecto de resolución se centra únicamente en ejercer presión sobre Siria, incluso amenazándola con la imposición de sanciones. Ello no contribuye a facilitar la mejora de la situación en ese país.”⁵⁰¹.

Por el contrario, la delegación de los Estados Unidos criticó la posición del Consejo de Seguridad al no adoptar resolución alguna, ni siquiera con carácter declarativo, de condena frente a la opresión del gobierno de Siria, que podría estar cometiendo crímenes de lesa humanidad. Además consideró que el veto de los dos Estados respondía simplemente a la protección de los intereses nacionales de estos en la zona:

“Algunos en el Consejo sostienen que los abusos del régimen de Al-Assad no son tan atroces o que el régimen merece que se le dé más tiempo para efectuar sus llamadas reformas. (...) Otros sostienen que la adopción de medidas firmes por parte del Consejo de Seguridad respecto de Siria sería solamente un pretexto para efectuar una intervención

⁵⁰¹ S/P.6627, 4 de octubre de 2011, delegación china ante las Naciones Unidas, p. 5, (http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6627).

militar. Que no quede ninguna duda: no se trata de una intervención militar; no se trata de Libia. Esa es una artimaña barata de quienes preferirían vender armas al régimen de Siria que estar con el pueblo sirio”⁵⁰².

Frente a la escasa actividad del Consejo de Seguridad y ante la negativa de Al-Assad para poner fin al conflicto y acabar contra la represión de los opositores a su régimen, el Consejo de Derechos Humanos, en su papel activo para proteger a la población siria, adopta una resolución⁵⁰³ en diciembre de 2011, en la que insta al gobierno sirio “a cumplir con su responsabilidad de proteger a su población” y aprueba la creación de un Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos en Siria. Dicha resolución no fue aprobada por unanimidad sino que contó con la oposición de China, Rusia, Cuba y Ecuador. Sin resolución de condena por parte del Consejo de Seguridad, diferentes Estados adoptaron medidas de carácter diplomático para presionar al régimen sirio. Algunos Estados retiraron a sus embajadores de Siria y cerraron las embajadas sirias en sus países.

El 4 de febrero de 2012 el Consejo de Seguridad se volvió a reunir⁵⁰⁴ para votar sobre un nuevo proyecto de resolución presentada por Marruecos y apoyada por otros dieciocho países⁵⁰⁵ que intentaba una vez más condenar el uso desproporcionado de la violencia y la implementación del plan adoptado por la Liga Árabe. De nuevo, el proyecto de resolución fue vetado por Rusia y China, afirmando que la resolución se inclinaba una vez más a favor de los rebeldes, e impidiendo su adopción que en este caso contaba con el apoyo de los demás miembros del Consejo de Seguridad. Para la delegación francesa, el

⁵⁰² S/P.6627, 4 de octubre de 2011, delegación de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, pp. 8-9.

⁵⁰³ A/HRC/RES/S-18/1, 2 de diciembre de 2011, Situación de los derechos humanos en la República Árabe Siria, (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/172/12/PDF/G1117212.pdf?OpenElement>).

⁵⁰⁴ S/PV.6711, 4 de febrero de 2012, Consejo de Seguridad, (<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20SPV%206711.pdf>).

⁵⁰⁵ S/2012/77, 4 de febrero de 2012, Consejo de Seguridad, proyecto de resolución, (<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20S2012%2077.pdf>). Propuesta de resolución apoyada por Bahrein, Colombia, Egipto, Francia, Alemania, Jordania, Kuwait, Libia, Marruecos, Omán, Portugal, Qatar, Arabia Saudí, Togo, Túnez, Turquía, Emiratos Árabes, Gran Bretaña y Estados Unidos.

fracaso en la adopción de una resolución en el seno del Consejo de Seguridad de condena para la situación en Siria significaba un importante descalabro en la actividad de este órgano:

“Este es un día triste para el Consejo; es un día triste para los sirios y es un día triste para todos los amigos de la democracia (...) la historia agrava aún más nuestra vergüenza”⁵⁰⁶.

El propio Secretario General que había demostrado su optimismo respecto a la actividad del Consejo de Seguridad ante la gestión de diferentes crisis, incluido el caso sirio⁵⁰⁷, mostraba tan solo unas semanas después su frustración ante el bloqueo de este proyecto de resolución:

“(...) lamento profundamente que el Consejo de Seguridad haya sido incapaz de hablar con una voz clara para acabar con el baño de sangre. No haberlo hecho es desastroso para el pueblo de Siria y ha animado al Gobierno sirio a intensificar la guerra contra su propio pueblo”⁵⁰⁸.

Descartada la posibilidad de intervenir militarmente y tratando de llegar a una solución pacífica al conflicto, el 23 de febrero de 2012 el Secretario General de las Naciones Unidas y el Secretario General de la Liga Árabe, designaron a K. Annan como Enviado Especial Conjunto para Siria con el pleno

⁵⁰⁶ S/PV.6711, 4 de febrero de 2012, delegación francesa ante las Naciones Unidas, pp. 3-4.

⁵⁰⁷ KI-MOON, B., “Si bien los resultados fueron dispares, decenas de miles de personas han sido salvadas. Hemos dado esperanza a pueblos que han estado oprimidos por mucho tiempo. En Libia, en Costa de Marfil, en Sudán del Sur, en Yemen y en Siria; ya sea con palabras o con acciones, hemos demostrado que la protección de la vida humana es el propósito definitorio de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, B. Ki-Moon destaca la “responsabilidad de proteger”, *Centro de noticias ONU*, 18 de enero de 2012, (http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=22508#UhHrmha2_-Y).

⁵⁰⁸ “B. Ki-moon tacha de desastroso el veto a la resolución de la ONU”, *20 minutos*, 9 de febrero de 2012. Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptó una resolución el 16 de febrero de 2012 exigiendo al Gobierno sirio el fin de la violencia, la puesta en libertad de todas las personas detenidas de forma arbitraria, garantice la libertad de manifestarse de forma pacífica y la puesta en marcha de un proceso político. La resolución obtuvo 137 votos a favor, 12 en contra y 17 abstenciones. Además, varios Estados miembros de la Asamblea General, se plantearon poner en marcha la iniciativa recogida en la resolución 377(V) Unión pro paz pero para ello se requería una mayoría cualificada en el seno de la Asamblea General para poder recomendar a los Estados miembros la adopción medidas colectivas y coercitivas que impliquen el uso de la fuerza armada; sin embargo, la composición actual de dicho foro hizo imposible que saliera adelante, A/RES/253 B, de 21 de febrero de 2012, La situación en la República Árabe Siria, (http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/253&Lang=S).

apoyo del Consejo de Seguridad⁵⁰⁹. El Enviado Especial propuso un Plan de Paz⁵¹⁰ que entró en vigor el 10 de abril, y tan solo unos días después, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución S/RES/2043 (2012)⁵¹¹ con el objeto de establecer una Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en Siria (UNSMIS) por un periodo inicial de 90 días con el fin de vigilar el cese de la violencia armada en todas sus formas y por todas las partes y apoyar la plena aplicación de la propuesta del Enviado Especial Conjunto.

A pocos días de que expirara la UNSMIS y en un nuevo intento de adoptar una resolución sobre la situación en Siria, varios Estados auspiciaron un nuevo proyecto de resolución⁵¹², entre ellos tres miembros permanentes del Consejo de Seguridad. El citado proyecto, que buscaba el cumplimiento del plan de seis puntos enviado conjunto de la ONU y la Liga Árabe para Siria se encontró por tercera vez con el veto de China y Rusia. Varias delegaciones mostraron su descontento y condenaron de forma explícita el incumplimiento de las responsabilidades por parte del Consejo de Seguridad y en concreto condenaron los vetos de China y Rusia que impedían una salida pacífica al conflicto mediante el enfoque propuesto por el Enviado Especial. El representante ruso sin embargo justificó su veto en los siguientes términos:

“(…) no podíamos aceptar un documento, en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que abriera el camino para presionar con sanciones y, posteriormente, facilitar la participación militar externa en los asuntos internos sirios. Los miembros occidentales del Consejo de

⁵⁰⁹ S/PRST/2012/6, Declaración de presidencia de 21 de marzo de 2012, La Situación en Oriente Medio, (<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PRST/2012/6>); S/PRST/2012/10, declaración de presidencia de 5 de abril de 2012, La Situación en el Oriente Medio, (<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PRST/2012/10>).

⁵¹⁰ S/RES/2042, 14 de abril de 2012, La situación en el Oriente Medio, anexo: Propuesta de seis puntos del Enviado Especial Conjunto de las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes, ([http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2042\(2012\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2042(2012))). El Plan de Paz tenía seis puntos: la apertura de un proceso político que incluya las aspiraciones y preocupaciones del pueblo sirio, el cese de todo tipo de violencia y de todas las partes vigilado por Naciones Unidas, garantías al acceso de la ayuda humanitaria, la liberación de los presos políticos encarcelados de forma arbitraria, la libertad para el trabajo de los periodistas en todo el país y el respeto de las autoridades a la libertad de asociación y manifestación pacífica

⁵¹¹ S/RES/2043, de 21 de abril de 2012, La situación en el Oriente Medio, ([http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2043%20\(2012\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2043%20(2012))).

⁵¹² S/2012/538, de 19 de julio de 2012, Proyecto de resolución, La situación en el Oriente Medio. En esta ocasión, el proyecto de resolución fue patrocinado por Francia, Alemania, Portugal, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América.

Seguridad negaron tales intenciones, pero por alguna razón han rehusado la exclusión de la intervención militar. Sus intenciones de utilizar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para promover sus planes de imponer sus propios designios a los Estados soberanos no prevalecerán”⁵¹³.

Al día siguiente del fracaso de este proyecto, el Consejo de Seguridad sacó adelante una resolución que prorrogaba la UNSMIS por un último período de 30 días y advertía de que sólo consideraría una nueva prórroga de la misión en el caso de que los informes del Secretario General y del Consejo de Seguridad confirmasen que se habían dejado de utilizar armas pesadas y que las partes han reducido suficientemente el nivel de violencia para que la UNSMIS pudiera ejecutar su mandato⁵¹⁴. Debido a que las condiciones establecidas por el Consejo de Seguridad no se cumplieron, el mandato de la UNSMIS finalizó tan solo dos meses después⁵¹⁵.

De forma paralela, el Consejo de Seguridad también celebró un debate relativo a la protección de los civiles en los conflictos armados donde el conflicto sirio fue el tema principal en las intervenciones de varios Estados. En concreto, tres miembros permanentes del Consejo de Seguridad y otros dos

⁵¹³ S/PV.6810, de 19 de julio de 2012, la situación en el Oriente Medio, discurso de la delegación rusa, (<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.6810>).

⁵¹⁴ S/RES/2059, 20 de julio de 2012, La Situación en el Oriente Medio, ([http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2059%20\(2012\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2059%20(2012))).

⁵¹⁵ Ante esta situación de parálisis del Consejo de Seguridad, ha habido diferentes movimientos para buscar una reacción internacional que pueda poner fin al conflicto. Frente a las posturas de Rusia y China, que según varios Estados con su veto provocaron el apoyo al régimen de Bashar, varios Estados decidieron apoyar militarmente a la oposición como es el caso de Arabia Saudí, Qatar y el Consejo Nacional de Transición Libia. También algunos países como Francia y Estados Unidos, han manifestado su apoyo militarmente, sobre todo después de los testimonios de población civil de que se están usando armas químicas en el conflicto. Por su parte, en junio de 2012, la Unión Europea, a través de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, se reunió con los Secretarios Generales las Naciones Unidas y de la Liga de Estados Árabes, los ministros de Relaciones Exteriores de China, Francia, Rusia, Reino Unido, Estados Unidos, Turquía, Irak, Kuwait y de Qatar como Grupo de Acción para Siria con el objetivo de lograr posición común y una acción internacional conjunta. En su comunicado final establecieron que como objetivo fundamental, trabajarían para “acabar con la violencia y los abusos de los derechos humanos y facilitar la puesta en marcha de un proceso político dirigido por los propios sirios conducente a una transición que a su vez colme las aspiraciones legítimas del pueblo sirio y le permita decidir su propio futuro de forma independiente y democrática. La propuesta de dicho grupo fue reconocida por el Consejo de Seguridad en su resolución 2118, que la inserta en su anexo II como una importante propuesta a tener en cuenta por la República Árabe de Siria para poner fin al conflicto, Comunicado final del Grupo de Acción para Siria, S/RES/2118, 27 de septiembre de 2013, anexo II, p. 10.

Estados europeos⁵¹⁶ se pronunciaron sobre la gravedad de los acontecimientos en Siria. El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda de Norte se manifestó en los siguientes términos:

“El régimen sirio ha incumplido *vergonzosamente* su responsabilidad de proteger a su población. Lo que es peor, deliberadamente ha utilizado la fuerza en forma indiscriminada y desproporcionada contra la población civil. El régimen ya ha asesinado a unos 15.000 civiles sirios”⁵¹⁷.

En una línea parecida, las delegaciones de Francia y Estados Unidos, integraron el conflicto sirio en la larga lista de fracasos de la comunidad internacional para proteger a los civiles criticando la labor del Consejo de Seguridad a la hora de gestionar, o mejor dicho, no gestionar el conflicto sirio:

“(…) la situación en Siria representa un fracaso colosal del Consejo de Seguridad en la protección de civiles”⁵¹⁸.

Igualmente la delegación de Alemania, que se pronunció sobre varios focos de conflicto pero centrándose en la situación en Siria determinada por la crudeza de las acciones del ejército de Al-Asad:

“(…) la espantosa violencia en Siria podría ser actualmente el caso más flagrante de un Gobierno que no cumple con la responsabilidad de proteger a su propio pueblo. No sólo Damasco no protege al pueblo sirio (...) sino que además las autoridades sirias comenten desde hace meses violaciones sistemáticas y flagrantes de los derechos humanos. Estamos

⁵¹⁶ Sobre las referencias al conflicto sirio en la resolución ver, S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, Discursos presentados por el representante de Reino Unido, Francia, Estados Unidos, Alemania y Liechtenstein, Nueva York, 25 de junio de 2012.

⁵¹⁷ S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, discurso presentado por el representante de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en el Consejo de Seguridad, Nueva York, 25 de junio de 2012, cursivas añadidas, p. 11.

⁵¹⁸ S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, discurso presentado por el representante de Estados Unidos de América, *op. cit.*, p. 28.

particularmente consternados (...) por el uso por parte del ejército sirio de niños como escudos humanos”⁵¹⁹.

La delegación australiana, solicitó la rendición de cuentas para los responsables de las atrocidades cometidas en Siria, y solicitó al Consejo de Seguridad la adopción de medidas firmes en base al Capítulo VII de la Carta. Liechtenstein, también refiriéndose a la situación de Siria, afirmó que “cada vez hay más pruebas de que se están cometiendo actos atroces que constituyen crímenes de lesa humanidad en ese país”⁵²⁰ e instó al Consejo de Seguridad a que celebrase un debate serio para adoptar medidas y solicitar la rendición de cuentas de la protección de los civiles en Siria. Asimismo, solicitó una vez más esfuerzos en los diálogos para fortalecer el papel del Consejo en el aumento de la rendición de cuentas y sobre la base de las recomendaciones, que ya habían formulado, como miembro del “Small Five”, en el proyecto de resolución A/66/L.42, donde se solicitó a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que en casos de graves crímenes se abstuvieran de utilizar el veto para bloquear las resoluciones

Según un análisis realizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la cifra de víctimas en el conflicto entre marzo de 2011 a abril de 2013, se elevaba a 92.901⁵²¹, en la segunda mitad de 2013 ya se hablaba de 115.206 víctimas. Para R. Bermejo García y E. López-Jacoiste:

“(…) el caso sirio es revelador, pues ha habido muchas más víctimas que en Libia desarrollándose el conflicto casi en paralelo, y todavía la comunidad internacional sigue sin dar una respuesta seria a la grave crisis humanitaria que padece... Y es que si se invoca la responsabilidad

⁵¹⁹ S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, discurso presentado por el representante de Alemania, *op. cit.*, p. 25.

⁵²⁰ S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, Discurso presentado por el representante de Liechtenstein, *op. cit.*, pp. 31-32.

⁵²¹ Office UN High Commissioner for Human Rights, Updated Statistical Analysis of Documentation of Killings in the Syrian Arab Republic, 13 June 2013, (<http://www.ohchr.org/Documents/Countries/SY/HRDAG-Updated-SY-report.pdf>).

de proteger como una especie de chivo expiatorio para que se nos perdonen los pecados cometidos, mal camino hemos elegido”⁵²².

A raíz de los ataques con armas químicas el 21 de agosto de 2013, la crisis siria dio un giro y parecía que iba a dar paso a una intervención militar por parte de Estados Unidos, el cual se planteó incluso la posibilidad de intervenir de manera unilateral ya que someter la cuestión al Consejo de Seguridad sería otra vez encontrarse con el veto de algún miembro permanente, y justificando esa ilegalidad internacional en que en todo caso se trataría de una respuesta “increíblemente pequeña y limitada”⁵²³. La casi totalidad de los Estados miembros de la comunidad internacional se manifestaron en contra de esa posibilidad ya que se situaba fuera de la legalidad internacional y traía una vez más a la memoria los últimos casos de intervenciones en nombre de la humanidad abanderados por Estados Unidos en los que la justificación de las intervenciones tenía de todo menos un carácter humanitario. Sin embargo, no fue la comunidad internacional ni la conmocionada opinión pública la que paralizó la inminente intervención de Estados Unidos en Siria, sino las hábiles maniobras diplomáticas del Ministro de Exteriores ruso S. Lavrov que supo transformar en iniciativa una declaración del secretario norteamericano J. Kerry en la que afirmaba que el presidente Asad podría evitar un ataque militar si entregaba las armas químicas. De esta forma, el ministro ruso proponía a Siria poner sus arsenales de armas químicas bajo el control internacional e incorporarse a la Organización de Prohibición de Armas Químicas⁵²⁴. Por fin, el Consejo de Seguridad pudo adoptar la resolución S/RES/2118 (2013)⁵²⁵,

⁵²² BERMEJO GARCÍA, R.; LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., “De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias”, *op. cit.*, p. 72.

⁵²³ KERRY, J., “That is exactly what we are talking about doing – unbelievably small, limited kind of effort”, *The Guardian*, Monday 9 September 2013, (<http://www.theguardian.com/world/2013/sep/09/us-syria-chemical-weapons-attack-john-kerry>).

⁵²⁴ El 14 de septiembre de 2013, el Secretario General de las Naciones Unidas, reconocía en un comunicado que había recibido los documentos necesarios con los que Siria formalizaba su adhesión a la Convención Internacional para la Prohibición de las Armas Químicas, entrando en vigor para éste el 14 de octubre de 2013. En una carta enviada dos días antes, el gobierno de Siria reconocía que Al Asad había firmado el decreto legislativo que autorizaba el ingreso de Siria en dicha convención. Esta acción frenaba, al menos temporalmente, la intervención unilateral de Estados Unidos en Siria.

⁵²⁵ S/RES/2118, de 27 de septiembre de 2013, La Situación en el Oriente Medio. La resolución incluían dos anexos, el primero relativo a la decisión del Consejo Ejecutivo de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas y un segundo anexo relativo al Comunicado final del Grupo de Acción para Siria de 30 de junio de 2012.

después de diecisiete meses sin acuerdos y tres propuestas de resolución vetadas aunque como recuerdan C. Gutiérrez Espada y M. J. Cervell Hortal:

“(…) limita su actuación a un solo capítulo de lo que se vive en Siria (el del ataque químico), ignorando así, lo que antes y después siguió sufriendo la población civil”⁵²⁶.

Si bien el mandato de la resolución fue claro y se ciñó exclusivamente al desmantelamiento del arsenal químico en Siria, ninguno de los miembros del Consejo de Seguridad hicieron mención en sus discursos, después de la votación del proyecto de resolución, a la responsabilidad de proteger, como si se tratara de una acción que no pudiera ser contemplada desde ese marco. Tan solo el representante de Ruanda, al transmitir a los demás miembros un mensaje de su Presidente, afirmó explícitamente el concepto de la responsabilidad de proteger y criticó el lento ritmo de implementación de este principio para evitar graves crímenes contra la humanidad:

“Reitero mi convicción de que la responsabilidad principal de este organismo mundial es la responsabilidad de proteger. El objetivo acordado de mantener la paz y la seguridad internacionales no tendría sentido si los intereses geoestratégicos prevalecieran sobre la vida de hombres, mujeres y niños inocentes”⁵²⁷.

Debido al continuo e incesante deterioro de la situación humanitaria en Siria, el Consejo de Seguridad volvió a ocuparse de la cuestión en febrero de 2014, aprobando por unanimidad la resolución S/RES/2139 (2014)⁵²⁸ en la que destacó la responsabilidad de las autoridades sirias de proteger a su población, y basándose en la obligación al respeto de los principios de proporcionalidad y distinción condenó las violaciones de derecho internacional humanitario cometidas tanto por las autoridades sirias como por los grupos armados, exigiendo a todas las partes el fin de los ataques perpetrados contra los civiles. Fue precisamente la condena y responsabilidad de las dos partes del conflicto

⁵²⁶ GUTIÉRREZ ESPADA, C.; CERVELL HORTAL, M. J., *Nacimiento, Auge y Decadencia de la Responsabilidad de Proteger*, op. cit., p. 115.

⁵²⁷ S/PV.7038, Consejo de Seguridad, de 27 de septiembre de 2013, La situación en el Oriente Medio, discurso de la delegación de Ruanda, p. 14, (<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.7038>).

⁵²⁸ S/RES/2139, de 22 de febrero de 2014, La situación en el Oriente Medio.

lo que determinó la aprobación de la resolución por parte de Rusia⁵²⁹. Las delegaciones de Francia, Estados Unidos y Reino Unido criticaron la tardanza de tres años del Consejo de Seguridad para exigir a las partes el cumplimiento de los principios básicos de humanidad en la protección al pueblo sirio, mediante una resolución de condena como la que se planteaba sin que supusiera la adopción de medidas del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, y recordaron que ante la oposición del gobierno sirio a cumplir las exigencias de la comunidad internacional o ante el incumplimiento de los principios básicos de humanidad reconocidos en la resolución habría que tomar “medidas adicionales”⁵³⁰, “necesarias”⁵³¹, “específicas y concretas”⁵³².

La delegación de Argentina por su parte, fue la única que mencionó en su discurso el concepto de la responsabilidad al proteger al “enfaticar en la responsabilidad de proteger a los civiles”⁵³³ junto con la declaración de la Presidenta del Consejo de Seguridad actuando como representante de Lituania al recordar “(el) Gobierno sirio, que es el máximo y principal responsable de proteger a su población”⁵³⁴.

En un nuevo intento de adoptar una nueva resolución el 22 de mayo de 2014, varios Estados respaldaron un proyecto de resolución⁵³⁵ que se presentó al Consejo de Seguridad en el cual en virtud del Capítulo VII de la Carta de las

⁵²⁹ “La Federación de Rusia apoyó la resolución que acaba de aprobarse porque, en el proceso de negociación del texto, se tuvieron en cuenta numerosas consideraciones presentadas por Rusia y, por consiguiente, el documento resultante, fue equilibrado”; (S/PV.7116, Consejo de Seguridad. La situación en Oriente Medio, Delegación rusa, 22 de febrero de 2014, p. 7). El Secretario General a pesar de poner de relieve que el Consejo de Seguridad había asumido sus responsabilidades habiendo aprobado dicha resolución por unanimidad, se pronunciaba en los siguientes términos, “Esta resolución no tendría que haber sido necesaria. La asistencia humanitaria no es algo que se deba negociar; es algo que debe permitirse en virtud del derecho internacional”, (S/PV.7116, Consejo de Seguridad, La situación en el Oriente Medio, Secretario General de las Naciones Unidas, 22 de febrero de 2014, p. 2).

⁵³⁰ S/PV.7116, Consejo de Seguridad. La situación en Oriente Medio, delegación del Reino Unido, *op. cit.*, p. 8.

⁵³¹ S/PV.7116, Consejo de Seguridad. La situación en Oriente Medio, delegación francesa, *op. cit.*, p. 5.

⁵³² S/PV.7116, Consejo de Seguridad. La situación en Oriente Medio, delegación estadounidense, *op. cit.*, p. 9.

⁵³³ S/PV.7116, Consejo de Seguridad. La situación en Oriente Medio, delegación argentina, *op. cit.*, p. 10.

⁵³⁴ S/PV.7116, Consejo de Seguridad. La situación en Oriente Medio, delegación lituana, *op. cit.*, p. 14.

⁵³⁵ S/2014/348, Consejo de Seguridad, Proyecto de resolución, 22 de mayo de 2014.

Naciones Unidas se pretendía remitir la cuestión siria a la Corte Penal Internacional. Sin embargo dicha resolución encontró un cuarto veto de la Federación de Rusia y China. Los demás miembros del Consejo de Seguridad lamentaron el uso del veto de las dos delegaciones en el seno Consejo de Seguridad porque a su modo de ver bloqueaba el cumplimiento por parte del Consejo de Seguridad de una misión fundamental como era la detención de atrocidades y crímenes masivos incluyendo la responsabilidad de proteger y la obligación de exigir cuentas a los responsables de los crímenes más graves. La delegación de Australia además recordó que en la situación de Siria la cuestión era clara, en la medida que las autoridades sirias no solo habían fracasado en el cumplimiento de su responsabilidad, sino que ellas mismas eran responsables de la comisión de algunos de esos crímenes y por consiguiente la comunidad internacional debería actuar:

“El Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad de proteger a su población, una responsabilidad contraída por todos nuestros dirigentes en la Cumbre Mundial 2005, e impedir las atrocidades en masa cuando nos sea posible”⁵³⁶.

Por su parte, las delegaciones de Rusia y China consideraron un órdago la presentación de este proyecto de resolución que de antemano sus patrocinadores ya sabían la suerte que correría, además insistieron que la solución al conflicto sirio pasaba por una solución pacífica y que el proyecto de resolución tan solo suponía un intento más de “utilizar la Corte Penal Internacional para exacerbar aún más las pasiones políticas y sentar las bases definitivas para una futura intervención militar”⁵³⁷ lo que significaría “poner en

⁵³⁶ S/PV.7180, Consejo de Seguridad, La situación en el Oriente Medio, delegación australiana, *op. cit.*, p. 10. En un sentido parecido se pronunció la delegación de Ruanda al recordar que: “Estamos aquí como un órgano colectivo, al que se le ha conferido la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales. Ello incluye la responsabilidad de proteger y la obligación de exigir cuentas a los responsables de los crímenes más graves”, S/PV.7180, delegación ruandesa, *op. cit.*, p. 6.

⁵³⁷ S/PV.7180, Consejo de Seguridad, La situación en el Oriente Medio, delegación rusa, *op. cit.*, p. 13.

peligro los esfuerzos de la comunidad internacional para impulsar el logro de una solución política”⁵³⁸.

Ante el deterioro de la situación humanitaria en Siria, el Consejo de Seguridad se volvió a reunir para discutir sobre un proyecto de resolución, de 14 de julio de 2014⁵³⁹, patrocinado por Luxemburgo, Australia y Jordania, y apoyado por otros los demás miembros del Consejo de Seguridad excepto Argentina, China y la Federación de Rusia. Los términos de la resolución implicaban fundamentalmente la apertura de cuatro cruces fronterizos desde países vecinos que hasta el momento habían estado cerrados y de esa forma poder garantizar la entrega de asistencia humanitaria todas las personas necesitadas. La resolución fue aprobada por unanimidad por los miembros del Consejo de Seguridad reafirmando:

“(…) que las autoridades sirias tienen la responsabilidad primordial de proteger a la población en Siria, reiterando que las partes en un conflicto armado tienen la responsabilidad primordial de adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección de los civiles, y recordando en este sentido su exigencia de que todas las partes en los conflictos armados cumplan plenamente las obligaciones aplicables en virtud del derecho internacional con respecto a la protección de los civiles en los conflictos armados”⁵⁴⁰.

De este modo y en un tono ciertamente positivo la delegación de Argentina estimó que: “el Consejo asume nuevamente sus responsabilidades y fortalece su determinación de proteger a los civiles”⁵⁴¹.

La casi inacción de la comunidad internacional en la crisis de Siria ha estimulado las opiniones doctrinales⁵⁴². Los partidarios de reforzar el tercer

⁵³⁸ S/PV.7180, Consejo de Seguridad, La situación en el Oriente Medio, delegación china, *op. cit.*, p. 14.

⁵³⁹ S/2014/490, de 14 de julio de 2014, Proyecto de resolución, La situación en el Oriente Medio.

⁵⁴⁰ S/RES/2165, de 14 de Julio de 2014, La situación en el Oriente Medio, p. 2.

⁵⁴¹ S/PV.7216, La situación en Oriente Medio, delegación de Argentina, 14 de julio de 2014, p.10.

pilar de la responsabilidad de proteger mediante intervenciones militares, como S. Zifcak, han sido críticos con el Consejo de Seguridad respecto a Siria, afirmando que:

“The Security Council’s paralysis with respect to Syria has clouded R2P’s future considerably”⁵⁴³

También se ha dicho que de cara al futuro de la responsabilidad de proteger o se apuesta por una actitud positiva que implique una movilización de Estados dispuestos o: “it needs to drop its high-minded rhetoric and let R2P and the Syrian victims rest in peace”⁵⁴⁴. Otros autores han querido señalar la posible excepcionalidad del caso. Según A. Garwood-Gowers, la inactividad del Consejo de Seguridad en el conflicto sirio:

“(…) suggests that the timely and decisive international response in Libya was an aberration, rather than the beginning of a new era of international cooperation on civilian protection measures. The Libyan model of robust intervention for humanitarian purposes is likely to remain the exception, while Syria-type paralysis of the UNSC is more likely to be the norm”⁵⁴⁵.

En palabras de este autor, la intervención en Libia fue la excepción y la parálisis del Consejo de Seguridad vuelve a ser la tónica habitual. Sin embargo otros autores se han manifestado en el sentido opuesto y han querido ver la excepción en el caso de Siria al sostener que la atipicidad del conflicto sirio por su alto valor estratégico, pudo simplemente representar: “a mere exception in the longer trajectory of the development of the R2P norm”⁵⁴⁶. En otras palabras,

⁵⁴² Sobre el abuso del veto de algunos miembros del Consejo de Seguridad en el caso Sirio véase: OELLERS-FRAHM, K., “Responsibility to protect. Any new obligations for the Security Council and its members?”, *The Responsibility to Protect (R2P) A new paradigm of international law?*, Brill, 2014, pp. 184-206.

⁵⁴³ ZIFCAK, S., “The Responsibility to Protect after Libya and Syria”, *op. cit.*, p. 91.

⁵⁴⁴ PATRICK, S., “R.I.P. for R2P? Syria and the Dilemmas of Humanitarian Intervention”, *Council on Foreign Relations*, 12 June 2012, (<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/4220-steward-m-patrick-council-on-foreign-relations-rip-for-r2p-syria-and-the-dilemmas-of-humanitarian-intervention>).

⁵⁴⁵ GARWOOD-GOWERS, A., “The Responsibility to Protect and the Arab Spring: Libya as the exception, Syria as the norm?”, *op. cit.*, p. 613.

⁵⁴⁶ “Russia, Europe, and the Future of Global Governance”, *Council of Councils Moscow Regional Conference*, December, 12-13, 2012, Moscow,

reconocen que no fue la excepción la aplicación de la responsabilidad de proteger en Libia, sino que es el caso sirio el que quizás por su complejidad en todos los ámbitos sea la excepción en la no aplicación de la responsabilidad de proteger.

Una aproximación distinta es la ofrecida por S. Mohamed, que advierte que se debe dissociar el concepto de la responsabilidad de proteger con la intervención militar. Desde su punto de vista defender, tal como argumentan otros, que el bloqueo del Consejo de Seguridad para autorizar una intervención militar implica la muerte del concepto de la responsabilidad de proteger en su conjunto no es del todo aceptable ya que como indica, “there is more to R2P than the Security Council”⁵⁴⁷. Para esta autora, todas las medidas preventivas adoptadas para tratar de poner fin al conflicto sirio han sido manifestaciones de la responsabilidad de proteger, medidas como la suspensión de Siria de la Liga Árabe, las sanciones económicas de los diferentes Estados, o incluso las condenas en el seno de la Asamblea General son también manifestaciones de la responsabilidad de proteger. Cuestión muy distinta es que ante el fracaso de todas ellas hubiera sido necesaria una respuesta conjunta y a tiempo por parte del Consejo de Seguridad. Por tanto, en su opinión, la significación normativa del concepto se oscurece si nos centramos exclusivamente en su relación con la intervención militar “(...) whether authorized (as in the case of Libya) or vetoed (as in the case of Syria)”⁵⁴⁸. Sin embargo, para S. Mohamed todavía no se ha llegado al verdadero desafío de la responsabilidad de proteger que según esta implica que:

“R2P seeks to motivate state to intervene even when they do not have particular national interests driving them to do (...) That is the real

(http://www.cfr.org/content/publications/attachments/CoC_Moscow_Rapporteurs_Report.pdf).

En sentido opuesto: GARWOOD-GOWERS, A., “The Responsibility to Protect and the Arab Spring: Libya as the exception, Syria as the norm?”, *University of New South Wales Law Journal*, vol. 36, nº 2, 2013, pp. 594-618.

⁵⁴⁷ MOHAMED, S., “Syria, The United Nations, and the Responsibility to Protect, Late Breaking Panel: The United Nations and Syria”, *ASIL proceedings*, nº 106, 2012, p. 225.

⁵⁴⁸ ORFORD, A., “Rethinking the Significance of the Responsibility to Protect Concept, Opening Plenary: Military Intervention and the International Law of Peace”, *ASIL proceedings*, nº 106, 2012, p. 27.

challenge of R2P. And both Libya and Syria show us that we are not there yet”⁵⁴⁹.

Todavía desde otra perspectiva, P. Williams, T. Ulbrick y J. Worbays rescatan algunas de las propuestas planteadas en el informe del CIISE al afirmar que la crisis siria ha demostrado que a la responsabilidad de proteger le falta un componente esencial “what to do when the Security Council fails to act in the face of ongoing mass atrocity crimes”⁵⁵⁰. Para estos autores, ante la parálisis del Consejo de Seguridad como en el caso sirio, existe una alternativa como es la posibilidad de que una organización regional o una coalición de Estados puedan utilizar la fuerza de forma limitada para proteger a las poblaciones víctimas de crímenes a gran escala, pero siempre que se garanticen una serie de criterios para no menoscabar la soberanía de los Estados y evitar los abusos que podrían darse por parte de algunos Estados. En primer lugar, deben analizarse en un primer momento los tipos de violaciones que se están llevando a cabo y comprobar si son algunas de las tipificadas en el derecho penal internacional. En segundo lugar, deben agotarse todos los medios pacíficos comenzando con la diplomacia y agotando el mecanismo de las sanciones para poder considerar opciones militares de baja intensidad. En tercer lugar, el Consejo de Seguridad debe estar bloqueado porque alguno o algunos de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad han bloqueado resoluciones en repetidas ocasiones y éstos mantengan su intención de oponerse a cualquier medida coercitiva. En cuarto lugar, la fuerza militar debe estar limitada a opciones militares de baja intensidad para proteger a las víctimas como el establecimiento de zonas de exclusión aéreas o zonas humanitarias seguras. En quinto lugar, el uso de fuerza de baja intensidad debe ser autorizado por una autoridad legítima como las organizaciones regionales o incluso la Asamblea General de las Naciones Unidas y en sexto y último lugar, que la petición de intervención se realice a petición de grupos de oposición

⁵⁴⁹ MOHAMED, S., “Syria, The United Nations, and the Responsibility to Protect”, *op. cit.*, p. 226; En el mismo sentido véase, ECKERT, A., “The Responsibility to Protect in the Anarchical Society: Power, Interest, and the Protection of Civilians in Libya and Syria”, *DJILP*, vol. 41, nº 1, 2012, pp. 87-99.

⁵⁵⁰ WILLIAMS, P.; ULBRICK, T.; WORBOYS, J., “Preventing Mass Atrocity Crimes: The Responsibility to Protect and the Syria Crisis”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 45, 2012, p. 488.

creíbles⁵⁵¹. De esta forma, estos autores consideran que se acabaría con el problema esencial de estas situaciones que es el bloqueo del Consejo de Seguridad, y por lo tanto, apuestan por rescatar algunos de los principios esenciales del original concepto de la responsabilidad de proteger para permitir el uso de la fuerza, pero no cualquier tipo de medidas coercitivas, sino aquellas de baja intensidad que pudieran representar como único fin la protección de las víctimas de los conflictos armados. C. Gutiérrez Espada y M. J. Cervell Hortal, se plantearon también la cuestión de la parálisis del Consejo de Seguridad pero encuentran otra solución. Para estos autores, la inactividad del Consejo de Seguridad en Siria, sumado a la previa aplicación incorrecta en Libia “son sin duda argumentos de peso que nos hacen pesar en que este concepto (...) ha llegado al fin de su decadencia”, sin embargo reconocen que “si queremos garantías de que la Responsabilidad de Proteger (...) pueda ser aplicada en sus diferentes manifestaciones y en particular en lo que al deber de reaccionar (...) se refiere, es necesario reformar el sistema normativo vigente en cuanto al derecho de veto”⁵⁵².

En el momento presente, el conflicto sirio ha entrado en una nueva fase debido a la compleja situación que se vive en Oriente Medio, agravada ahora por la lucha contra el llamado Estado Islámico, que se extiende sobre una parte del territorio de Irak y de Siria. En esta situación, ha surgido la paradoja de que con el apoyo de las potencias occidentales en su lucha contra el terrorismo, se trata de acabar con las facciones de estos grupos yihadistas, los cuales son a su vez parte de la oposición que lucha contra las fuerzas del régimen de Al-Assad, por lo que éste se ha convertido en una pieza necesaria. Así las cosas, las preocupaciones –incluso de los que invocaban la responsabilidad de proteger- son otras.

⁵⁵¹ WILLIAMS, P.; ULBRICK, T.; WORBOYS, J., “Preventing Mass Atrocity Crimes: The Responsibility to Protect and the Syria Crisis”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, *op. cit.*, pp. 490-502.

⁵⁵² GUTIÉRREZ, ESPADA, C.; CERVELL HORTAL, M. J., *Nacimiento, Auge y Decadencia de la Responsabilidad de Proteger*, *op. cit.*, pp. 145 y 155. En sentido parecido: ESTÉBANEZ GÓMEZ, F. J., “La responsabilidad de proteger: los efectos de la intervención de Libia sobre la guerra civil en Siria”, *Revista electrónica del Instituto español de estudios estratégicos*, documento de opinión 47/2015, 8 de mayo de 2015, pp. 1-13.

2.7. Malí: ¿un caso del segundo pilar?

En enero de 2012 tuvieron lugar los primeros ataques del MNLA⁵⁵³ contra el gobierno de Malí para conseguir la independencia de la región de Azawad y tan solo tres meses después se habían hecho con el control de Douentza, estableciendo allí la frontera sur y declarando la independencia de la región Azawad de Malí. De forma paralela, en marzo del mismo año el Presidente legítimo de Malí A. Toumani Touré fue derrocado por un golpe militar perpetrado por el “Comité Nacional para la Restauración de la Democracia y el Estado (CNRDR)” con el argumento de una gestión ineficaz ante las revueltas del norte. El golpe militar supuso en los meses siguientes una gran inestabilidad en la zona que junto con la escisión de la MNLA que implicó la salida del grupo fundamentalista islámico tuareg Ansar Dine del Movimiento complicó todavía más una salida próxima al conflicto y supuso la aparición de nuevos y actores y alianzas. En julio de 2012, a raíz de los enfrentamientos entre la MNLA y Ansar Dine apoyado por otros grupos radicales islamistas, y en concreto por grupos de Al Qaeda en el Magreb Islámico como MUJAO, el control de varias ciudades del norte de Malí pasaron al control de los grupos yihadistas e imponiendo la ley islámica a la población⁵⁵⁴.

En esa situación y ante la imposibilidad por parte de las autoridades de Bamako y su ejército de poner fin al control de varias ciudades del norte por parte de estos grupos yihadistas, la comunidad internacional empezó a mostrar su preocupación al final del año 2012 y a plantearse una posible intervención.

⁵⁵³ Movimiento Nacional para la Liberación del Azawad.

⁵⁵⁴ Otra de las consecuencias negativas del conflicto libio fue el intenso movimiento de armas y excombatientes de Gadafi a otras partes de Sahel y más en concreto a Malí, lo que provocó que se avivara la rebelión tuareg en el país. El Movimiento Nacional para la Liberación del Azawad (MNLA) afirmó su posición encabezando las revueltas ya que además de los tuareg se incorporaron a sus filas un grupo muy numeroso de antiguos miembros del ejército libio de Gadafi. Según el Informe final del Grupo de Expertos establecido en virtud de la resolución 1973 (2011) relativa a Libia, “la avalancha de armas y el retorno de combatientes a Malí tras la caída del régimen de Al-Qadhafi han tenido efectos agravantes en la situación de ese país que son bien conocidos. En la actualidad, existen dos tipos de vínculos con Libia: por un lado, numerosos miembros de la tribu tuareg y de otros grupos étnicos minoritarios huyeron de Libia a Malí porque percibían que las nuevas autoridades estatales les eran hostiles, y por otro lado los grupos armados radicales concentrados en el este de Libia han establecido vínculos con elementos transnacionales afiliados a Al-Qaida que operan en Malí, (S/2013/99, de 9 de marzo de 2013, Consejo de Seguridad, Informe final del Grupo de Expertos establecido en virtud de la resolución 1973 (2011) relativa a Libia, p.13).

El 20 de diciembre de 2012, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por unanimidad, dio luz verde a una primera resolución sobre la situación en Malí decidiendo autorizar el despliegue de una Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano (AFISMA) por un período inicial de un año y citando expresamente el concepto de la responsabilidad de proteger. Entre sus objetivos se estableció la obligación de:

“Prestar apoyo a las autoridades malienses en su responsabilidad primordial de proteger a la población” y poniendo de relieve que “las autoridades de Malí tienen la responsabilidad primordial de proteger a los civiles en Malí, record(ando) además sus resoluciones 1674 (2006), (...) relativas a la protección de los civiles en los conflictos armados”⁵⁵⁵.

En este sentido, el Consejo de Seguridad invocó el segundo pilar de la responsabilidad de proteger, la responsabilidad de la comunidad internacional para ayudar al gobierno del Malí, en la resolución S/RES/2085 (2012). Sin embargo, después de la aprobación de la citada resolución y ante el agravamiento de la seguridad en Malí, las autoridades Bamako solicitaron a la comunidad internacional ayuda para frenar el avance de grupos yihadistas al sur, el 11 de enero de 2013, y fue el gobierno de Francia quien desplegó una operación militar en Malí, la Operación Serval, para frustrar el avance del islamista rebeldes hacia Bamako⁵⁵⁶. La Unión Europea respaldó la intervención militar de Francia aportando misión de entrenamiento en Malí con 450 soldados pero rechazando aportar apoyo militar⁵⁵⁷.

⁵⁵⁵ S/RES/2085, 20 de diciembre de 2012, La situación en Malí.

⁵⁵⁶ Como reconoce F. Arteaga: “Esta operación es distinta de la misión internacional de apoyo a Malí (MISMA) conducida por las fuerzas armadas de los países de la Comunidad de Estados de África Occidental y de la misión europea de adiestramiento (EUTM Mali) a las fuerzas malienses que colaborarán con la anterior a recuperar el norte de Malí”, ARTEAGA, F., “España, Mali y la operación Serval de Francia: ¿qué hacer y qué no? ¿Solos o en compañía de otros?”, *Comentario Elcano*, marzo 2013, (http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario_arteaga_spain_mali_operacion_serval).

⁵⁵⁷ Decisión, 2013/34/PESC del Consejo, de 17 de enero de 2013, DECISIÓN 2013/34/PESC del Consejo de 17 de enero de 2013 relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Malí(EUTM Mali), (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:014:0019:0021:ES:PDF>).

El éxito de la operación supuso que en menos de un mes las ciudades tomadas por los islamistas fueran reconquistadas y en abril del mismo año Francia iniciaba el repliegue de sus tropas después de cuatro meses de intervención cediendo gradualmente las competencias al ejército de Malí y a la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) establecida en virtud de la resolución S/RES/2100 (2013)⁵⁵⁸, para apoyar los procesos políticos en Malí y establecer la seguridad en el país, con un mandato que implicó: “Proteger, sin perjuicio de la responsabilidad primordial que tienen las autoridades de transición de Malí, a la población civil que se encuentre bajo amenaza inminente de violencia física, dentro de sus posibilidades y zonas de despliegue;” y reiterando “que las autoridades de transición de Malí tienen la responsabilidad primordial de proteger a los civiles en Malí”⁵⁵⁹.

En términos de responsabilidad de proteger, el conflicto de Malí y la actividad del Consejo de Seguridad nos aporta elementos interesantes. Por un lado, la cuestión de que la CEDEAO asumiera un papel activo para la resolución de la crisis y el despliegue de la AFISMA, que solo fue posible con el consentimiento del Consejo de Seguridad en base a la resolución S/RES/2085 (2012). Ello consolida la idea de que a pesar de la importancia de las organizaciones regionales y subregionales en la gestión de los conflictos, respecto a la responsabilidad deberá solicitarse siempre la autorización del Consejo de Seguridad, superando los debates sobre las alternativas a este órgano propuestas en el documento original de la responsabilidad de proteger.

Otro aspecto interesante es que después de la aplicación de la responsabilidad de proteger en Libia, que ensombreció su puesta en práctica en Siria implicando vetos para la adopción de cualquier medida en nombre de la responsabilidad de proteger, en cambio en el conflicto de Malí las resoluciones antes citadas, hacen referencia de manera explícita a dicha noción, aunque cierto es que en este caso se trataba fundamentalmente de

⁵⁵⁸ S/RES/2100, 25 de abril de 2013, La situación en Malí. A través de la resolución S/RES/2164, de 25 de junio de 2014, La situación en Malí, el Consejo de Seguridad decidió prorrogar el mandato de la MINUSMA hasta el 30 de junio de 2015.

⁵⁵⁹ S/RES/2100, *op. cit.*

medidas del pilar segundo de la responsabilidad de proteger. En palabras de M. A. Cano, la aplicación de la responsabilidad de proteger para el caso de Malí:

“(…) brinda dos aspectos muy positivos (…) además de un gran y esperanzador potencial. Por un lado, ha permitido reencauzar los vientos, con riesgo evidente de huracán devastador, del recurso a la fuerza armada con fines humanitarios sin necesidad de autorización del Consejo de Seguridad. Por otro, el ser humano se configura como eje central en la responsabilidad de proteger adquiere el ser humano frente al planteamiento clásico de seguridad del Estado. Ambos son igualmente necesarios y están entrelazados pero el sufrimiento inmenso de las personas exige hoy de la Comunidad internacional la misma atención que las amenazas a su paz y seguridad internacionales. Un pequeño paso quizás trascendental”⁵⁶⁰.

Sin embargo, en el sentido contrario, la aplicación de la responsabilidad de proteger en Malí ha sido muy criticada. Algunos autores⁵⁶¹ han considerado que si la responsabilidad de proteger supone la responsabilidad primordial de los Estados para proteger a sus poblaciones y cuando éstos no puedan sea de forma subsidiaria la comunidad internacional la que proteja a estas poblaciones de los cuatro crímenes reconocidos en esta noción, ello también supone que la citada noción puede extenderse a casos en los que la comunidad internacional ayude a los gobiernos a recuperar parte de su territorio del cual han perdido el control y no tanto para evitar la comisión de crímenes atroces. En síntesis, consideran que defender esta interpretación implicaría precisamente utilizar la responsabilidad de proteger para lo que no se debe, es decir, para justificar intervenciones militares sin intención de proteger a los civiles o para

⁵⁶⁰ CANO LINARES, M. A., “La postura de la UE ante el conflicto de Mali y expectativas de la responsabilidad de proteger, *La acción exterior de la UE en materia de derechos humanos*, Colección electrónica, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos, Francisco de Vitoria, nº 4, 2014.

⁵⁶¹ PETRASEK, D., “Misinterpreting Mali: The Uses and Abuses of R2P”, *CIBS BLOG*, Centre for International Policy Studies, University of Ottawa, 11 february, 2013. HIRCHEL-BURNS, D., “The Responsibility to Protect (the State?) in Mali”, *The Widening Lens*, 17 october, 2014.

contrarrestar amenazas percibidas a su seguridad, por lo que consideran que para el caso de Malí:

“It’s better for the future of R2P if we call the intervention in Mali what it is: an intervention to remove Islamists as part of the global war on terror”⁵⁶².

2.8. República Centroafricana: haciéndolo un poco mejor

El clima de inestabilidad política en la República Centroafricana ha sido un patrón constante desde su independencia en los años 60. Golpes de Estado, proliferación de armas en manos de grupos rebeldes y tráfico de diamantes para su financiación ha tenido como consecuencia una situación de violencia extrema en ese país. A finales del año 2012 y comienzos de 2013, el conflicto se intensificó a consecuencia de los saqueos, las matanzas indiscriminadas y los exilios forzosos, lo que supuso que la situación en la República Centroafricana se incluyera en la agenda del Consejo de seguridad. En un primer intento en enero de 2013, se firmó un acuerdo de paz entre Selenka y el gobierno de F. Bozizé para poner fin al conflicto y volver a integrar a los grupos rebeldes en las filas del ejército del gobierno, sin embargo, tres meses después Seleka acusó al gobierno de incumplir los acuerdos de Libreville y el 24 de marzo se hacían con el control de Bangui y dando un golpe de Estado, en el cual uno de los líderes de Seleka, M. Djotodia se proclamaba presidente y en consecuencia, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana suspendió la participación de la República Centroafricana de las actividades de la Unión Africana.

En mayo de 2013, el Secretario General presentaba un Informe sobre la situación de la República Centroafricana al Consejo de Seguridad en el que ponía de relieve su preocupación por “el constante deterioro de la situación de seguridad y la ausencia total de la ley y el orden. Me alarma en particular lo que parece ser una violencia dirigida evidentemente a provocar temores y conflictos

⁵⁶² HIRCHEL-BURNS, D., “The Responsibility to Protect (the State?) in Mali”, *op. cit.*

de carácter religioso”⁵⁶³. El 13 de abril de 2013 el Consejo Nacional de la República Centroafricana confirmó como presidente de la transición al golpista de la coalición Seleka, M. Djotodia, decisión que a su vez, fue reafirmada por la conferencia de la Comunidad Económica de Estados de África Central (CEEAC) tan solo cinco días después, siendo investido oficialmente como Jefe de Estado de la Transición en agosto de 2013.

Tan solo un mes después el Consejo de Derechos Humanos presentaba un informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Centroafricana donde se exponían una interminable lista de violaciones graves de derechos humanos que se estaban perpetrando en ese Estado⁵⁶⁴. El citado informe reconoció que la misión de investigación había podido corroborar que las fuerzas del antiguo régimen así como las del grupo armado Selenka, ahora en el gobierno de transición, habían cometido grandes violaciones de derecho internacional humanitario y de derecho internacional. A raíz de las graves violaciones masivas de derechos humanos que se pusieron de relieve en el Informe del Consejo de Derechos Humanos, los Asesores Especiales del Secretario General sobre la Prevención de Genocidio, A. Deng, y el Asesor Especial de las Naciones Unidas sobre la Responsabilidad de Proteger, J. Welsh, mostraron su preocupación por el agravamiento de la situación en la República Centroafricana y criticaron la falta de reacción por parte de la comunidad internacional:

“While the international community has yet to engage in a concerted way to prevent atrocities in the Central African Republic, there is still time to take steps to halt the escalation of this crisis and the suffering of the population”⁵⁶⁵.

⁵⁶³ S/2013/261, Informe del Secretario General sobre la situación en la República Centroafricana, de 3 de mayo de 2013, p. 13.

⁵⁶⁴ El informe hizo referencia explícita a: “(...) ejecuciones sumarias y los asesinatos extrajudiciales, desapariciones forzadas, ataques contra civiles, la violencia sexual y de género, las graves violaciones contra los niños, los arrestos y detenciones arbitrarias, medidas de represalia e intimidación en contra de todos los identificados o considerados partidarios de la oposición, y el saqueo generalizado de la propiedad, incluyendo hospitales, escuelas y lugares de culto”, (A/HRC/24/59, Human Rights Council, Situation of human rights in the Central African Republic, 12 September 2013).

⁵⁶⁵ UNITED NATIONS PRESS RELEASE, Statement by Mr. A. Dieng, United Nations Special Adviser on the Prevention of Genocide, and Ms. J. Welsh, United Nations Special Adviser on

Además, los Asesores Especiales recordaron que tal como se había adoptado en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, si un Estado no cumplía con su responsabilidad primordial de proteger a sus poblaciones, a consecuencia de la incapacidad por parte del gobierno de transición para proteger a su población civil:

“(…) the international community has a responsibility to assist the State to protect its populations”⁵⁶⁶.

El 10 de octubre, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas daba luz verde a la resolución S/RES/2121 (2013) sobre la situación en la República Centroafricana recordando que “las autoridades de la República Centroafricana son las principales responsables de proteger a la población y garantizar la seguridad y la unidad en su territorio”⁵⁶⁷ y a su vez, reforzó el mandato de BINUCA para apoyar la transición política, las labores humanitarias, la protección de los derechos humanos y la estabilización de la seguridad en el país. El terrible deterioro de la situación fue cuestión de un breve plazo de tiempo en que varios expertos y especialistas en conflictos africanos como R. Marchal, se preguntaban:

“Où est la responsabilité de protéger? C’est bien sous cette bannière que sont intervenus les Français en Lybie et au Mali. Les troupes sont sur place mais les instructions envoyées par Paris les cantonnent à une action a minima. Les Centrafricains sont des citoyens comme les autres, ils doivent être traités comme tel”⁵⁶⁸.

the Responsibility to Protect, on the situation in the Central African Republic, New York, 1 October 2013, (http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/statement_car_1oct13_eng.pdf).

⁵⁶⁶ UNITED NATIONS PRESS RELEASE, Statement by Mr. A. Deng, United Nations Special Adviser on the Prevention of Genocide, and Ms. J. Welsh, United Nations Special Adviser on the Responsibility to Protect, *op. cit.*

⁵⁶⁷ S/RES/2121, de 10 de octubre de 2013, La situación en la República Centroafricana.

⁵⁶⁸ MARCHAL, R., “Pourquoi la crise en Centrafrique n'intéresse-t-elle personne?“, *Youphil*, 22 november, 2013.

La gravedad de la situación en la República Centroafricana llamó nuevamente la atención del Secretario General y posteriormente del Consejo de Seguridad, que el 5 de diciembre aprobaba por unanimidad la resolución S/RES/2127 (2013) autorizando el despliegue de una Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana (MISCA) con liderazgo africano, con el objetivo de proteger a la población civil y ayudar a estabilizar la autoridad del Estado en la República Centroafricana, recordando que las Autoridades de Transición tienen “la responsabilidad de proteger a la población civil”⁵⁶⁹. La importancia de esta resolución estriba precisamente en la aplicación del concepto de la responsabilidad de proteger por parte de fuerzas africanas y en el establecimiento del mandato que autorizó la creación de una comisión de investigación sobre la situación en la República Centroafricana cuyo primer informe preliminar se publicó el 1 de julio de 2014⁵⁷⁰. En todo caso, es importante poner de relieve que de manera previa, el Gobierno de transición de la República Centroafricana decidió remitir el 30 de mayo de 2014 la situación a la Corte Penal Internacional con el objeto de que se investigasen los supuestos crímenes que recaen dentro de la jurisdicción de la Corte cometidos en el país desde el 1 de agosto de 2012⁵⁷¹.

En términos generales, respecto a la resolución 2121 y a juicio de C. Gutiérrez Espada:

“(…) el nuevo giro al que la resolución 2127 (2013) apunta, es que el concepto de RP sigue vivo. (...) el concepto de la RP es un instrumento del que no debemos prescindir en las relaciones internacionales contemporáneas, incluyendo todos sus elementos”⁵⁷²

⁵⁶⁹ S/RES/2127 de 5 de diciembre de 2013, La situación en la República Centroafricana.

⁵⁷⁰ S/2014/452, 1 de Julio de 2014, Carta de fecha 26 de junio de 2014 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Grupo de Expertos sobre la República Centroafricana establecido en virtud de la resolución 2127 (2013) del Consejo de Seguridad.

⁵⁷¹ ICC, “Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, F. Bensouda, on opening a second investigation in the Central African Republic”, 24, September, 2014, (http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/pr1043.aspx).

⁵⁷² GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger, Siria, la república Centroafricana también, y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 7, nº 2, 2013.

Sin embargo, no es raro que una vez más nos encontremos con pronunciamientos enfrentados sobre la invocación de la responsabilidad de proteger en un conflicto concreto y que de nuevo existan declaraciones de expertos que aseguren que la situación en la República Centroafricana es el verdadero test para la responsabilidad de proteger, solo que esta vez, junto con la aplicación/invocación de la responsabilidad de proteger en los conflictos anteriormente mencionados, algunos comentarios sobre el futuro de la responsabilidad de proteger parecen tener un fondo todavía más pesimista sobre las implicaciones futuras de la responsabilidad de proteger en el panorama internacional. En el caso de la República Centroafricana hay quien ha manifestado su sorpresa ante la renuncia de varios Estados, incluso de aquellos defensores del concepto de la responsabilidad de proteger, a invocarla para este caso concreto⁵⁷³. Es significativo lo que afirma P. Bolopion⁵⁷⁴, al reconocer que aunque la tónica general del Consejo de Seguridad se traducía en el reconocimiento del concepto de la responsabilidad de proteger en sus resoluciones para casos específicos como el de la República Centroafricana, el siguiente paso sobre cómo hacer realidad y convertir en acción la declaración previa era otro tema.

Desde la Oficina de la ONU para los Asuntos Humanitarios se alertaba a comienzos del año 2014 sobre la posibilidad de que la situación en la República Centroafricana se convirtiera en una situación de genocidio por tener características muy similares a las que dieron lugar a los genocidios de Ruanda y Bosnia. El 10 de abril de 2014, el Consejo de Seguridad, preocupado por la gravedad de la crisis humanitaria, política y de seguridad, autorizó mediante la S/RES/2149 (2014) el despliegue de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA), con el objetivo prioritario de proteger a la población civil, “sin perjuicio de la responsabilidad primordial que tienen las autoridades de la República Centroafricana”⁵⁷⁵ e incorporando la BINUCA en la MINUSCA para

⁵⁷³ Es el caso de Francia, que justificó a través de dicho concepto la intervención en Libia, Costa de Marfil o Malí.

⁵⁷⁴ BOLOPION, P., “The Central African Republic facing its R2P moment of truth”, *Open Democracy*, 20 December 2013.

⁵⁷⁵ S/RES/2149, de 10 de abril de 2014, La situación en la República Centroafricana.

hacerse cargo a partir del 15 de septiembre de 2014 de la autoridad en asuntos militares y de policía de la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano (MISCA). En su primera resolución del año 2015, la S/RES/2196 (2015), el Consejo de Seguridad ha vuelto a poner de relieve que "(...) incumbe a la República Centroafricana la responsabilidad primordial de proteger a todas las poblaciones de su territorio contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad"⁵⁷⁶, al tiempo que actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas impuso nuevas sanciones incluyendo medidas relativas al embargo de armas, prohibición de viajar fuera del país y la congelación de activos a determinadas personas.

2.9. Otro balance: ¿todavía hay lugar para el optimismo en la responsabilidad de proteger?

Los casos de la práctica relacionados con las revueltas de la Primavera Árabe han puesto sobre la mesa las deficiencias del tercer pilar de la responsabilidad de proteger, no solo en relación con la ausencia de definición clara del concepto en este pilar sino también a la hora de implementarlo. La verdadera cuestión que se plantea a raíz de las diferentes aplicaciones del concepto en los conflictos de Libia y Siria, es que si bien es cierto que el contexto en el que se aprobó la resolución 1973 fue debido a la confluencia de lo que algunos autores han llamado "la tormenta perfecta"⁵⁷⁷ por razones políticas, intereses estratégicos y demás, el intento de hacer operativa la responsabilidad de proteger en Siria no ha podido evitar los dos grandes males que padece el Consejo de Seguridad en la gestión de las importantes crisis internacionales y que precisamente impulsaron la creación de este concepto de la responsabilidad de proteger: la parálisis del Consejo de Seguridad ante violaciones graves y masivas de derechos humanos y los dobles raseros en la puesta en marcha de operaciones con intereses que se distancian mucho de

⁵⁷⁶ S/RES/2196, de 22 de enero de 2015, La situación en la República Centroafricana.

⁵⁷⁷ DUNNE, T.; GIFKINS, J., "Libya and R2P: norm consolidation or a perfect storm?", *Open Democracy*, April 19, 2011, (<https://www.opendemocracy.net/tim-dunne-jess-gifkins/libya-and-r2p-norm-consolidation-or-perfect-storm>). En idéntico sentido, GARWOOD-GOWERS, A., "The Responsibility to Protect and the Arab Spring: Libya as the Exception, Syria as the Norm?", *op. cit.*, p. 595.

ser puramente humanitarios⁵⁷⁸. En ese sentido, si bien es cierto que la tónica común de las declaraciones del Consejo de Seguridad ha sido la de reconocer el concepto de la responsabilidad de proteger, fundamentalmente referida a la responsabilidad primordial de los Estados de proteger a sus poblaciones, no es menos cierto que la práctica del propio Consejo de Seguridad nos indica que si los Estados no cumplen con su responsabilidad en rara ocasión se pone en marcha otras acciones reconocidas en la propia noción de la responsabilidad de proteger. En consecuencia, para varios autores:

“(…) el principio de la responsabilidad de proteger se ha debilitado. El hecho de que no se actuara en Libia de manera prudente, con un uso de la fuerza proporcionado y en gran medida restringido al objetivo propuesto, como cabía esperar en una de las primeras aplicaciones prácticas de la responsabilidad de proteger que había sido respaldada por el Consejo de Seguridad, es indudable que ha impedido que este principio emergente, acabe por consolidarse. Esto se ha puesto de manifiesto claramente en el caso de Siria (...) se niegan a apoyar ningún tipo de intervención, incluso tras la alarma mundial suscitada por la utilización de las armas químicas”⁵⁷⁹.

Pero aunque quizás todavía no puede hablarse de que el concepto de la responsabilidad de proteger haya cumplido con la premisa del “never again”⁵⁸⁰ y que la credibilidad del Consejo de Seguridad se haya vuelto a poner en entredicho, no significa que de las deficiencias en su aplicación tanto en Libia como en Siria no se pueda extraer para el futuro un aprendizaje común que se refleje en la elaboración y concreción de los elementos más ambiguos y problemáticos de los que peca en la actualidad el concepto de la

⁵⁷⁸ NANDA, P., “The future under international law of the responsibility to protect after Libya and Syria”, *Michigan State International Law Review*, vol. 21, nº 1, 2013, pp. 1-42; KERSAVAGE, K., “The “responsibility to protect” our answer to “never again”? Libya, Syria and a critical analysis of R2P”, *International Affairs Forum*, vol. 5, nº 1, 2014, pp. 23-41.

⁵⁷⁹ OLIVA MÁRTINEZ, J. D., “Un mal precedente para la responsabilidad de proteger: la intervención en Libia”, en: *La acción exterior de la UE en materia de derechos humanos*, Colección electrónica, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos, Francisco de Vitoria, nº 4, 2014, p. 182.

⁵⁸⁰ Secretary-General K. Annan, Press Release, “Genocide is Threat to Peace Requiring Strong, United Action, Secretary-General tells Stockholm International Forum,” SG/SM/9126, January 26, 2004, (<http://www.un.org/press/en/2004/sgsm9126Rev1.doc.htm>).

responsabilidad de proteger. El hecho de que el Consejo de Seguridad siga haciendo referencia en sus resoluciones posteriores específicas sobre conflictos armados al concepto de la responsabilidad de proteger es un aspecto muy positivo a tener en cuenta como también el hecho de que varias organizaciones regionales y subregionales, fundamentalmente africanas, han mostrado iniciativa y capacidad para implementar el concepto y adaptar al caso particular el concepto elaborado en términos universales en las resoluciones del Consejo de seguridad. En esta dirección, C. Gutiérrez Espada considera que a pesar de las inercias y resistencias respecto a este concepto sigue vivo ya que desde su punto de vista:

“(…) existe la creencia, en el fondo mismo del corazón de no pocos miembros de la sociedad internacional de nuestro tiempo, de que se trata de una figura conveniente, necesaria incluso, si es que queremos ser coherentes con el reconocimiento actual de que existen normas que protegen intereses esenciales de la comunidad internacional en su conjunto (…) de que estas deben ser respetadas (por los Estados y los individuos) y de que su violación debe prevenirse y, de ser preciso, evitarse con todos los medios necesarios”⁵⁸¹.

Evidentemente, la noción de la responsabilidad de proteger debe seguir discutiéndose y reconfigurándose en el ámbito de Naciones Unidas. Pero el hecho de que el Consejo de Seguridad continúe refiriéndose a este concepto en el texto de sus resoluciones implica que a pesar del largo camino y las dificultades en su implementación, parece haberse consolidado en este órgano la tendencia a su reconocimiento de forma expresa cuando se ocupa de conflictos armados en situaciones concretas.

3. La responsabilidad de no vetar: ¿una utopía?

⁵⁸¹ GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger, Siria, la República Centroafricana también, y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 7, nº 2, 2013.

Desde que se comenzó a construir el concepto de la responsabilidad de proteger, la sombra del derecho de veto en el Consejo de Seguridad ha planeado sobre aquel. La práctica de este órgano ha venido a confirmar que ese privilegio de sus cinco miembros permanentes puede erigirse en un obstáculo insalvable para implementar la responsabilidad de proteger. De ahí que en el contexto de las propuestas de reforma del Consejo de Seguridad, la limitación del derecho de veto haya cobrado un nuevo impulso.

Esta cuestión se discutió por primera vez en una reunión de alto nivel en 2001 cuando el entonces Ministro de Asuntos Exteriores francés H. Védrine sugirió a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no vetar proyectos de resolución para bloquear acciones humanitarias cuando sus propios intereses no estuviesen en juego. Poco después, el Informe de la CIISE decidió integrar esta cuestión a la que le dedicó su apartado 6, bajo la rúbrica “Legitimidad y derecho de veto”. Además de hacerse eco de la falta de legitimidad democrática hasta que no se integre a países africanos, asiáticos y latinoamericanos como miembros permanentes, la Comisión advirtió de los peligros pasados y futuros de la utilización caprichosa del veto ante importantes crisis humanitarias y denunció que era incomprensible que un solo veto pudiera oponerse a la voluntad del resto de la humanidad y que todo ello además, respondiera a intereses de los Estados que nada tendría que ver o que no deberían hacerse prevalecer frente a situaciones de catástrofes humanitarias.

El informe proponía que:

“(…) los cinco miembros permanentes (…) deberían acordar un “código de conducta” sobre la utilización del derecho de veto cuando sea preciso actuar para atajar o evitar una importante crisis humanitaria. Básicamente, la idea es que los miembros permanentes, cuando sus intereses vitales no se vean comprometidos por un asunto, no harán uso de su derecho de veto para obstaculizar la aprobación de una resolución respaldada por la mayoría. No es la primera vez que se emplea la expresión “abstención constructiva” en este contexto. Es poco realista pensar que en un futuro próximo podrán enmendarse las disposiciones de la Carta relativas al derecho de veto y su distribución, pero sería muy conveniente que los

miembros permanentes establecieran de mutuo acuerdo una práctica de carácter más oficial que permitiera regular en el futuro las situaciones de este tipo”⁵⁸².

Esta propuesta sobre la cuestión del veto recogida en este informe de 2001, en el que ya se introduce una primera excepción a la aplicación de ese código de conducta en caso de que sus “intereses vitales estuvieran en juego”, tuvo una muy tibia acogida en posteriores informes sobre la responsabilidad de proteger. El Informe del Grupo de alto nivel establecido por el Secretario General (2004) igualmente solicitó que los vetos de los miembros permanentes se utilizaran ante cuestiones en las que realmente estuvieran en juego intereses vitales e instó:

“(…) a los miembros permanentes que, a título individual, se comprometan a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos a gran escala de los derechos humanos”⁵⁸³.

En el informe titulado “Un concepto más amplio de la libertad” elaborado por el ex Secretario General Kofi Annan en 2009 se planteó una limitación voluntaria del uso de veto en supuestos de violaciones graves y masivas de derechos humanos. Finalmente, las propuestas no encontraron reflejo alguno en el Documento Final de la Cumbre Mundial (2005).

De forma paralela, varios Estados y ONG comenzaron a pronunciarse sobre la importancia de la renuncia del veto en el Consejo de Seguridad para que su inactividad no fuera cómplice de la muerte de civiles en el desarrollo de los conflictos armados y para hacer cumplir los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial de 2005. En primer lugar, la ONG llamada Citizens for Global Solutions, publicó un importante documento en 2010 cuyo título era “la responsabilidad de no vetar”⁵⁸⁴, tratando de volver a impulsar el debate sobre el veto y recordando que era el momento idóneo debido a que el propio Secretario General había rescatado esta cuestión en su informe de 2009 titulado “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, donde reconoció que:

⁵⁸² Informe de la Responsabilidad de Proteger, *op. cit.* parr. 6.21, p. 56.

⁵⁸³ Informe del Grupo de Alto Nivel, *op. cit.*, parr. 256, p. 77.

⁵⁸⁴ CITIZENS FOR GLOBAL SOLUTIONS, The Responsibility Not To Veto: A Way Forward, 2010, (http://globalsolutions.org/files/public/documents/RN2V_White_Paper_CGS.pdf).

“Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad tienen una responsabilidad especial debido a los privilegios de titularidad y derecho de veto que les han sido concedidos en la Carta. Les instaría a abstenerse de ejercer o amenazar con ejercer su derecho de veto en situaciones en que sea evidente que no se han cumplido obligaciones relativas a la responsabilidad de proteger, como se describe en el párrafo 139, y a alcanzar un entendimiento mutuo con ese fin”⁵⁸⁵.

A la luz de los acontecimientos en Siria, y en concreto de los dos vetos de China y Rusia a los proyectos de resolución para poner fin al conflicto en octubre de 2011 y febrero de 2012, el debate sobre esta cuestión del veto se llevó a la Asamblea General en mayo de 2012 por el “*Small Five*”⁵⁸⁶ que presentaron un proyecto de resolución titulado “Aumento de la rendición de cuentas, la transparencia y la eficacia del Consejo de Seguridad”, partiendo de la idea de que las medidas en él recomendadas en ningún caso requerirían la introducción de modificaciones en la Carta de las Naciones Unidas. En el anexo del proyecto se establecían veinte recomendaciones para la mejora del trabajo del Consejo de Seguridad, de las que nos interesa la última, recogida en el último apartado y bajo el título “Utilización del veto”, en la cual se recomendaba a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que examinasen dos medidas:

“19. Explicar las razones por las que se recurre al veto o se declara la intención de hacerlo, sobre todo en lo que respecta a su coherencia con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional aplicable. Debería distribuirse a todos los Estados miembros de la Organización una copia de la explicación, publicada por separado como documento del Consejo de Seguridad.

⁵⁸⁵ A/63/677, Informe del Secretario General, B. Ki Moon, “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, *op. cit.*, parr. 61, p. 29.

⁵⁸⁶ Small Five (en contraposición con los P5). Los países pertenecientes a este grupo son: Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza.

20. Abstenerse de utilizar el veto para impedir que el Consejo adopte medidas encaminadas a prevenir o poner fin al genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad”⁵⁸⁷.

Este proyecto de resolución fue muy importante, por un lado porque reprodujo la idea plasmada en el Informe sobre la responsabilidad de proteger de la CIISE de 2001, sobre la abstención de los miembros permanentes de su derecho a veto para impedir o prevenir situaciones de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad y por otro lado, también porque reprodujo un elemento del documento propuesto por el gobierno de Brasil titulado “la Responsabilidad al Proteger”, el relativo a la necesidad de informar a todos los miembros de las Naciones Unidas de las actuaciones que impliquen el uso de la fuerza armada, desarrollándolo en este caso para el supuesto concreto de una situación de veto. Este proyecto de resolución contó además con el apoyo de “la Coalición por la Corte Penal Internacional (CCPI)” que previamente a la discusión de la resolución en la Asamblea General envió una carta a todos los Jefes de Estado y de Ministros de Asuntos Exteriores para que mostraran su apoyo a la recomendación número 20 sobre la utilización del veto⁵⁸⁸.

P. Seger, el entonces representante suizo ante Naciones Unidas, afirmaba que:

“If common sense is indeed the common denominator of this Assembly, then this resolution would pass with ease”⁵⁸⁹.

Sin embargo, la propuesta levantó mucha polémica en el seno de la Asamblea General y se encontró con la oposición incluso de Estados que en debates anteriores habían defendido el concepto de la responsabilidad de proteger. Así, la representante de los Estados Unidos pidió la retirada de la

⁵⁸⁷ A/66/L.42/Rev.2, Propuesta de Resolución, Aumento de la rendición de cuentas, la transparencia y la eficacia del Consejo de Seguridad, 15 mayo de 2012.

⁵⁸⁸ COALITION FOR THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, letter to all Heads of State and Ministers of Foreign Affairs, 14 May, 2012, (http://www.coalitionfortheicc.org/documents/CICC_Letter_to_Governments_on_S5_Draft_Resolution_on_not_using_the_veto_on_ICC_crimes.pdf).

⁵⁸⁹ A/66/PV.108, General Assembly, Statement Mr. P. Seger, Follow-up to the outcome of the Millennium Summit, 16May, 2012, (<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a%2066%20pv%20108.pdf>).

propuesta con la excusa de que dicha resolución socavaría los esfuerzos para que el Consejo de Seguridad fuera más transparente. Igualmente, algunos miembros del movimiento “*Unidos por el Consenso*”⁵⁹⁰, como Italia y Argentina, se pronunciaron en igual sentido, justificando su posición en que la adopción de la misma podría suponer una merma en los esfuerzos de negociar la ampliación del Consejo de Seguridad. Otro de los miembros permanentes, el Reino Unido, también se pronunció en idéntico modo al afirmar que esta propuesta podría suponer un retraso en “la causa general de la reforma”⁵⁹¹. A la vista de la situación, Suiza, “sorprendido de las emociones que puede evocar una simple resolución”, retiró el proyecto de resolución por la gran polémica suscitada en el seno de la Asamblea General, creando una situación de incomodidad para varios Estados⁵⁹² y confirmando que los miembros del Consejo de Seguridad no estaban todavía listos para actuar.

A pesar de la retirada de la resolución, está propuesta del Small Five no quedó totalmente postergada, ya que varios Estados, grupos de Estados⁵⁹³, organizaciones internacionales, regionales⁵⁹⁴ y ONG han seguido impulsando esta cuestión. Así, el informe del experto independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo, A. M. de Zayas, presentado de

⁵⁹⁰ “*Uniting for Consensus*”, (*Coffe Club*, en inglés) es un movimiento formado por casi cuarenta miembros y liderado por Italia que se oponen a una ampliación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Otros miembros importantes son: Argentina, España, México, Pakistán, Colombia y Corea del Norte y del Sur.

⁵⁹¹ LYNCH, C., “Rise of the Lilliputians”, *Foreign Policy*, 10 May, 2010, (http://blog.foreignpolicy.com/posts/2012/05/10/rise_of_the_lilliputians). Véase, SLIM, H., “A propos de la récente proposition française de réforme du droit de veto au Conseil de sécurité”, *Sentinelle Bulletin*, nº 362, 20 octobre 2013, (http://www.sentinelle-droit-international.fr/bulletins/a2013/20131020_bull_362/bulletin_sentinelle_362.php#610).

⁵⁹² GA/11234, General Assembly, Switzerland withdraws draft resolution in General Assembly aimed at improving Security Council’s working methods to avoid ‘politically complex’ wrangling, 16 may 2012, (<http://www.un.org/News/Press/docs/2012/ga11234.doc.html>).

⁵⁹³ Un nuevo grupo llamado ACT (Accountability, Coherence, and Transparency) formado por 22 Estados ha declarado su propósito de continuar con la iniciativa del Small Five, (<https://www.globalpolicy.org/component/content/article/200-reform/52474-reforming-the-working-methods-of-the-un-security-council-the-act-initiative.html>). En ese sentido, MARBOE, I., “R2P and the “Abusive” Veto – The Legal Nature of R2P and its Consequences for the Security Council and its Members”, *Australian Review of International and European Law*, vol. 16, 2011, pp. 115-136.

⁵⁹⁴ En el seno de la Unión Europea se aprobó el 18 de abril de 2013, un texto de recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el principio de las Naciones Unidas de Responsabilidad de Proteger, cuyo apartado 2 (f) instó a la Alta Representante y al Consejo a “que propongan a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas la adopción de un código de conducta voluntario que limite el uso del derecho de veto en casos de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica o crímenes contra la humanidad”, P7_TA(2013)0180, p. 12.

conformidad con la resolución A/RES/67/175 de la Asamblea General, se hizo eco del problema del veto al considerar que:

“El uso y el abuso del derecho de veto en el Consejo de Seguridad es un obstáculo evidente para un orden democrático y equitativo (...) durante los últimos seis decenios se demuestra que se ha utilizado a menudo de manera incompatible con los propósitos y principios de la Carta (...). El abuso del derecho de veto es tan predecible que, con frecuencia, las resoluciones ni siquiera se presentan a propuesta por la certidumbre de que el derecho de veto va a impedir su aprobación. De esta forma se elimina el necesario debate. Se precisa una acción concertada del Consejo de Seguridad, la Asamblea General y otros organismos de las Naciones Unidas para impedir violaciones graves de los derechos humanos (...)⁵⁹⁵.”

A pesar de sus afirmaciones, A. Zayas reconoce sin embargo la imposibilidad de reformar el artículo 27.3 de la Carta ya que precisamente cualquiera de los miembros con derecho a veto bloquearían dicho acuerdo, a no ser que se “compensase con una importante contraprestación”. Consciente de la imposibilidad actual de un acuerdo que permita eliminar el derecho de veto mediante la reforma de la Carta, propone una solución intermedia en relación con la cuestión del veto, su “eliminación gradual en varias etapas (...) aumentando el número de miembros permanentes del Consejo de Seguridad cuyos votos disidentes pueden bloquear las resoluciones” y además también debería “reducirse gradualmente el abanico de cuestiones a las se puede aplicar el veto. El primer paso podría ser prohibir el veto de cualquiera de los cinco miembros permanentes cuando dicho miembro sea parte interesada en la cuestión. Después, podría prohibirse el derecho de veto si concierne a violaciones graves de los derechos humanos, especialmente cuando se trate de los delitos de genocidio y de lesa humanidad (...) Y lo más importante, cualquiera de los cinco miembros permanentes del Consejo que ejerza su

⁵⁹⁵ Asamblea General, A/68/284, Informe del Experto independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo, A. M. de Zayas, 7 de agosto de 2013, parr. 46, p. 18.

derecho de veto debería estar obligado a presentar a la Asamblea General una explicación jurídica detallada de los motivos de su decisión”⁵⁹⁶.

En consecuencia, entiende que son importantes poner en marcha los mecanismos necesarios para la reforma en las cuestiones relativas al uso de veto, sin embargo, siendo realista apunta a soluciones intermedias propuestas por la doctrina pero defendiendo la innegable importancia de que en un futuro no se utilice el veto ante situaciones de violaciones graves de derechos humanos y que además exista una obligación de explicación a la Asamblea General.

La cuestión del veto también ha sido tratada con ocasión de la celebración del diálogo informal interactivo sobre la responsabilidad de proteger celebrado en septiembre de 2013 y también en la apertura del Debate General del 68º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas a finales de ese mismo mes. En estos dos casos, es importante poner de relieve el rescate de la iniciativa por la delegación francesa, que afirmó su compromiso para rechazar el uso del veto ante situaciones de violaciones graves y masivas de derechos humanos. Esto es relevante, no porque fuera una cuestión novedosa, ya que como hemos visto no deja de ser algo que ya se había planteado en anteriores ocasiones, sino porque por primera vez era defendida de una forma tan explícita por uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Así, con ocasión del diálogo informal interactivo en septiembre de 2013, la delegación francesa afirmó que:

“(…) nous réitérons notre souhait de travailler à l’édiction d’un code de conduite par lequel les membres permanents du Conseil de sécurité accepteraient collectivement de renoncer à l’usage de leur droit de veto dans les cas de crimes de masse que la responsabilité de protéger est censée prévenir”⁵⁹⁷.

⁵⁹⁶ Asamblea General, A/68/284, Informe del Experto independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo, *op. cit.*, parr. 20, p. 9.

⁵⁹⁷ United Nations General Assembly, Permanent Representative to the UN, M. G. Araud, at the UN General Assembly interactive dialogue on the “Responsibility to Protect: State responsibility and prevention”, 11 September, 2013, p. 3, (<http://responsibilitytoprotect.org/France%2013.pdf>).

Posteriormente, en la apertura del 68º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2013, el Presidente de la República Francesa, F. Hollande, en su discurso volvió a poner de relieve la cuestión del veto reconociendo que:

“(…) La responsabilité de l’ONU est d’agir. Et chaque fois que notre organisation se révèle impuissante c’est la paix qui en est la première. C’est la raison pour laquelle je propose qu’un code de bonne conduite puisse être défini entre les membres permanents du Conseil de sécurité et qu’en cas de crime de masse, ils puissent décider de renoncer collectivement à leur droit de veto”⁵⁹⁸.

Además de Francia, Costa Rica, Chile, Croacia, Liechtenstein, México, Nueva Zelanda y Eslovenia se pronunciaron positivamente acerca de la abstención del veto por parte de los miembros permanentes en caso de genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad⁵⁹⁹. Unos

⁵⁹⁸ Débat d’ouverture de la 68ème session de l’Assemblée Générale, Intervention de M. F. Hollande, Président de la République, 24 Septembre, 2013, (<http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/espace-presse/interventions-en-seance-publique/assemblee-generale/article/24-septembre-2013-debat-d>).

⁵⁹⁹ La delegación de Costa Rica se refirió a la cuestión en los siguientes términos: “Agradecemos por ende la propuesta francesa de un Código de Conducta en torno al veto”, Debate de apertura del 68º periodo de sesiones de la Asamblea General, Misión Permanente de Costa Rica ante las Naciones Unidas, 24 de septiembre de 2013; La delegación de Chile reconoció que su país: “favorece un debate serio de la propuesta francesa de limitar el veto en el caso de los crímenes que contempla la responsabilidad de proteger”, Debate de apertura del 68º periodo de sesiones de la Asamblea General, Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas, 24 de septiembre de 2013; Croacia afirmó que “The enlargement of the Council is closely connected with a reform of its working methods, while the continuation of the veto powers of the Council continues to raise numerous questions. That is why the reform needs to be a comprehensive one”, Debate de apertura del 68º periodo de sesiones de la Asamblea General, Misión Permanente de Croacia ante las Naciones Unidas, 24 de septiembre de 2013; La delegación de Liechtenstein por su parte, reconoció que “During this general debate, the President of France has suggested a common code of conduct for Permanent Members of the Security Council. We strongly agree with this proposal. All five Permanent Members should be able to give the world one public commitment: that they will not use their veto to block action aimed at ending or preventing atrocity crimes. This would be crucial to enhance the Council's effectiveness - and its credibility”, Debate de apertura del 68º periodo de sesiones de la Asamblea General, Misión Permanente de Liechtenstein ante las Naciones Unidas, 24 de septiembre de 2013; La delegación de México solicitó a los miembros del Consejo de Seguridad: “Que reconozca que el veto no cabe frente a situaciones de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad”, Debate de apertura del 68º periodo de sesiones de la Asamblea General, Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas, 24 de septiembre de 2013; La delegación de Nueva Zelanda afirmó que: “We now seem to have a practice whereby the Permanent Members can not only block Council actions through the veto (...)”, Debate de apertura del 68º periodo de sesiones de la Asamblea General, Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas, 24 de septiembre de 2013; y la delegación de Eslovenia se pronunció en los siguientes términos: “Decisive progress in Security Council

días después L. Fabius, Ministro de Asuntos Exteriores Francés, expresaba la importancia de esta iniciativa subrayando la idea de que:

“(…) este cambio, que sería sencillo de poner en práctica, permitiría preservar lo esencial: la credibilidad de ese pilar de la paz y la estabilidad que debe ser el Consejo de Seguridad. Por otra parte, reflejaría la voluntad de la comunidad internacional de elevar la protección de la vida humana al rango de prioridad efectiva. Restablecería la primacía del diálogo y de la negociación constructiva. Evitaría que los propios Estados se convirtieran en prisioneros de sus posiciones de principio”⁶⁰⁰.

A tenor de la propuesta francesa, en el futuro, el establecimiento de este código de conducta supondría que a petición de cincuenta Estados miembros como mínimo, el Secretario General, en virtud del artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas, se pronunciaría sobre si una determinada situación adopta la forma de alguno de los “crímenes masivos” en cuyo caso los miembros permanentes deberían abstenerse de bloquear cualquier resolución, a no ser que los intereses vitales nacionales de un miembro permanente del Consejo corriesen peligro.

Precisamente de esa cuestión se derivan dos problemas. En primer lugar, ¿cómo se define crimen masivo? Este es un concepto que debe perfilarse de manera previa, y no es tarea fácil llegar a un acuerdo sobre su interpretación. En segundo lugar, ¿cómo podrían determinarse el alcance y límites del concepto de “interés vital nacional” establecido en esta cláusula de salvaguarda? Podríamos preguntarnos si por ejemplo en el caso sirio, Rusia no podría haber invocado sus intereses nacionales vitales para justificar su veto en el Consejo de Seguridad, invalidando ese hipotético código de conducta. Ciertamente, es un gran riesgo dejar abierta la posibilidad a que se justifiquen vetos por “intereses vitales nacionales”; sin embargo, quizás otra propuesta

reform is required to improve the efficiency, transparency and accountability of the Council. As part of this effort the permanent members should consider refraining from the use of a veto in situations of genocide, crimes against humanity and serious violations of international humanitarian law”, Debate de apertura del 68º periodo de sesiones de la Asamblea General, Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas, 24 de septiembre de 2013.

⁶⁰⁰ FABIUS, L., "Suspendre le droit de veto en cas de crimes de masse", *Le Monde*, 4 octobre 2013, (<http://www.ambafrance-my.org/IMG/pdf/Tribune-veto25-09-2013-francais.pdf>). Véase el texto en castellano en: FABIUS, L., "Un compromiso sobre el derecho de veto", *El País*, 5 de octubre de 2013, (http://elpais.com/elpais/2013/10/03/opinion/1380824427_521511.html).

más ambiciosa no hubiera tenido la mínima posibilidad de ser discutida. En este orden de ideas, para C. Gutiérrez Espada y M. J. Cervell Hortal la solución podría estar en una interpretación por parte de la Corte Internacional de Justicia mediante opinión consultiva:

“(…) se ha sugerido doctrinalmente que acaso la CIJ podría, llegado el caso, ser consultada a los efectos de definir en términos objetivos la figura de “interés vital nacional”, limitando su invocación a algunas situaciones “extremas de legítima defensa” en los que “la supervivencia misma del Estado estuviera en peligro”⁶⁰¹.

Estos mismos autores, a pesar de ser críticos con la existencia de esa cláusula de salvaguardia de la cual aconsejan prescindir, consideran la propuesta francesa como algo necesario en este largo camino hacia la implementación del concepto de la responsabilidad de proteger y es que en su opinión:

“El concepto de la responsabilidad de proteger necesita, para poder cumplir con su función, dado como ha sido estructurado, la modificación de los parámetros que rigen el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. (...) la propuesta de Francia (...) constituye una excelente oportunidad de colmar la laguna o cerrar la grieta que la adopción del concepto de la responsabilidad de proteger por los jefes de Estado o de Gobierno de los miembros de las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio implicó. Su adopción (...) daría efecto útil, por fin, al concepto de la responsabilidad de proteger”⁶⁰².

En enero de 2014, aprovechando su Presidencia del Consejo de Seguridad, Jordania afirmó que seguiría abogando por la reforma del Consejo de Seguridad y sobre la iniciativa francesa de la cuestión del veto señaló:

⁶⁰¹ GUTIÉRREZ ESPADA, C., Y CERVELL HORTAL, M. J., “Sobre la propuesta francesa (2013) de reforma del derecho de veto en el Consejo de Seguridad”, *REDI*, vol. LXVI -2014, nº 1, 2014, p. 328. GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger, Siria, la república Centroafricana también, y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad”, *op. cit.*, p. 9. GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: Algunos ejemplos recientes”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 3, junio de 2014, pp. 130-138.

⁶⁰² GUTIÉRREZ ESPADA, C., Y CERVELL HORTAL, M. J., “Sobre la propuesta francesa (2013) de reforma del derecho de veto en el Consejo de Seguridad”, *op. cit.*, pp. 330-331.

"We believe that there should not be a use of veto in certain situations where there is genocide, crimes against humanity and war crimes. And in this context, we welcome very warmly the initiative by the government of France to declare a similar position and we hope that this is a position that can be built upon"⁶⁰³.

En abril de 2014, durante la conmemoración del 20º aniversario del genocidio de Ruanda y los debates sobre la aprobación de la resolución temática S/RES/2150 (2014) de 16 de abril en el seno del Consejo de Seguridad, la delegación francesa volvió a recordar el daño que produce la inacción del Consejo de Seguridad ante situaciones de genocidio o crímenes en masa por el bloqueo en su seno y recordó su compromiso para la elaboración de un código de conducta dirigido a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad para que se abstengan de utilizar el veto en situaciones de crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, genocidio o limpieza étnica⁶⁰⁴. Cuando un mes más tarde Rusia y China vetaron el proyecto de resolución que pretendía remitir la cuestión siria a la Corte Penal Internacional⁶⁰⁵, varios representantes de los Estados miembros del Consejo de Seguridad, como Ruanda, Jordania, Luxemburgo y Chile, manifestaron su inequívoco apoyo a la propuesta francesa sobre la necesidad de un código de conducta en el seno del mismo ante situaciones graves y crímenes masivos con el objetivo de "que el Consejo pudiese volver a acoger los valores consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos"⁶⁰⁶; y "fortalecer la credibilidad del Consejo, y sobre todo, su eficacia en la protección de la población civil"⁶⁰⁷.

⁶⁰³ Centro de noticias ONU: "Jordan to push for end of use of veto in Security Council for war crimes", 6 January, 2014.

⁶⁰⁴ S/PV.7155, Consejo de Seguridad, Amenazas para la paz y la seguridad internacionales, Prevención y lucha contra el genocidio, delegación de Francia, 16 de abril de 2014, p. 19. También la delegación de Chile, manifestó su apoyo a la iniciativa: "Chile quisiera reiterar el llamado que formulamos en la Asamblea General para que los países que gozan de derecho de veto se abstengan de utilizarlo en situaciones de crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, genocidio o limpieza étnica".

⁶⁰⁵ S/2014/348, Consejo de Seguridad, Proyecto de resolución, 22 de mayo de 2014.

⁶⁰⁶ S/PV.7180, Consejo de Seguridad, La situación en el Oriente Medio, delegación ruandesa, 22 de mayo de 2014, p. 7.

⁶⁰⁷ S/PV.7180, Consejo de Seguridad, La situación en el Oriente Medio, delegación luxemburguesa, 22 de mayo de 2014, p. 9.

La cuestión de la limitación del veto también estuvo muy presente en la celebración del sexto diálogo interactivo sobre la responsabilidad de proteger celebrado en septiembre de 2014, en el que la tendencia fue el aumento del número de delegaciones que hicieron referencia a la cuestión sobre la limitación del veto. Además, la delegación francesa puso énfasis en la idea de que concentraría sus esfuerzos en la búsqueda del consenso para aprobar un código de conducta en estas situaciones y convocaría una reunión ministerial con México, sobre la restricción del uso del veto en el caso de atrocidades masivas el 25 de septiembre durante la Apertura de 69 período de sesiones de la Asamblea General. En tal reunión, el Ministro de Asuntos Exteriores francés recordó que la celebración el año próximo del setenta aniversario de la Naciones Unidas supondría un marco idóneo para aprobar esta reforma y supondría un gran avance en el seno de esta organización. Además, L. Fabius recordó que:

“(…) le veto ne doit pas et ne peut pas être un privilège. Il implique des devoirs et une responsabilité particulière. S’il a été confié aux cinq membres permanents, c’est non pas pour paralyser la solution des conflits mais pour aider à la solution des conflits”⁶⁰⁸.

La representante de Estados Unidos ante las Naciones Unidas también participó en la reunión ministerial y además de recordar los “vetos irresponsables” en el conflicto, señaló que:

“It is difficult to imagine a more important objective than preventing mass atrocities and genocide (...) The Security Council has the power to play a critical role in stopping atrocities. That power carries with it great responsibility. All five permanent members have a responsibility to

⁶⁰⁸ Réunion ministérielle consacrée à l’encadrement veto en cas d’atrocités de masse, Intervention de M. Laurent Fabius, Ministre des Affaires Étrangères et du Développement international, 25 septembre 2014, (<http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/espace-presse/interventions-en-seance-publique/assemblee-generale/article/25-septembre-2014-agnu69-reunion-8184>). En idéntico sentido, GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, References on the need for veto restraint by the UN Security Council in mass atrocity situations, 14 november, 2014, (<http://www.global2p.org/publications/344>).

respond with acute urgency in the face of mass atrocities that take the lives of innocents and that threaten international peace and security”⁶⁰⁹.

Por su parte el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores español afirmó que: "España desearía la plena supresión del veto", aunque puso de relieve las dificultades que ello suponía por lo que de manera alternativa afirmó que en todo caso sería importante "que se introduzcan límites a su uso"⁶¹⁰.

En enero de 2015, tuvo lugar una importante conferencia internacional sobre la limitación del uso del veto en el Consejo de Seguridad ante situaciones de atrocidades masivas en la que participó G. Evans y donde trató de delimitar alguna de las cuestiones que suscitaban dudas respecto a la aplicación del código de conducta. G. Evans puso de relieve que en la práctica ya existían hasta seis casos donde la aplicación de la responsabilidad de proteger no se había hecho efectiva debido al veto empleado por alguno de los miembros del Consejo de Seguridad, en concreto se refirió a cuatro proyectos de resolución para la situación de Siria, uno para la situación de Zimbabue y otro para Myanmar⁶¹¹. Además hizo mención de las discrepancias que existían respecto a qué situaciones podían quedar amparadas por la aplicación del código de conducta ya que las acepciones en los diferentes documentos que se referían a esta cuestión no eran idénticas. Mientras que el Grupo de Alto Nivel se había referido los “casos de genocidio y abusos a gran escala de los derechos humanos”, el Secretario General se refirió a "situaciones de manifiesto fracaso para cumplir con las obligaciones relativas a la responsabilidad de proteger, tal como se define en el párrafo 139". Por otro lado, la propuesta francesa había

⁶⁰⁹ Remarks by U. S. Permanent Representative to the United Nations at a High Level Meeting on Mass Atrocities, September 25, 2014, (<http://usun.state.gov/briefing/statements/232215.htm>).

⁶¹⁰ Reunión ministerial en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la limitación del veto, Intervención el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Gonzalo de Benito, 25 de septiembre, 2014.

⁶¹¹ Los proyectos de resolución que encontraron el veto de algún miembro permanente fueron respecto a la situación de Siria: Proyecto de resolución S/2011/612 opuesto por veto por la China y la Federación de Rusia, 4 de octubre de 2011; Proyecto de resolución S/2012/77 opuesto por veto por la China y la Federación de Rusia, 4 de febrero de 2012; Proyecto de resolución S/2012/538 opuesto por veto por la China y la Federación de Rusia, 19 de julio de 2012; Proyecto de resolución S/2014/348 opuesto por veto por la China y la Federación de Rusia, 22 de mayo de 2014; En cuanto a la situación de Zimbabue: Proyecto de resolución S/2008/447 opuesto por veto por la China y la Federación de Rusia, 11 de julio de 2008 y respecto a la situación en Myanmar: Proyecto de resolución S/2007/14 opuesto por veto por la China y la Federación de Rusia, 12 de enero de 2008.

hecho mención a la aplicación de la limitación del uso del veto a situaciones de “crímenes masivos”. Por todo lo anterior afirmó que:

“(…) my strong instinct would be to ensure that the language used resonates with the “four crimes” language used in 2005 rather than use any terminology with potentially broader application”⁶¹².

G. Evans también aportó alguna alternativa a la propuesta francesa para la puesta en práctica de la limitación del veto. Si bien es cierto que recoge de manera idéntica que la activación de ese código implicaría una petición de al menos cincuenta Estados, Evans, añade que debiera incluir al menos cinco miembros de cada uno de los cinco grupos regionales reconocidos (África, Asia-Pacífico, Europa del Este, América Latina y el Caribe y de Europa Occidental y Otros). No solo eso, ya que además establece un “double trigger” para poner en marcha el mencionado proceso por lo que se refiere también a la necesidad de contar con una certificación por parte de la Oficina de Asesores Especiales del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Genocidio y Responsabilidad de Proteger que certifique que dicha situación implica uno de los supuestos susceptibles de la citada limitación del veto. De igual forma, no considera aconsejable acudir al mecanismo del artículo 99 de la Carta:

“Given the Secretary-General’s ongoing role as a diplomatic broker, it might be preferable to avoid putting him or her in the position of making a quasi-judicial determination, as the present French proposal would require”⁶¹³.

Además, G. Evans instó al Gobierno francés a continuar hacia adelante con su propuesta y en concreto alentó a que elaborara una propuesta detallada para continuar su discusión en diferentes foros con el objeto de desarrollar con más precisión algunos de los elementos más cuestionados. Además también afirmó que sería necesario reconocer lo que había salido mal en el proceso de toma de decisión en el seno del Consejo de Seguridad respecto al caso libio en

⁶¹² EVANS, G., “The French veto restraint proposal: making it work”, Panel Presentation by Professor the Hon Gareth Evans to International Conference on Limiting the Use of Veto at the UN Security Council in the Case of Mass Atrocities, Sciences Po, Paris, 21 January 2015, p. 3.

⁶¹³ EVANS, G., “The French veto restraint proposal: making it work”, *op. cit.* pp. 4-5.

2011, cuando desapareció el inicial consenso y un mandato de protección a civiles se había traducido en un cambio de régimen con las repercusiones negativas que todo ello ha tenido en posteriores conflictos. Reconoce que esta última cuestión no es sencilla pero considera fundamental para la restauración del consenso en el seno del Consejo de Seguridad.

En una línea parecida, otro de los participantes en la conferencia, S. Adams hizo un llamamiento a los miembros permanentes para limitar el uso del veto antes situaciones de crímenes masivos alentando a la firma por parte de los miembros permanentes de una “declaración de principios” antes de octubre de 2015 que reconociese un compromiso de no vetar “atrocidades masivas” entendidas como los cuatro crímenes reconocidos en el concepto de la responsabilidad de proteger utilizando las definiciones internacionalmente aceptadas por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Para S. Adams cuando en estas situaciones el Consejo de Seguridad esté bloqueado y algún Estado amenazase con la imposición de su veto debería concurrir una triple certificación:

- “1. A written request from UN Office of the Special Advisors for the Prevention of Genocide and the R2P.
2. A written request from the UN High Commissioner for Human Rights.
3. A written request from at least 50 members of UN General Assembly”⁶¹⁴.

Esto activaría la posibilidad del artículo 99 de la Carta para que el Secretario general llamara la atención del Consejo de Seguridad sin que pudiera ser acusado de actuar de manera parcial. Tal como reconoce S. Adams, hay que ser conscientes de los problemas que tiene la Organización de las Naciones Unidas:

“But there is also recognition that the UN, with all its weaknesses and blemishes, still represents the best hopes of humanity. That is why I

⁶¹⁴ Delivered by Dr. S. Adams, Executive Director of the Global Centre for the Responsibility to Protect, at an international colloquium, on “Regulating the use of the veto at the UN Security Council in cases of mass atrocities,” organized by the Paris School of International Affairs of SciencesPo and the Ministry of Foreign Affairs of France, 21 January, 2015, p. 3.

believe that a statement of principles on Security Council veto restraint in mass atrocity situations is a practical and proximate way to reaffirm the underlying principles of the UN Charter”⁶¹⁵.

En todo caso, la cuestión del veto sigue abierta a su discusión y estamos de acuerdo en que -pese a las dificultades en su puesta en práctica- es, como señala C. Gutiérrez Espada, una propuesta tan “útil como oportuna”⁶¹⁶ que podría dar respuesta, aunque con matices, a este problema que afecta a la noción de la responsabilidad de proteger y su puesta en práctica. En todo caso, debe ponerse de relieve la importancia que tiene el hecho de que esta cuestión siga encontrando apoyo en un importante número de Estados y se hayan organizando de manera próxima en el tiempo coloquios para su discusión que permiten profundizar y matizar algunos aspectos controvertidos de la cuestión.

Capítulo IV. Las posiciones de los Estados ante la Responsabilidad de Proteger: las dificultades para encontrar el consenso.

⁶¹⁵ Delivered by Dr. S. Adams, on “Regulating the use of the veto at the UN Security Council in cases of mass atrocities”, *op. cit.*, p. 4.

⁶¹⁶ GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: Algunos ejemplos recientes”, *op. cit.*, p. 137.

El estudio de las posiciones de los Estados sobre las cuestiones relativas a la responsabilidad de proteger es particularmente relevante, y ello con un doble objeto. Por un lado, es importante analizar su actitud ante el concepto con ocasión de su discusión de forma institucionalizada en la Asamblea General hasta el momento presente y por otro, al ser estos los representantes legítimos de sus pueblos, se trata de estudiar si sus posiciones suponen un reflejo “de una opinión pública internacional sensibilizada y exigente”⁶¹⁷. Si bien a lo largo del trabajo hemos ido poniendo de relieve las posiciones que varios Estados han manifestado a través de las actas de sesiones de las resoluciones del Consejo de Seguridad en las que se han referido a la responsabilidad de proteger, creemos que igualmente es importante extraer sus pronunciamientos más relevantes sobre la cuestión en la celebración de los diálogos interactivos anuales sobre la responsabilidad de proteger en el seno de la Asamblea General y desarrollados en base a los informes previos del Secretario General en materia. En efecto, la decisión de la Asamblea General de celebrar debates temáticos interactivos en el marco de la revitalización de este órgano⁶¹⁸ ha permitido que el tema de la responsabilidad de proteger haya sido ampliamente discutido por los Estados. En este sentido, como veremos, mientras que algunos Estados han mantenido una firme posición desde el origen de la discusión del concepto, ya sea de defensa o reticencia al mismo, otros por el contrario han ido matizando su posición respecto algún aspecto del concepto según los acontecimientos que han ido sucediendo de forma paralela en el contexto internacional.

⁶¹⁷ GARCÍA PÉREZ, R. “La Responsabilidad de Proteger: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la Seguridad Internacional”, *op. cit.*, p. 18.

⁶¹⁸ En virtud de la resolución 60/286, de 8 de septiembre de 2006 relativa a la revitalización de la Asamblea General, este órgano de las Naciones Unidas aprobó un texto anexo a la resolución en aras a contribuir al fortalecimiento de la función y la autoridad de la Asamblea General en el cual se recomendaba que se celebrasen “debates temáticos interactivos sobre cuestiones de actualidad de importancia decisiva para la comunidad internacional e invita[ba] al Presidente de la Asamblea a proponer temas para dichos debates interactivos, en consulta con los Estados Miembros”, (A/RES/60/286, de 8 de septiembre de 2006. Revitalización de la Asamblea General), (http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/286&Lang=S). Es por tanto que la finalidad de estos debates fue dar la oportunidad a los Estados miembros de entablar un diálogo y celebrar intercambios de opiniones entre Estados Miembros, la sociedad civil, el sector privado y otros interesados a fin de abordar problemas actuales de importancia crítica y pertinencia universal para la comunidad internacional, (A/64/903, de 8 de septiembre de 2010. Informe del Grupo de Trabajo Especial sobre la Revitalización de la Asamblea General), (<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/64/903>).

De otro lado, es importante también valorar las manifestaciones de los Estados a favor de la noción en otros foros ajenos a las Naciones Unidas, creando asociaciones o grupos de amigos del concepto con el objeto de seguir trabajando en el compromiso de la responsabilidad de proteger, reforzando su cooperación fuera de las Naciones Unidas y estableciendo verdaderas alianzas para tratar de llevar voces comunes en las discusiones oficiales sobre el tema. De igual forma, conviene poner de manifiesto cómo algunos Estados han ido incluyendo en su propio ordenamiento, por ejemplo a través de sus estrategias de seguridad, el concepto de la responsabilidad de proteger demostrando un verdadero compromiso con la citada noción. Por su especial relevancia para nosotros, analizaremos la posición de España en esta materia atendiendo a sus pronunciamientos en los debates interactivos sobre la responsabilidad de proteger y a los documentos de orden interno en los que se haya referido a la cuestión.

1. Las posiciones de los Estados en los diálogos interactivos de la Asamblea General sobre la responsabilidad de proteger

Como ya se ha señalado, las posiciones de los Estados sobre la responsabilidad de proteger se han expresado en los diálogos interactivos en la Asamblea General, celebrados con una periodicidad anual en el seno de este órgano. A raíz del primer informe del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger, éste alentó a la participación y al debate en la Asamblea General y con ello a iniciar un proceso político para estudiar la estrategia del informe, llamando la atención del órgano deliberativo de las Naciones Unidas de que “ya había llegado el momento de convertir en realidad la promesa de la responsabilidad de proteger”, recordando que en la Cumbre del 2005 se había alcanzado un “compromiso irrevocable y universal”⁶¹⁹, por lo que reclamó a los Estados que permitieran que la Asamblea General fuera el escenario para continuar la búsqueda del espacio común y establecer así una estrategia multilateral para proteger a la población mundial de las peores

⁶¹⁹ A/63/677, Informe del Secretario General, B. Ki- Moon, “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, 12 de enero de 2009.

tragedias humanas. Así ha sido fundamentalmente a través de los pronunciamientos de los Estados en este foro, de donde se puede extraer una visión de conjunto sobre sus posiciones ante este concepto, bien sea de apoyo a la noción o de reticencia frente al mismo, lo que debe de interpretarse de forma conjunta con las posiciones de los Estados comentadas anteriormente en las sesiones celebradas en el seno del Consejo de Seguridad.

En términos generales, una amplia mayoría de Estados se han manifestado con mayor o menor nivel de detalle a favor de la responsabilidad de proteger. Como es lógico, los sucesivos conflictos han estado presentes en las intervenciones.

Por otro lado, conviene advertir que para el desarrollo de este epígrafe nos centraremos en las posiciones de los Estados que destacan por la firmeza de sus planteamientos. Al mismo tiempo y por razones obvias, la actitud de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad requiere también una consideración individualizada.

1.1. Los Estados partidarios de la responsabilidad de proteger

Cabe destacar que tres miembros permanentes del Consejo de Seguridad pueden ser encuadrados en este grupo: Francia, Reino Unido y Estados Unidos, los cuales se han pronunciado con distinta intensidad sobre la responsabilidad de proteger e incidiendo en la importancia de diversos aspectos de la noción.

En efecto, desde la adopción del Documento de la Cumbre Mundial de 2005, Francia ha mostrado una posición de compromiso con la noción de la responsabilidad de proteger⁶²⁰, y en concreto en el debate de 2012 instó a los Estados de la comunidad internacional a reforzar y no debilitar el concepto; sin embargo, también llamó a la prudencia cuando se trataba de proporcionar un marco de actuación en aplicación de la responsabilidad de proteger, señalando que: “We mustn’t look for an excuse for inaction and it is essential that all tools

⁶²⁰ A/59/PV.87, 7 de abril de 2005, delegación de Francia, p. 5.

are used (...). We must attempt to save human lives. The idea of a sequencing between the three pillars and the using of peaceful means and the definition of pre-established criteria before action would be simple excuses for inaction”⁶²¹, entendiendo que esa secuencia puede ser utilizada como escudo para que algunos Estados demoren una intervención o incluso la veten justificándose en la idea de que no se hayan tomado todas las medidas pacíficas previas o no haya pasado el suficiente tiempo para que desplieguen sus efectos.

En este sentido, tan solo unos días después de la celebración del citado debate, tenía lugar la apertura del 67º período de sesiones de la Asamblea General y no fue casual que en ella hubiera varias referencias en apoyo a la responsabilidad de proteger⁶²². En esta sesión, la delegación de Francia reiteró de forma explícita su compromiso con el concepto de la responsabilidad de proteger⁶²³. Pero además también se pronunció sobre la forma en que se había implementado la responsabilidad de proteger en Libia y manifestó su acuerdo con el establecimiento de una zona de exclusión aérea para poner fin a las masacres perpetradas por el ejército de Gadafi y también con la actuación OTAN como mejor solución a la salida de dicha crisis⁶²⁴. Afirmó que gracias a la celeridad con la cual actuó el Consejo de Seguridad se habían salvado un importante número de vidas humanas y que como contrapunto, en el caso de Siria, la falta de consenso llevaba aparejada un incremento diario del número de pérdidas humanas.

También se pronunció sobre otros focos de conflicto abiertos y quizás no tan presentes en anteriores sesiones como las situaciones de la República

⁶²¹ United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Statement delivered by Permanent Representative of France to the United Nations, *op. cit.*, pp. 1-2, ([http://www.responsibilitytoprotect.org/France\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/France(1).pdf)).

⁶²² En esta ocasión el Secretario General recordó a los Estados una vez más que: “(...) tenemos el deber de dar un significado concreto a la responsabilidad de proteger”, Discurso del Secretario General ante la Asamblea General, Nueva York, 25 septiembre de 2012, (http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/67/SG_es.pdf).

⁶²³ Otras delegaciones europeas como las de Croacia, Dinamarca, Liechtenstein, o Bélgica, se manifestaron en igual sentido : “C'est dans cet état d'esprit et dans une approche basée sur le respect mutuel que la Belgique adhère au principe de la responsabilité de protéger les victimes de violences partout dans le monde (responsibility to protect ou R2P)”. Discours de Premier Ministre du Royaume de Belgique lors de la 67ème Assemblée Générale des Nations Unies New York, le 26 septembre 2012, (http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/67/BE_fr.pdf).

⁶²⁴ En este sentido también se pronunciaron las delegaciones de Finlandia y Libia. Véase: (<http://gadebate.un.org>).

Democrática del Congo, Sudán, Yemen, Mali, Costa de Marfil o Myanmar, en las que recordó la obligación de los gobiernos a proteger a las poblaciones de grandes y masivas violaciones de derechos humanos, a la vez que hacía un llamamiento a organizaciones regionales y subregionales para tratar de buscar soluciones pacíficas al conflicto.

Desde la celebración del debate de 2013, la delegación francesa ha centrado sus esfuerzos en la promoción de la elaboración de un código de conducta para evitar el uso del veto por parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ante situaciones de crímenes masivos amparados en el concepto de la responsabilidad de proteger, tal como pusimos de relieve en el capítulo anterior. En particular, en el que ha sido el último debate sobre la responsabilidad de proteger hasta la fecha, Francia incidió en el importante obstáculo que suponía el veto de los miembros permanentes ante estas situaciones en la implementación de la responsabilidad de proteger e instando a la moderación del uso del mismo. Además, denunció la situación de Siria en la que cuatro vetos dobles impidieron adoptar medidas y justificando su compromiso individual de seguir ocupándose de la cuestión del veto fomentando el debate sobre la misma.

De igual modo, el Reino Unido, ha tenido una actitud muy proactiva en los debates sobre la responsabilidad de proteger, incluso ya con ocasión de la Cumbre del Milenio, se planteaba la cuestión de cómo en aquel momento podía aceptarse la premisa de que las situaciones de genocidio, crímenes de guerra y las violaciones graves de derecho internacional humanitario podían quedar impunes, por lo que afirmó tajantemente el concepto, señalando que: “sin lugar a dudas el principio de la responsabilidad de proteger debe ser parte de la respuesta”⁶²⁵.

En ese sentido, ese Estado ha apoyado de manera firme el concepto de la responsabilidad, centrando sus esfuerzos en ponerlo en práctica incluyendo, cuando fuese necesario, la adopción de medidas contempladas en el pilar tercero. Además, apoyó el rol de los organismos regionales y subregionales en la implementación de la responsabilidad de proteger, tema que se trató en el

⁶²⁵ A/59/PV.85, 6 abril de 2005, delegación de Reino Unido, p. 28.

tercer diálogo interactivo sobre la responsabilidad de proteger en julio de 2011⁶²⁶. Este debate además, se desarrolló en el contexto de la denominada Primavera Árabe por lo que en base a la práctica del momento y las acciones llevadas a cabo, la delegación de Reino Unido reconoció como ejemplo de buenas prácticas los sistemas de prevención y alerta temprana de organizaciones como la Unión Africana o la CEDEAO y pidió una mayor implicación de las organizaciones regionales para poner fin a situaciones graves de emergencia en sus ámbitos regionales.

Con ocasión de la discusión del informe del Secretario General, “La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva”, se celebró el 5 de septiembre de 2012 un nuevo diálogo interactivo sobre el concepto⁶²⁷. Se trataba de discutir sobre las consecuencias que podrían derivarse de la aplicación de medidas del Capítulo VII de la Carta en las situaciones en que las medidas preventivas y pacíficas hubieran fracasado y de cómo en aplicación de la responsabilidad de proteger implicaría actuaciones colectivas consensuadas por los Estados y no abanderadas por un único Estado. Evidentemente esto supuso importantes controversias en los posicionamientos de las delegaciones

⁶²⁶ Para el citado debate, el programa facilitado por la presidencia de la Asamblea General, estableció cuatro propósitos fundamentales a debatir en el citado diálogo interactivo: “a) confirmar una vez más que la responsabilidad de proteger es un principio evolutivo, cada vez más valorada y necesario por los Estados; b) la oportunidad para que las organizaciones interregionales gracias a los intercambios de información se avance sobre las lecciones aprendidas y mejores prácticas; c) ofrecer un foro para considerar nuevas ideas y enfoques con el fin de mejorar la cooperación global-regional-subregional sobre la responsabilidad de proteger, así como, para reflexionar sobre los esfuerzos de aplicación hasta el momento; y d) la naturaleza interactiva del diálogo servirá para clarificar, puntualizar y profundizar en la comprensión colectiva de las dimensiones regionales y sub-regionales de la estrategia general de las Naciones Unidas”, General Assembly, 65th Session Informal Interactive Dialogue on the Role of Regional and Sub-regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect, 12 July 2011, (<http://www.un.org/en/ga/president/65/initiatives/RtoPdialogue.html>).

⁶²⁷ Para esta ocasión el programa enviado a las delegaciones para el debate priorizó tres cuestiones esenciales: “En primer lugar, proporcionará un foro para que los Estados miembros puedan interactuar con los expertos para evaluar los progresos realizados hasta la fecha en aplicación del tercer pilar de la responsabilidad de proteger, teniendo en cuenta tanto los retos como las lecciones aprendidas; En segundo lugar, será una oportunidad para intercambiar puntos de vista y perspectivas sobre la gama de herramientas disponibles y las asociaciones que son clave para la respuesta oportuna y eficaz; En tercer lugar, la naturaleza interactiva del diálogo servirá para aclarar y profundizar nuestra comprensión colectiva del tercer pilar y la estrecha relación entre la prevención y respuesta. Mientras la comunidad internacional se ha referido al concepto cada vez con mayor frecuencia, la responsabilidad de proteger ha sido aún más perfilada y definida. Sin embargo, el compromiso y las aportaciones de los Estados miembros son esenciales para su desarrollo”, Information note and updated meeting programme for United Nations General Assembly, Informal interactive dialogue on the Report of the Secretary-General on the Responsibility to protect: Timely and decisive Response, 30 august 2012.

y en este sentido se trataba de llegar a un punto de encuentro en relación con el uso de la fuerza armada, ya que a pesar de que este siempre tendría implicaciones negativas:

“(…) without the use of force in the RtoP toolkit, the international community would effectively need to rely on the perpetrators to deliver protection. That option is unconscionable. Rwanda teaches us that failure to use force when necessary condemns innocent people to death, sometimes in their hundreds of thousands. But the use of force remains controversial. That is as it should be, because the costs of getting it wrong are so high”⁶²⁸.

Pues bien, de nuevo el Reino Unido se mostró una vez más a favor de la implementación de la responsabilidad de proteger; sin embargo, llevándolo al aspecto práctico, hizo una comparativa de los conflictos de Libia y Siria para poner de manifiesto, que desde su punto de vista, no siempre los patrones a seguir son los mismos y se debía de estudiar cada situación caso por caso. Defendió la actuación OTAN en Libia la cual describió como necesaria, legal y moralmente correcta⁶²⁹, argumentando que se cumplió con el mandato del Consejo de Seguridad y que por ello se habían salvado cientos de vidas. En lo referente al caso de Siria, la delegación de Reino Unido pidió a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que fuesen capaces de adoptar un consenso y cumplir con su responsabilidad de proteger a la población poniendo fin a la violencia.

Por su parte, con una posición cauta en origen, los Estados Unidos, a través de su Representante ante Naciones Unidas defendieron una postura más templada. J. Bolton, en una carta dirigida a la Asamblea General el 30 de agosto de 2005 sobre las modificaciones necesarias al párrafo 118 del

⁶²⁸ BELLAMY, A., Remarks to the General Assembly Informal Interactive Dialogue on the Responsibility to Protect, New York, 5 September 2012, p. 3, (http://www.globalr2p.org/media/pdf/Alex_Bellamy_Statement_2012.pdf).

⁶²⁹ United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Permanent Representative of UK to the United Nations, *op. cit.*, pp. 1-2, ([http://www.responsibilitytoprotect.org/UnitedKingdom\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/UnitedKingdom(1).pdf)).

Documento Final de la Cumbre Mundial⁶³⁰, sostuvo la idea de que la responsabilidad de proteger reflejaba más una idea de orden moral que de naturaleza legal y afirmó incluso que:

“(…) we should not preclude the possibility of action absent authorization by the Security Council. There may be cases that involve humanitarian catastrophes but for which is also a legitimate basis for states to act in self-defense”⁶³¹.

Así mismo, en un informe posterior de junio de 2005, la citada delegación afirmó su respaldo al concepto de la responsabilidad de proteger, e incluso defendió que:

“In certain instances, a government’s abnegation of its responsibilities to its own people is so severe that the collective responsibility of nations to take action cannot be denied. The United Nations Security Council can and should act in such cases. In the event the Security Council fails to act, *its failure must not be used an excuse by concerned members to avoid protective measures*”⁶³².

Con posterioridad se ha ido aproximando al reconocimiento absoluto de la responsabilidad de proteger y se ha convertido en un firme defensor de la implementación de la misma en el caso de Siria. En ese supuesto, Estados Unidos consideró que los Estados de la comunidad internacional debían cumplir con su responsabilidad de proteger, incluso, cuando fuere necesario, adoptando medidas oportunas y decisivas para proteger a los más vulnerables de los crímenes más graves aunque teniendo presente que:

⁶³⁰ El párrafo 118 del original Documento Final de la Cumbre Mundial, se corresponde con los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005.

⁶³¹ Letter of the Representative of the United States of America to the United Nations, John Bolton of 30 August 2005 to the President of the UN General Assembly concerning changes to be made to parr. 118 of the Outcome document draft on the responsibility to protect, ([http://www.responsibilitytoprotect.org/files/US_Boltonletter_R2P_30Aug05\[1\].pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/files/US_Boltonletter_R2P_30Aug05[1].pdf)).

⁶³² “American Interests and UN Reform”, *U.S. Institute of Peace*, 2005, p. 7, (cursivas añadidas).

“(…) there are no easy solutions, and no two situations are the same. Difficult judgments will always need to be made about options, actions, and consequences”⁶³³.

En este punto, y con incidencia directa en la posición de Estados Unidos, es importante resaltar la idea de que a partir del debate de 2013, el desarrollo hacia la implementación de la responsabilidad de proteger estuvo marcado por un importante acontecimiento que traería de nuevo la atención de varios Estados sobre este concepto y es que en agosto de 2013 tuvo lugar en Siria uno de los episodios más terribles del conflicto sirio cuando se atacó por aire con misiles cargados de gas nervioso el distrito de Ghouta provocando la muerte de un alto número de civiles. Desde un primer momento se debatió sobre la autoría de los ataques con armas químicas en Ghouta⁶³⁴ sobre todo por el giro que podría suponer el uso de armas químicas en el desarrollo del conflicto ya que el empleo de estas armas constituye una grave violación del derecho internacional⁶³⁵.

A raíz de este intenso debate, la posición de Estados Unidos fue tajante al entender que era necesario intervenir por la fuerza en Siria en base a la responsabilidad de proteger para poder hacer frente a la comisión de crímenes de guerra y proteger a las víctimas, hasta el punto de manifestar que el veto ruso no le haría cambiar de opinión frente a la intervención. De esta manera, se

⁶³³ United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Statement delivered by Alternate Representative of United States to the United Nations, *op. cit.*, p. 1, (http://www.globalr2p.org/media/pdf/United_States_Statement_2012.pdf).

⁶³⁴ Del otro lado, el propio presidente de Siria negaba su responsabilidad en el ataque y culpaba a los rebeldes de la autoría del ataque para presionar a la comunidad internacional. Del mismo modo, Rusia, en concreto el Presidente V. Putin afirmaba en su artículo de opinión para el New York Times que: “No one doubts that poison gas was used in Syria. But there is every reason to believe it was used not by the Syrian Army, but by opposition forces, to provoke intervention by their powerful foreign patrons”, PUTIN, V., “A Plea for Caution From Russia, What Putin Has to Say to Americans About Syria”, *The New York Times*, September 11, 2013, (<http://www.nytimes.com/2013/09/12/opinion/putin-plea-for-caution-from-russia-on-syria.html?pagewanted=all&r=0>).

⁶³⁵ Por un lado aquellos que no dudaban en atribuir la autoría al régimen de al-Asad, como Estados Unidos y diferentes ONG, como Human Rights Watch que en un informe titulado “Attacks on Ghouta: Analysis of Alleged Use of Chemical Weapons in Syria”, reconocieron que, “(…) estas evidencias sugieren de manera persuasiva que tropas del gobierno sirio lanzaron proyectiles cargados con agentes químicos en los suburbios de Damasco durante esa madrugada fatídica”, HUMAN RIGHTS WATCH, “Attacks on Ghouta: Analysis of Alleged Use of Chemical Weapons in Syria”, September 10, 2013, (<http://www.hrw.org/reports/2013/09/10/attacks-ghouta-0>).

intensificaba todavía más el debate y la opinión pública se manifestaba contrario a la intervención al no encontrar fundamento en la Carta de las Naciones Unidas y por tanto al margen de la legalidad internacional. Sin embargo, la inminente intervención por parte de los Estados Unidos se evitó por medio de negociaciones diplomáticas fundamentalmente dirigidas por el Ministro ruso de Exteriores S. Lavrov y el Secretario de Estado norteamericano, J. Kerry, con la condición de que el régimen sirio pusiera su arsenal químico bajo el control internacional. Fue por tanto, en medio de este debate tan importante como se llegaría a la adopción de la primera resolución sobre el conflicto sirio.

De esta forma, en el quinto diálogo interactivo sobre la responsabilidad de proteger en la Asamblea General celebrado el 11 de septiembre de 2013, la delegación de Estados Unidos fue muy crítica y recordó que:

“The consensus reached in September 2005 should not be code for necessitating military intervention. But R2P is a doctrine for prevention (...) The important framework that the Outcome Document created in 2005 remains more aspirational than it is real. Eight years and countless innocent lives later, we are the ones who have a responsibility to make it real”⁶³⁶.

En cuanto a otros Estados no miembros permanentes del Consejo de Seguridad que apoyan la responsabilidad de proteger cabe citar a Alemania. En efecto, Alemania ha mostrado un importante nivel de compromiso con la citada noción⁶³⁷ haciendo hincapié de manera reiterativa en la dimensión de la prevención en la gestión de conflictos como mejor forma de protección a la población y por ello, en la necesidad de desarrollar herramientas que puedan prevenir dichas situaciones a través de un soporte idóneo como pudieran ser las organizaciones regionales y subregionales e insistiendo en que debería ser:

⁶³⁶ United Nations General Assembly, Statement by U.S. Permanent Representative to the United Nations, At an Informal Interactive Dialogue on the “Responsibility to Protect: State responsibility and prevention”, 11 September, 2013, (<http://usun.state.gov/briefing/statements/214066.htm>).

⁶³⁷ A/59/PV.88, 7 de abril de 2005, delegación de Alemania, p. 18

“(…) the focus of our common efforts in implementing RtoP”⁶³⁸.

Respecto al citado rol de las organizaciones regionales, la delegación alemana reclamó un papel más protagonista de éstas afirmando que deberían ser vistas como socios indispensables, señalando la necesidad de establecer mecanismos para que exista una mayor coordinación entre éstas y las Naciones Unidas. En concreto, destacó que la tarea esencial de su delegación sería descubrir cómo podría la Unión Europea desempeñar una mayor cooperación en este ámbito.

Por tanto, la delegación alemana ha sido una firme defensora de la responsabilidad de proteger, no solo desde el punto de vista del apoyo formal del concepto, sino además defendiendo la implementación de la responsabilidad de proteger en relación con la situación de Siria y la parálisis del Consejo de Seguridad y de cada uno de los Estados, exculpando en todo caso a la responsabilidad de proteger cuando afirmó que:

“Some have said that the concept of the Responsibility to Protect has failed to prevent mass atrocities, in Syria and elsewhere. But as the Secretary-General has stated this morning, it is not the concept of R2P that is to blame. We should rather look at our individual and collective failure, as States and the international community, when we ask “what went wrong” (...) The implementation of R2P depends fundamentally on the granting and protection of human rights and the establishment of rule of law”⁶³⁹.

Además, en el debate de 2014 Alemania se pronunció también respecto a la iniciativa relativa a la renuncia al veto por los miembros permanentes ante crímenes masivos manifestando su total apoyo al afirmar que:

⁶³⁸ General Assembly, 65th Session Informal Interactive Dialogue on the Role of Regional and Sub-regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect, 12 July 2011, delegación de Alemania.

⁶³⁹ United Nations General Assembly, Statement by Permanent Mission of Germany to the United Nations, At an Informal Interactive Dialogue on the “Responsibility to Protect: State responsibility and prevention”, 11 September, 2013, (http://www.new-york-un.diplo.de/Vertretung/newyorkvn/en/_pr/speeches-statements/2013/20130911-eick-on-top.html?archive=3759636).

“Germany therefore supports the French initiative of a voluntary code of conduct regulating the use of the veto in cases of mass atrocities, genocide and crimes against humanity”⁶⁴⁰.

Precisamente sobre la cuestión de la renuncia al veto por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad se ha pronunciado también el grupo de Estados denominado Small Five -Suiza, Costa Rica, Jordania, Singapur y Liechtenstein- que en la totalidad de debates interactivos hasta la fecha vienen solicitando a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que se abstengan de utilizar el derecho a veto para bloquear resoluciones que autoricen intervenciones militares para poner fin a situaciones de violaciones masivas, defendiendo que la inacción de los cinco miembros permanentes no debe ser nunca una opción, reiterando la necesidad de reforma de las Naciones Unidas, ya que hasta el momento las respuestas de reacción de dicha organización son insatisfactorias.

En particular, el posicionamiento de uno de los miembros del Small Five es de gran relevancia, ya que además es también miembro del Movimiento de los Países no Alineados. Se trata de Singapur, que ya se manifestó en la Cumbre del Milenio de una manera bastante diversa respecto a los miembros del citado movimiento, pues si bien es cierto que no hizo mención a la noción de la responsabilidad de proteger sí hizo alusión a que el tradicional concepto de soberanía ya no se correspondía con el concepto de soberanía en la actualidad, afirmando que:

“(…) ha llegado la hora de que los asesinatos en masa y los crímenes de lesa humanidad se conviertan en hechos del pasado (…) estos males persisten y siguen amparándose en los muros de un concepto anticuado de soberanía absoluta”⁶⁴¹.

⁶⁴⁰ United Nations General Assembly, Germany's Statement at the Dialogue on responsibility to protect: "Fulfilling our Collective Responsibility: International Assistance and Responsibility to Protect", 8 September 2014, (http://www.new-york-un.diplo.de/Vertretung/newyorkvn/en/_pr/speeches-statements/2014/20140908-thoms-on-responsibility-to-protect.html?archive=3759636).

⁶⁴¹ A/59/PV.87, 7 abril de 2005, delegación de Singapur, p. 2

En consecuencia, se colocó, a diferencia de los otros Estados miembros del Movimiento, como un Estado comprometido con el concepto de la responsabilidad de proteger.

En posteriores debates, Singapur defendió el concepto de la responsabilidad de proteger, aunque advirtió de los peligros que pudieran derivarse de una aplicación selectiva del citado principio. Muy crítica con el Consejo de Seguridad, recordó el conflicto de Ruanda y cómo los cinco miembros permanentes no habían ofrecido una respuesta rápida ante la resistencia de algunos de calificar las masacres como genocidio. En consecuencia, este Estado volvió a centrar el debate en el problema del veto en el Consejo de Seguridad para responder a estas situaciones de emergencia humanitaria. Afirmó que el problema real de los vetos era el cinismo de algunos Estados, algunos aparentemente fervientes defensores de la responsabilidad de proteger que luego no estaban dispuestos a adoptar medidas para implementarla. A modo de ejemplo, como miembro del ‘Small Five’, hizo referencia a la resolución presentada a principios de mayo donde se recogían una serie de recomendaciones para que el Consejo de Seguridad trabajara con mayor transparencia y eficacia. Recordó cómo hubo que retirar ese proyecto de resolución por varios motivos pero fundamentalmente por la posición en contra y unificada de los cinco miembros permanentes, incluso por aquellos Estados considerados como fanáticos partidarios de la responsabilidad que con indignación se pronunciaron sobre la situación de Siria. Finalmente y en respuesta al Secretario General, su delegación afirmó que:

“(...) we do not seem to be learning this lesson well. Support for R2P will be affected if the principle is seen to be applied selectively, as this will lead countries to be cynical about the agenda behind R2P”⁶⁴².

También dentro del grupo de Estados que apoyan la responsabilidad de proteger, hay que citar la posición de Brasil que optó por una postura más ecléctica al referirse a la responsabilidad como una prescripción de carácter

⁶⁴² United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Statement delivered by Permanent Representative of Singapore to the United Nations, *op. cit.*, p. 4, (<http://www.globalr2p.org/media/pdf/Singapore.pdf>).

meramente político aunque poniendo de relieve la importancia del concepto para determinar el comportamiento de la comunidad internacional ante determinadas situaciones:

“(…) the responsibility to protect is not a new principle, much less a novel legal prescription. Rather, it is a powerful political call for all States to abide by legal obligations already set forth in the Charter, in relevant human rights conventions and international humanitarian law and other instruments”⁶⁴³.

De forma paralela al desarrollo de importantes conflictos armados, tal como hemos puesto de relieve en el capítulo II, Brasil ha jugado un papel muy relevante respecto a la comprensión e implementación de la responsabilidad de proteger añadiendo elementos de discusión del concepto debido a que desde su punto de vista: “responsibility while protecting” as a necessary complement to the “responsibility to Protect”⁶⁴⁴, lo que además significaría el fin de la ambigüedad tan criticada por algunas delegaciones en la noción de la responsabilidad de proteger⁶⁴⁵.

En ese sentido, como promotora de la citada iniciativa, reafirmó otra vez dos de los elementos claves de la misma en el debate relativo a la responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva, para contribuir provechosamente al debate. En primer lugar, respecto al conjunto de directrices que deberían seguirse antes de que el Consejo de Seguridad pudiera autorizar el uso de la fuerza armada, y en segundo lugar, se refirió al establecimiento de mecanismos de mayor control y revisión que permitieran a los miembros del Consejo de Seguridad discutir los mandatos durante el proceso de implementación. Recordó además, que la prevención suponía siempre la mejor

⁶⁴³ General Assembly, Early warning, assessment and the responsibility to protect, Statement by Permanent Representative of Brazil to the United Nations, New York, 9 August 2010, p. 2, ([http://www.responsibilitytoprotect.org/Brazil--StatementtothedialogueonearlywarningandRtoP\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/Brazil--StatementtothedialogueonearlywarningandRtoP(1).pdf)).

⁶⁴⁴ Statement by President of the Federative Republic of Brazil, at the Opening of the General Debate of the 67th session to the United Nations General Assembly, New York, 25 September 2012, (http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/67/BR_en.pdf).

⁶⁴⁵ “The ambiguity of the “responsibility to protect” concept can be better understood in light of initiatives formulated by Brazil and several other States to help move forward to a consensus”, Statement by Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation, at the 67th Session of the UN General Assembly, 28 September 2012, (http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/67/RU_en.pdf).

política y la que más vidas salva y que era ahí donde debería centrar su esfuerzo la comunidad internacional, ya que el uso de la fuerza armada en ocasiones:

“(…) can make a political solution more difficult to achieve. This is why it must be utilized in the most judicious way”⁶⁴⁶.

En todo caso, en posteriores debates, la delegación brasileña ha reiterado en la importancia de la iniciativa presentada por su gobierno, iniciativa que además, cada vez es apoyada por un mayor número de Estados⁶⁴⁷. Aunque como también apuntamos, parece que en los últimos debates Brasil no defiende su propuesta con la misma intensidad que como demostraba en sus comienzos.

De otro lado, es cierto que en el último debate sobre la responsabilidad de proteger Brasil ha puesto de relieve la importancia de la continuidad de los debates sobre el concepto de la responsabilidad de proteger en la Asamblea General incidiendo en que el décimo aniversario de la adopción del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 era un momento más que oportuno para realizar un balance de los esfuerzos para aplicar la responsabilidad de proteger a través de estos diez años e incluso alentando a la aprobación de una resolución en el seno del Consejo de Seguridad.

Respecto al ámbito regional de Oceanía, los representantes de Australia y Nueva Zelanda han mostrado de forma inequívoca desde el inicio el apoyo al concepto. El representante de Australia defendió el principio y afirmó que la responsabilidad de proteger era una norma emergente de derecho internacional e indicó que: “Australia también celebra el respaldo que da el Secretario General a la norma incipiente de la responsabilidad de proteger y su llamamiento a abrazar esa norma y a tomar medidas al respecto cuando los gobiernos no estén dispuestos a proteger a sus ciudadanos o no puedan

⁶⁴⁶ United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Permanent Representative of Brazil to the United Nations, New York, 5 September, 2012, p. 4, ([http://www.responsibilitytoprotect.org/Brazil\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/Brazil(1).pdf)).

⁶⁴⁷ Véanse las opiniones expresadas por las diferentes delegaciones: (<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/5004-united-nations-general-assembly-holds-fifth-informal-interactive-dialogue-on-the-responsibility-to-protect>).

hacerlo”⁶⁴⁸. La delegación de Nueva Zelanda, igual de explícita que Australia, apoyó: “firmemente los principios de la responsabilidad de proteger, por los que se estipula con claridad la necesidad de actuar de manera colectiva contra el genocidio, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”⁶⁴⁹.

En posteriores debates y en relación con el conflicto sirio, la delegación de Australia se sintió decepcionada por la falta de acuerdo en el seno del Consejo de Seguridad y criticó que la continua militarización del conflicto solo traía consigo peores consecuencias para la población, además de instar al Consejo de Seguridad a pronunciarse rápidamente para detener dicha situación y juzgar a sus responsables, ya que: “in these circumstances, the international community needs to speak with one voice in the face of egregious crimes. The success of our response requires political unity to be most effective”⁶⁵⁰, y por tanto puso de relieve la necesidad de ejercer voluntad política y fortalecer las capacidades nacionales como paso fundamental para afrontar este tipo de crisis.

De igual forma, ambas delegaciones insistieron en que la prevención seguía siendo la piedra angular del principio de la responsabilidad de proteger para la detención de situaciones de crisis y la promoción de la paz y a su vez destacaron la necesidad de un mayor grado de cooperación con las organizaciones regionales a desarrollar sus capacidades y adoptar medidas oportunas en la medida de que entienden mejor las realidades en terreno en su ámbito geográfico pero en la mayoría de situaciones carecen de medios y experiencia.

⁶⁴⁸ A/59/PV.88, 7 abril de 2005, delegación de Australia, p. 4

⁶⁴⁹ A/59/PV.88, 7 abril de 2005, delegación de Nueva Zelanda, p. 10. Con pronunciamientos muy paralelos se manifestaron las delegaciones de Canadá y Japón, “It is a powerful norm of international behaviour. And this week, we have taken a very important step to that end. We are proud that R2P has Canadian lineage, that it is now a principle for all the world. That being said, our collective responsibility does not end there. I would have hoped that we could have agreed now to make the new peacebuilding commission operational. Building the peace is a huge undertaking and, to do it well, we need to bring order out of chaos”, A/59/PV.89, 8 abril de 2005, delegación de Canadá, p. 29; y A/59/87, 7 de abril de 2005, delegación de Japón, p. 32.

⁶⁵⁰ United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Statement delivered by Australian Mission to the United Nations, *op. cit.*, p. 2, ([http://www.responsibilitytoprotect.org/Australia\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/Australia(1).pdf)).

Otra de las cuestiones sobre las que incidió Australia, junto con otras delegaciones⁶⁵¹, fue sobre el apoyo a la estrecha relación entre la responsabilidad de proteger y la novedosa iniciativa “Los Derechos primero”, cuyo objetivo fundamental es el de responder rápidamente a las violaciones graves de derechos humanos mejorando las capacidades de prevención y alerta temprana y a cuyo plan de acción ya había hecho referencia el Secretario General en su último informe sobre la responsabilidad de proteger y con el objetivo de:

“(…) integrar los esfuerzos dirigidos a prevenir las violaciones de los Derechos Humanos, incluidos los crímenes atroces, en el trabajo del Sistema de Naciones Unidas”⁶⁵².

En el contexto africano, Ruanda es el Estado que ha mostrado mayor compromiso con la responsabilidad de proteger, siempre bajo la premisa de que el objetivo de la responsabilidad de proteger debería ser eliminar la necesidad de intervención, y garantizando que las medidas establecidas en los pilares primero y segundo se aplicasen siempre de manera oportuna y transparente. Teniendo presente el genocidio llevado a cabo en su país en la década de los 90, afirmó que:

“Algunos han alegado que incluso si hubiera habido acuerdo en cuanto a la responsabilidad de proteger, el genocidio habría tenido lugar de todos modos. Tal vez eso es cierto. Sin embargo, creemos sinceramente que el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, el informe del Secretario General y el debate que estamos sosteniendo en el día de hoy, hacen mucho menos probable que los horribles hechos que tuvieron lugar en Rwanda en 1994 se repitan en cualquier otro lugar”⁶⁵³.

⁶⁵¹ Además de Australia también hicieron referencia a la iniciativa “Los derechos primero”: Bélgica, Botsuana, Costa de Marfil, Finlandia, Italia, Países Bajos, Rusia, Eslovenia y España.

⁶⁵² General Assembly, Statement by the Spanish delegation at the General Assembly informal interactive dialogue on the Responsibility to Protect: "Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the responsibility to protect", 8 August, 2014, (<http://statements.unmeetings.org/media2/4493831/spain.pdf>). En sentido contrario se expresó la delegación rusa al entender que es una iniciativa desarrollada sin acuerdo ni participación de los Estados miembros con una formulación imprecisa y sin resultados concretos en su aplicación.

⁶⁵³ A/63/PV.99, 24 de Julio de 2009, delegación de Ruanda, p. 22.

Con ocasión del debate sobre la responsabilidad de Estado y prevención, el gobierno ruandés volvió a recordar en su discurso las experiencias vividas en el interior de sus fronteras y preguntó a los miembros de la comunidad internacional:

“What happens when the enemy of the people is inside the border?”⁶⁵⁴.

Además, Ruanda puso de relieve las continuas dificultades que desde su nacimiento había sufrido este concepto sobre todo ante la negativa y la resistencia de varios Estados para que finalmente se convirtiese en norma. Señaló directamente a algunos miembros del Consejo de Seguridad como los culpables de situaciones que podrían dar lugar a genocidios como el ruandés, siendo todavía, 10 años después, la inactividad del Consejo de Seguridad el gran problema en este tipo de situaciones. Para esta delegación, era fundamental que se adoptasen todas las medidas necesarias para poner fin a los conflictos, incluidas las militares, siendo importante la ayuda de la comunidad internacional e incluso moralmente justificable el hecho de que tenga que hacerlo porque un gobierno sea incapaz de hacerlo. Dijo también que las intervenciones unilaterales no se contemplan en este supuesto ni tampoco los cambios de régimen, ya que ambas situaciones no tienen cabida en el sistema de Naciones Unidas. De otro lado Ruanda resaltó la importancia de adoptar dentro de los ordenamientos internos las garantías necesarias para prevenir situaciones que puedan dar lugar a crímenes atroces, la criminalización del genocidio en las Constituciones de los Estados miembros, o la adopción de estrategias y planes de acción para combatir diferentes delitos. Además recordó la importancia de poner fin a la cultura de la impunidad tan presente en varios conflictos de la historia, a través de la competencia de los tribunales nacionales e internacionales, en concreto a través de la Corte Penal Internacional.

En el último debate celebrado hasta el presente, Ruanda, hizo una importante declaración en nombre de los Estados miembros que pertenecen al Grupo de Amigos de la Responsabilidad de Proteger. En ella reafirmó el

⁶⁵⁴ United Nations General Assembly, Permanent Representative to the UN at the UN General Assembly interactive dialogue on the “Responsibility to Protect: State responsibility and prevention”, 11 September, 2013, p. 1, (<http://responsibilitytoprotect.org/Rwanda%2013.pdf>).

compromiso de los Estados del Grupo con la responsabilidad de proteger, puso de relieve el importante papel desempeñado por las organizaciones regionales y subregionales en la lucha contra los crímenes masivos, subrayó la idea fundamental de que frente a los temores de algunos Estados, la responsabilidad de proteger no altera o socava la soberanía, sino que precisamente refuerza su concepto y recomendó para el próximo informe con ocasión del décimo informe sobre la materia, la inclusión de la responsabilidad de proteger en la agenda formal de la Asamblea General. De otro lado, igualmente puso de relieve que había llegado el momento de plantearse la inclusión de la responsabilidad de proteger como una prioridad en la agenda formal de la Asamblea General.

En síntesis, se puede constatar que un importante número de Estados han mostrado su apoyo y compromiso con la responsabilidad de proteger. Además, la celebración de los diálogos interactivos anuales demuestran una tendencia a una mayor participación y apertura de Estados en la aceptación de esta noción, sobre todo en países de Asia y el Pacífico, como Filipinas, República de Corea, Tailandia o Indonesia. Todo ello no solo queda demostrado en términos cuantitativos, sino también por el contenido de sus discursos, en los que plantean una gran aceptación de aspectos principales de la responsabilidad de proteger y un alto grado de compromiso en seguir tratando estas cuestiones en el marco de las Naciones Unidas. Como puso de relieve la delegación de México con ocasión de la celebración del último diálogo interactivo todavía queda un largo camino para hacer realidad plena la responsabilidad de proteger; sin embargo:

“(...) hoy tenemos mejores herramientas para ejercerla de forma equilibrada, transparente (...)”⁶⁵⁵.

1.2. Los Estados reticentes ante la responsabilidad de proteger

⁶⁵⁵ General Assembly, Statement by the Mexican delegation at the General Assembly informal interactive dialogue on the Responsibility to Protect: "Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the responsibility to protect", 8 August, 2014, (<http://statements.unmeetings.org/media2/4493845/mexico.pdf>).

En el análisis de las posturas de los Estados sobre la responsabilidad de proteger también encontramos posicionamientos de Estados que mantienen ciertas reticencias sobre la noción, algunos incluso expresando una total oposición al concepto.

Empezando por los dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad que no hemos podido encuadrar en el grupo de los partidarios de la responsabilidad de proteger, hay que decir que la posición de China no puede considerarse como de rechazo absoluto a la noción, pero en los diálogos interactivos ha reiterado la idea de que la responsabilidad de proteger debe respetar la Carta de las Naciones Unidas y el principio de soberanía. En ese sentido, ya con ocasión de la celebración del debate abierto sobre la protección a los civiles en los conflictos armados en el Consejo de Seguridad de 2005, hizo referencia a la A/RES/60/1 y reiteró la necesidad de respetar el principio de soberanía. Además, puso de relieve ciertas reservas respecto al concepto de la responsabilidad de proteger al reconocer las ambigüedades de la noción y la necesidad de una mayor concreción del mismo. De igual modo, resaltó la función primordial y exclusiva del Consejo de Seguridad en la evaluación de las situaciones de violaciones graves de derechos humanos debiendo proceder con cautela para evitar la adopción de un único enfoque para todas las situaciones.

En posteriores diálogos interactivos incidió en los mismos aspectos. Por un lado, volvió a poner de relieve la importancia de que la responsabilidad de proteger no contraviniera el principio de soberanía y de no injerencia en asuntos internos. De otra, insistió en la responsabilidad primordial de los gobiernos de los Estados en la protección de sus poblaciones. Además, incidió en que tal como se había establecido en el Documento Final, la noción de la responsabilidad de proteger no podía extenderse a ningún otro supuesto fuera de los cuatro crímenes internacionales reconocidos ya que:

“(…) abuse of the concept should be avoided. And it is necessary to prevent “R2P” from becoming another version of “humanitarian intervention”⁶⁵⁶.

Finalmente, resaltó el papel central del Consejo de Seguridad en la respuesta a las crisis, pero también la función de guardián ante el posible abuso del concepto y de las aplicaciones unilaterales de la responsabilidad de proteger. En cuanto a la iniciativa brasileña sobre la responsabilidad al proteger, China celebró su importancia al afirmar que:

“Responsibility while Protecting, proposed by Brazil, is of great significance to the monitoring and enhancement of the implementation of the council resolutions and is worth further consideration”⁶⁵⁷.

En definitiva, si bien China no muestra una radical oposición respecto a la noción, reconoce las todavía importantes diferencias con respecto a la aplicación de la responsabilidad de proteger y a la falta de un modelo uniforme en su implementación, por lo que defiende continuar su discusión en los foros de Naciones Unidas mientras que muestra sus reticencias a su implementación, sobre todo en relación con los pilares segundo y tercero de la responsabilidad de proteger, como ponen de relieve sus vetos a proyectos de resolución para la situación en Siria, tal como se ha analizado en el capítulo III.

En cuanto a Rusia, en los diálogos interactivos sobre la responsabilidad de proteger se ha pronunciado de una manera parecida a China. En este sentido, ha querido poner de relieve el carácter no vinculante de la noción de la responsabilidad de proteger refiriéndose a ella como: “the conceptual basis”⁶⁵⁸, a la vez que afirmó la función protagonista de los Estados en el citado concepto.

⁶⁵⁶ General Assembly, China’s Statement at General Assembly Dialogue on the Responsibility to Protect, 2009.

⁶⁵⁷ General Assembly informal, interactive dialogue on the “Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response”, Statement delivered on behalf of the Permanent Mission of the People’s Republic of China to the United Nations, September 2012.

⁶⁵⁸ United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the responsibility to protect, Statement delivered by Russian Federation to the United Nations, New York, 23 July, 2009, p. 1, (<http://www.global2p.org/media/files/russia-2009-r2p-debate.pdf>).

Con ocasión del debate sobre respuesta oportuna y decisiva de 2012, Rusia tampoco consideró que hubiese un consenso sobre este concepto y se reafirmó en la idea de que la responsabilidad de proteger no había alcanzado un grado de madurez como para ponerlo en práctica, ni tampoco que existiesen mecanismos adecuados para limitar su abuso en la práctica⁶⁵⁹. Además, criticó las diferentes iniciativas llevadas a cabo por algunos Estados. En concreto se refirió a los Grupos de Amigos, que desde su punto de vista se habían convertido en una tendencia alarmante debido a que en su opinión, el objetivo de estos era eludir las labores del Consejo de Seguridad, socavando el papel de las Naciones Unidas en general.

Sobre la posibilidad de renunciar al uso del veto en situaciones de crímenes masivos, esta delegación ha mostrado su más ferviente oposición refiriéndose al derecho de veto como:

“(…) is one of the UN Charters main pillars and it is an indispensable element of the system of checks and balances (...) that only the decisions by the Security Council are based by collective will and they reflect the balanced opinion of the international community and this right that the veto stimulates seeking the compromise and consensus”⁶⁶⁰.

En ese sentido, resaltó que el sistema actual de vetos aseguraba una aplicación responsable del mismo.

Finalmente, es importante resaltar una matización en su discurso en el último diálogo interactivo hasta la fecha, en el cual Rusia pareció mostrar de manera explícita sus pocas expectativas sobre la continuidad de la discusión de la responsabilidad de proteger al afirmar que:

⁶⁵⁹ United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Statement delivered by Russian Federation to the United Nations, New York, 5 September, 2012, p. 1, ([http://www.global2p.org/media/pdf/Russia_Statement_2012_\(Transcribed\).pdf](http://www.global2p.org/media/pdf/Russia_Statement_2012_(Transcribed).pdf)).

⁶⁶⁰ Statement by Russia at the Framing the veto in the event of mass atrocities, 25 September, 2014, (<http://www.global2p.org/media/files/russia-transcribed.pdf>).

“The practicality of continuing theoretical debates on the substance of the concept is not obvious”⁶⁶¹.

Con todo, lo más preocupante está en que Rusia también ha invocado la responsabilidad de proteger en la práctica para llevar a cabo intervenciones como en los casos de Georgia en 2008 y posteriormente en Crimea en 2014. De hecho, ya de manera previa a la celebración del primer diálogo interactivo sobre hacer efectiva la responsabilidad de proteger, el Ministro de Asuntos Exteriores S. Lavrov se refería a la situación en Georgia en términos de responsabilidad de proteger para justificar su intervención al afirmar que:

“According to our Constitution there is also responsibility to protect – the term which is very widely used in the UN when people see some trouble in Africa or in any remote part of other regions. But this is not Africa to us, this is next door. This is the area, where Russian citizens live. So the Constitution of the Russian Federation, the laws of the Russian Federation make it absolutely unavoidable to us to exercise responsibility to protect”⁶⁶².

Con respecto a esa situación, algunos expertos ya habían afirmado que en ningún caso se trataba de un caso de responsabilidad de proteger por tres razones fundamentales. En primer lugar, porque la intervención de Rusia se justificó en la protección de ciudadanos rusos en Georgia y esta noción no se creó para adoptar medidas para proteger a nacionales fuera de sus fronteras. En segundo lugar, a pesar de la situación de emergencia humanitaria, porque no se demostró la existencia de un supuesto de violación masiva de derechos humanos de alguno de los cuatro tipos reconocidos en el concepto de la responsabilidad de proteger que justificara la intervención militar. Y en tercer lugar, porque no existió una resolución del Consejo de Seguridad que autorizara la intervención en Georgia⁶⁶³.

⁶⁶¹ Russia's Statement at the 2014 UN General Assembly Dialogue on the Responsibility to Protect, September 2014, (<http://responsibilitytoprotect.org/Russia%287%29.pdf>).

⁶⁶² Interview by Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation S. Lavrov to BBC, Moscow, August 9, 2008, (http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/F87A3FB7A7F669EBC32574A100262597).

⁶⁶³ EVANS, G., “Russia and the 'responsibility to protect'”, *LA Times*, 31 de agosto de 2008.

De forma casi idéntica y ante los acontecimientos ocurridos en Crimea, Rusia ha vuelto a invocar la responsabilidad de proteger. Tal como ha manifestado A. Serbin:

“(…) sumó un nuevo caso del empleo de esta estrategia por parte de Rusia, ya que nuevamente evoca a la terminología y conceptos presentes en la responsabilidad de proteger para legitimar su intervención militar”⁶⁶⁴.

Finalmente, hay que recordar que con respecto a la cuestión siria, Rusia de igual forma que China ha vetado los proyectos de resolución planteados justificando su decisión en el fracaso de la implementación de la responsabilidad de proteger para el caso libio afirmando que:

“(…) in future Russia will not approve UN SC Resolutions sanctioning forceful intervention and hostilities without thorough consideration of the parameters of their implementation. Those must not be cartes blanches”⁶⁶⁵.

Al respecto cabe decir que si bien la implementación de la responsabilidad de proteger debe ajustarse a lo establecido en los mandatos del Consejo de Seguridad, una interpretación particular de la noción, también perjudica y debilita la posibilidad de un desarrollo efectivo de la responsabilidad de proteger.

Pasando ya a las posiciones de otros Estados, si nos remitimos a las discusiones relativas al Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, ya allí varias delegaciones de Estados expresaban sus reservas sobre la inclusión del concepto de la responsabilidad de proteger en el citado documento por entender que era un concepto demasiado vago y abierto a futuros posibles abusos y por sus reticencias acerca de su compatibilidad con los principios establecidos en la Carta de San Francisco. Como detractores de la responsabilidad de proteger se situaron en origen la mayoría de Estados pertenecientes al grupo del Movimiento de Países No Alineados, (entre los que

⁶⁶⁴ SERBIN PONT, S., “La Responsabilidad de Legitimar: Rusia, Georgia y Crimea”, *CRIES*, 9 de marzo de 2014.

⁶⁶⁵ Russia’s approach to the notion of “Responsibility to Protect”, (<http://www.rusemb.org.uk/in3a/>).

destacan Colombia⁶⁶⁶, Vietnam⁶⁶⁷, Siria⁶⁶⁸, y Tanzania⁶⁶⁹), que además de negar totalmente la posibilidad de que este concepto pudiese considerarse una norma emergente, entendieron que la noción de la responsabilidad de proteger no tenía un fin imparcial de protección de derechos humanos, sino más bien el establecimiento de un mecanismo que abría la puerta, una vez más, a que las grandes potencias pudiesen imponer sus intereses por encima de los intereses de los Estados más débiles⁶⁷⁰.

Entre este mismo grupo inicial de detractores del concepto y también perteneciente al Movimiento de los Países no Alineados, es interesante resaltar la postura de la delegación de Pakistán, que afirmó que el respaldo de la responsabilidad de proteger “llevaría a las Naciones Unidas por la misma senda intervencionista. Los Estados grandes y poderosos, no los pequeños y débiles, decidirían dónde y cuándo intervenir para proteger a las personas en peligro”⁶⁷¹, argumentando además que en el momento presente ya existían otros mecanismos en el derecho humanitario para que la comunidad internacional protegiera a sus pueblos. La delegación de Argelia por su parte defendió que a pesar de los intentos de la CIISE de tratar de desmarcar la idea de la responsabilidad de proteger de aquellos otros conceptos que generan mayor controversia en la escena internacional, “difícilmente se distingue del concepto de intervención humanitaria, que los países del sur habían rechazado formalmente en 1999”⁶⁷². Los representantes de Egipto, Irán, Venezuela y Cuba se manifestaron casi en idéntico sentido; el primero además consideró que:

“(…) la teoría de la responsabilidad de proteger que se preconiza en el informe podría convertirse en una amenaza al principio de soberanía nacional de los Estados y desencadenar una nueva era de intervención en los asuntos internos de los países, sobre todo habida cuenta de que

⁶⁶⁶ A/59/PV.86, 6 de abril de 2005, delegación de Colombia, p. 15.

⁶⁶⁷ A/59/PV.89, 8 de abril de 2005, delegación de Vietnam, p. 22.

⁶⁶⁸ A/59/PV.90, 8 de abril de 2005, delegación de Siria, p. 20.

⁶⁶⁹ A/59/PV.90, 8 de abril de 2005, delegación de Tanzania, p. 26.

⁶⁷⁰ Véase, LUCK, E., “Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect”, *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009, pp. 10-21.

⁶⁷¹ A/59/PV.86, 6 de abril de 2005, delegación de Pakistán, p. 4

⁶⁷² A/59/PV.86, 6 de abril de 2005, delegación de Argelia, p. 10.

los puntales jurídicos de la teoría siguen sin estar claros y de que ésta se basa en una división cada vez mayor de las responsabilidades entre el Estado, la comunidad internacional y el Consejo de Seguridad. El concepto no cuenta con bases jurídicas ni prácticas en el seno de la comunidad internacional”⁶⁷³.

Sin embargo, estos pronunciamientos iniciales serán matizados por algunos Estados en sus participaciones posteriores en los diálogos interactivos sobre la responsabilidad de proteger celebrados en la Asamblea General desde el año 2009, mientras que otros, fundamentalmente las delegaciones de Cuba, Venezuela y Pakistán, tendrán una actitud muy enérgica manifestando siempre una postura en contra a la aceptación de la responsabilidad de proteger. Sin embargo, es importante resaltar de forma previa la posición de Nicaragua en este grupo de oposición, por lo relevante de su pronunciamiento en el primer diálogo sobre la responsabilidad de proteger donde la Presidencia de la Asamblea General era ostentada entonces por este Estado.

⁶⁷³ A/59/PV.86, 6 de abril de 2005, delegación de Egipto, p. 14. La delegación de Irán, también en relación con las cuestiones relativas a la soberanía de los Estados, renegó del concepto de la responsabilidad de proteger con rotunda firmeza al referirse a él “concepto vago y sumamente político de la responsabilidad de proteger, que ha sido objeto de una amplia gama de interpretaciones. (...) Hay una grave preocupación de que ciertos países puedan invocar el concepto de la responsabilidad de proteger para promover sus propios intereses políticos y de que, mediante esa idea, algunas partes del mundo se conviertan en posibles escenarios para la intervención de dichos países. (...) La soberanía no puede restringirse, so pretexto de ajustarse a las necesidades del siglo XXI”, (A/59/PV.87, 7 abril de 2005, delegación de Irán, p. 20); Venezuela casi en idéntico sentido defendió su oposición al nuevo concepto, “(...) esta responsabilidad, que es un pretexto para la injerencia en los asuntos internos de los Estados, por supuesto de los débiles, aplicando dobles raseros y eludiendo motivos inconfesables, debería, según afirma el Secretario General, facultar al Consejo de Seguridad para adoptar medidas coercitivas contra los Estados del Sur que, a juicio y en base a criterios de unos pocos, lucen subjetivos, y serían además estigmatizados como violadores sistemáticos de los derechos humanos colectivos, sancionados con una ‘intervención humanitaria’, (A/59/PV.89, 8 abril de 2005, delegación de Venezuela, p. 26); Tajante también es la posición de Cuba, en cuanto que afirma: “Sería suicida convalidar el llamado derecho a la intervención, usado tantas veces en los últimos tiempos, en las circunstancias de un orden global unipolar y neoliberal caracterizado por la existencia de una dictadura económica y militar ejercida por la superpotencia, donde se intenta imponer un modelo único de sociedad, existe un ‘club nuclear’, se promueven las ‘guerra preventivas’, predomina un doble rasero en la actuación del Consejo de Seguridad, (A/59/PV.89, 8 de abril de 2005, delegación de Cuba, p. 13).

En efecto, el Presidente del citado órgano distribuyó una nota conceptual⁶⁷⁴ como aportación al diálogo temático interactivo y para su discusión en la posterior sesión plenaria del informe del Secretario General sobre el tema, con el objeto de facilitar el diálogo entre los Estados miembros y los oradores invitados⁶⁷⁵. En sus primeras líneas, dicha nota conceptual ponía de relieve que el Informe del Grupo de Alto Nivel, el Informe del Secretario General titulado “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, la resolución 1674 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el informe del Secretario General titulado “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, no podían:

“(…) ser considerado(s) como fuente de derecho internacional vinculante en razón del Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia que enumera las fuentes clásicas del derecho internacional (...) Está, por tanto, suficientemente claro que no existe un compromiso jurídico vinculante y que se encarga a la Asamblea General, en el marco de su responsabilidad con la Carta, la formulación y desarrollo de una base jurídica”⁶⁷⁶.

La nota continuaba en ese tono crítico al afirmar que:

“(..) el colonialismo y el intervencionismo utilizaban los argumentos de la responsabilidad de proteger (...) El concepto de soberanía como responsabilidad o bien significa esto y en consecuencia no significa nada nuevo, o bien significa algo que no tiene fundamento en el derecho internacional, a saber, que un organismo extranjero puede ejercer esa

⁶⁷⁴ A/63/958, Nota del Presidente de la Asamblea General. Nota conceptual sobre la Responsabilidad de Proteger a las poblaciones contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, 9 de septiembre de 2009.

⁶⁷⁵ Cuatro panelistas: N. Chomsky (Estados Unidos), J. Bricmont (Bélgica), G. Evans (Australia) y N. Thiong'o (Kenia).

⁶⁷⁶ A/63/958, Nota conceptual sobre la Responsabilidad de Proteger a las poblaciones contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, *op. cit.*, p. 3.

responsabilidad. Ésta no debe pasar a ser una “palanqueta en la puerta de la soberanía nacional”⁶⁷⁷.

Con este planteamiento, no es llamativo que en su discurso inaugural el Presidente mantuviera el mismo tono escéptico sobre la noción, planteando:

“¿por qué tantos de nosotros dudamos en asumir esta doctrina y sus aspiraciones? Ciertamente no es por indiferencia ante las dificultades de tantos cuantos sufren y cuantos pueden sufrir a manos de sus propios gobiernos. Recientes y dolorosas memorias relacionadas con el legado del colonialismo dan a los países en desarrollo razones fundadas para temer que motivos dignos de elogio puedan acabar siendo manipulados, una vez más, para justificar intervenciones arbitrarias y selectivas contra los Estados más débiles. Debemos tener en cuenta la falta de confianza que existe entre la mayoría de los países en desarrollo cuando se recurre al uso de la fuerza por razones humanitarias. ¿Con la aprobación del principio de la responsabilidad de proteger será más probable que, en la práctica de la seguridad colectiva, se promueva o se socave el respeto del derecho internacional? En la medida en que el principio se aplique de manera selectiva, es decir, se aplica en los casos en que la opinión pública de los cinco Estados Miembros permanentes apoyan la intervención, como Darfur, y no se aplica cuando se oponen, como en Gaza, socavará el derecho internacional”⁶⁷⁸.

⁶⁷⁷ A/63/958, Nota conceptual sobre la Responsabilidad de Proteger a las poblaciones contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, *op. cit.*, p. 4. De esta forma, la nota conceptual distribuida auguraba un mal comienzo para la responsabilidad de proteger, o por lo menos un camino fatigoso ya que se dejaba latente la fuerte oposición de algunos países. En el documento, una afirmación que muestra con toda claridad ese rechazo a la noción de la responsabilidad de proteger se encuentra donde reconoce que “La facultad discrecional que se confiere al Consejo de Seguridad para decidir si hay amenaza o la paz y a la seguridad internacionales implica un compromiso variable completamente distinto del alivio sistemático del sufrimiento incorporado en la responsabilidad de proteger”, A/63/958, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁷⁸ Discurso inaugural del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ante el Dialogo Temático oficioso de la Asamblea General sobre la responsabilidad de proteger, Nueva York, 23 de julio de 2009, (http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/63/president/63/statements/r2p_panel_23jul09.shtml); Discurso del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la clausura del Diálogo Temático interactivo sobre la responsabilidad de proteger, Nueva York, 28 de julio de 2009, (http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/63/president/63/statements/pqa_closing_r2p_28july.shtml).

A esta actitud de rechazo de Nicaragua respecto al concepto de la responsabilidad de proteger se sumaron otras delegaciones. En particular, Venezuela se refirió a la responsabilidad de proteger como una noción altamente selectiva construida para que las potencias imperiales dominantes puedan hacer prevalecer sus intereses en sus relaciones internacionales⁶⁷⁹ e incluso solicitó a los miembros del Consejo de Seguridad que como prueba irrefutable de su compromiso con este mecanismo, lo invocaran sin demoras para los supuestos de Irak y ante los crímenes de genocidio y limpieza étnica que estaba cometiendo Israel contra el pueblo palestino.

Las delegaciones de Pakistán y Cuba también se colocaron en una posición de renuencia a esta nueva noción. La primera afirmó que “R2P should not become a basis for contravening the principles of non-interference and non-intervention. The intentional community’s responsibility within R2P was to “provide appropriate, diplomatic humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter”⁶⁸⁰. Por su parte, la delegación cubana, hizo hincapié en la idea de que:

“(…) her country was concerned about ambiguous terms that could, under an indiscriminate humanitarian blanket, violate international law and the United Nations Charter. She recalled in particular the “right of humanitarian intervention”, stressing that State sovereignty could not be disregarded even on a humanitarian basis”⁶⁸¹.

En base a los pronunciamientos de este grupo de Estados detractores de la responsabilidad de proteger, el Presidente de la Asamblea General presentaba su discurso de clausura en el cual afirmaba que, “estamos lejos

⁶⁷⁹ Refiriéndose expresamente al informe del Secretario General consideró que: “En el no se hace ninguna referencia a las causas que dan origen a los graves crímenes contra la población. Son selectivos los casos que se citan sobre crímenes graves contra la población. Uno de los casos emblemáticos, la masacre contra el pueblo palestino, no se menciona. Tampoco los ataques contra la población infantil en Afganistán. Menos aún el sufrimiento del pueblo iraquí (...) ¿Quién protege al pueblo iraquí del genocidio que se ha cometido? ¿Quién pide cuentas de esa criminal invasión cometida, ante el silencio cómplice de algunos inefables defensores de la responsabilidad de proteger?, Véanse las posiciones de los Estados en el diálogo interactivo de 2009, “More than 40 delegates express strong scepticism, full supports as General Assembly, continues debate on responsibility to protect”, GA/10849, 24 July 2009, (<http://un.org/News/Press/docs/2009/ga108449.doc.htm>).

⁶⁸⁰ GA/10849, *op.cit.*

⁶⁸¹ GA/10849, *op.cit.*

de alcanzar un consenso acerca de cómo llevar el principio de la responsabilidad de proteger de la teoría a la práctica, y más lejos aún de un acuerdo sobre la integración de este principio en el derecho internacional⁶⁸², poniendo de relieve una visión negativa sobre un posible consenso sobre la responsabilidad de proteger en un periodo de tiempo razonable. Sin embargo, el resultado de las negociaciones fue la adopción por parte de la Asamblea General de la resolución A/RES/63/308⁶⁸³, la primera resolución sobre la Responsabilidad de Proteger en la que de manera concreta y concisa, el citado órgano decide seguir examinando las cuestiones relativas a la noción de la responsabilidad de proteger⁶⁸⁴.

Sin embargo, como ponen de relieve las intervenciones de este citado grupo de Estados en los posteriores debates eran varias las dificultades para encontrar un terreno común en la búsqueda de un consenso sobre la totalidad de aspectos de la noción de la responsabilidad de proteger.

La fuerte oposición de algunos Estados se mantuvo durante la celebración de los diálogos interactivos sobre alerta temprana y evaluación y en el diálogo posterior sobre el papel de los acuerdos regionales y subregionales. Los argumentos de rechazo se volvieron a centrar en el discurso de que la responsabilidad de proteger era solo una doctrina dirigida a justificar intervenciones militares y contradiciendo un principio básico de las relaciones internacionales como era el respeto a la soberanía reconocido en la carta

⁶⁸² Discurso del Excelentísimo Sr. M. D'Escoto Brockmann, Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la clausura del Diálogo Temático interactivo sobre la responsabilidad de proteger, Nueva York, 28 de julio de 2009, (http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/president/63/statements/pqa_closing_r2p_28julio.shtml).

⁶⁸³ A/RES/63/308, de 7 de octubre de 2009, La Responsabilidad de Proteger.

⁶⁸⁴ “La Asamblea General, Reafirmando su respeto de los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas, Recordando el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 y especialmente sus párrafos 138 y 139, 1. Toma nota del informe del Secretario General y del oportuno y productivo debate organizado por el Presidente de la Asamblea General sobre la responsabilidad de proteger, que se celebró los días 21, 23, 24 y 28 de julio de 2009 con plena participación de los Estados Miembros; 2. Decide seguir examinando la responsabilidad de proteger”, (A/RES/63/308, de 7 de octubre de 2009, *op. cit.*, p. 1.) Las opiniones de los Estados miembros sobre esta resolución de la Asamblea General una vez más estuvieron divididas pues mientras algunos consideraron que la adopción en el seno de la Asamblea General de esta “escasa” resolución era un fracaso ya que habían sido incapaces de encontrar el consenso para la adopción y desarrollo de una norma, otros consideraron que el hecho de que la Asamblea General incluyera la responsabilidad de proteger como uno de los puntos de interés en su agenda era un aspecto muy positivo a tener en cuenta.

constitutiva de la Organización de las Naciones Unidas, sumado además a que en el contexto del segundo debate sobre la función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger, el conflicto libio ocupó un lugar central debido a que un gran número de Estados no encontraron justificación en la acción de la OTAN, y ello se reflejó en varias alocuciones de los mismos que invocaron la necesidad de encontrar otras herramientas mucho más efectivas para proteger a la población que aquellas reconocidas en el pilar tercero y que suponían el uso de la fuerza. Una vez más, Cuba, Venezuela y Nicaragua, fueron las delegaciones que mostraron con más rotundidad su oposición al concepto, alegando incluso que:

“(…) como consecuencia de que no existe un concepto acordado sobre la responsabilidad de proteger, el presente es un falso debate sobre su posible implementación, (…) no existen las condiciones necesarias para la aplicación justa y en igual de condiciones de un concepto como el de la responsabilidad de proteger (…) Por lo tanto, rechazamos la afirmación (…) respecto al supuesto reconocimiento por parte de esta honorable Asamblea General de la ‘función de seguir ocupándose del desarrollo y operacionalización de la responsabilidad de proteger’”⁶⁸⁵.

La repercusión de las acciones llevadas a cabo en Libia significó igualmente que tanto en el diálogo interactivo sobre respuesta oportuna y decisiva como en apertura del 67º período de sesiones de la Asamblea General, ambas celebradas en septiembre de 2012, aumentasen el número de Estados que mostraron reticencias a invocar el concepto y en concreto, para el caso sirio. Y es que el hecho de que la intervención en Libia hubiera tenido como resultado un cambio de régimen volvió a hacer aflorar el temor de varios Estados medianos y pequeños a las injerencias por parte de las grandes potencias. Además, los Estados firmes opositores a esta noción, que desde un momento inicial criticaron y cargaron contra el concepto de la responsabilidad de proteger, encontraron la excusa perfecta para oponerse con más rigidez y

⁶⁸⁵ Asamblea General, Debate Interactivo sobre Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger, delegación de Nicaragua ante las Naciones Unidas, Nueva York, 9 de agosto de 2010, pp. 1-2, (<http://www.responsibilitytoprotect.org/Nicaragua--StatementtothedialogueonearlywarningandRtoP.pdf>).

ganar adeptos en su campaña de bloqueo en la implementación del concepto⁶⁸⁶.

El Secretario General volvía a asumir el rol de mediador, tratando de flexibilizar la posición de los Estados detractores recordando que la parálisis del Consejo de Seguridad además de dañar al pueblo sirio y a la propia imagen y credibilidad del órgano supremo de Naciones Unidas, debilitaba el concepto de la responsabilidad de proteger:

“(…) la inacción no puede ser una opción para la comunidad internacional. No podemos permanecer impasibles mientras las poblaciones son víctimas de estos graves delitos y violaciones”⁶⁸⁷.

Sin embargo, de nuevo encontró críticas al mismo. Por un lado, la delegación de Venezuela centró su comunicación en dos aspectos concretos. Primero, criticó las continuas referencias a la responsabilidad de proteger como un principio, al afirmar:

“(…) en lo que respecta a la legalidad de la ONU, la responsabilidad de proteger sigue siendo simplemente un concepto. Ahora, en lo que se refiere a los actos ilegales amparados en el uso de la fuerza, la responsabilidad de proteger solo podría ser considerada un principio originado en la bárbara ley del más fuerte, pero siglos de lucha de los pueblos, nos condujeron hacia la Carta de la ONU, que ha sido redactada para desterrar esa nefasta ley”⁶⁸⁸.

En segundo lugar, la delegación venezolana aludió a la intervención en Libia, refiriéndose a ella como una extralimitación del mandato por parte de la OTAN con consecuencias nefastas para la responsabilidad de proteger cuyas buenas intenciones: “han quedado enlodados por los crímenes y manipulaciones

⁶⁸⁶ Véanse las posiciones de las delegaciones de Cuba, Venezuela, China, Rusia, (<http://gadebate.un.org>).

⁶⁸⁷ Secretary-General's remarks to General Assembly Informal Interactive Dialogue on “The Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response”, p. 3

⁶⁸⁸ Asamblea General, Diálogo Interactivo Oficioso sobre “Informe del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva”, Representante Permanente alerno de Venezuela ante la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 5 de septiembre, 2012, p. 3, (<http://www.responsibilitytoprotect.org/VenezuelaSpanish.pdf>).

mediáticas que ocurrieron en Libia”⁶⁸⁹. La delegación cubana prosiguió con la línea argumental planteada en anteriores debates y criticó el concepto cada vez más consolidado de la responsabilidad de proteger, del cual consideró que solo existía una breve referencia en dos párrafos de la Cumbre Mundial por lo que no existía en el momento presente un concepto jurídico de responsabilidad de proteger⁶⁹⁰.

En septiembre de 2013, y a pesar de que en general la mayoría de las delegaciones apoyaron los aspectos fundamentales de la responsabilidad de proteger, hubo varias delegaciones que criticaron, una vez más, siguiendo la línea de sus intervenciones en anteriores diálogos interactivos, cuestiones esenciales de la responsabilidad de proteger y la gestión de las últimas crisis. Venezuela criticó el último informe sobre la responsabilidad de proteger del Secretario General, y en especial las recomendaciones que el Secretario General recogió en los párrafos 71 a 77 con el objetivo de que los Estados cumplieran con su responsabilidad de proteger. Consideró que dichas recomendaciones no habían sido aprobadas por los Estados miembros y que tampoco habían sido discutidas en un marco intergubernamental, por lo que no podrían ser aceptadas, ya que:

“(…) to fulfill these recommendations goes beyond the mandate of the Secretary-General, and cannot be accepted”⁶⁹¹.

Además, Venezuela se reiteró en la idea de que ellos no permitirían que se usase el concepto de la responsabilidad de proteger para invadir países y causar más muertes que las que supuestamente trata de proteger dicho concepto. Cuba, en idénticos términos que Venezuela, manifestó que la Secretaría General no tenía mandato para establecer mecanismos de seguimiento como propone y que además su informe no proporcionaba

⁶⁸⁹ Asamblea General, Diálogo Interactivo Oficioso sobre “Informe del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva”, delegación de Venezuela ante la Organización de las Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 2.

⁶⁹⁰ United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Statement delivered by Cuba to the United Nations, New York, 5 September, 2012, p. 1, ([http://www.globalr2p.org/media/pdf/Cuba_Statement_2012_\(Transcribed\).pdf](http://www.globalr2p.org/media/pdf/Cuba_Statement_2012_(Transcribed).pdf)).

⁶⁹¹ United Nations General Assembly, Statement by Venezuela at an Informal Interactive Dialogue on the “Responsibility to Protect: State responsibility and prevention”, 11 September, 2013, (<http://responsibilitytoprotect.org/Venezuela%202013.pdf>).

garantías de respeto al principio de soberanía de los Estados ya que existen demasiadas lagunas en el mismo y no aclaran cuando hay necesidad de proteger, cuando se puede determinar que un Estado no proteger, y con qué criterios, lo que podría dar lugar al doble rasero y la manipulación sistemática de las normas. Cuba además renegó del carácter normativo de la responsabilidad de proteger y subrayó el desacuerdo sobre su implementación cuando afirmó que:

“(…) there is no negotiated or consensual intergovernmental agreement of member-states when it comes to the scope and implications and possible form of implementation of the responsibility to protect (...) We don't need new doctrines or mechanisms such as the ones proposed by the report; this would only help interference and even imperial aggression”⁶⁹².

Las delegaciones de Sri Lanka y Malasia, no mostraron una oposición tan rígida como Cuba y Venezuela ante el concepto de la responsabilidad de proteger pero pusieron de relieve en sus discursos dudas sobre el concepto y sobre la necesidad de seguir perfeccionando el concepto para su puesta en marcha, siendo, desde su punto de vista, la Asamblea General de las Naciones Unidas el foro idóneo para su desarrollo.

Finalmente y en virtud de la convocatoria del sexto diálogo informal interactivo sobre la responsabilidad de proteger, último hasta la fecha⁶⁹³ el Secretario General de Naciones Unidas señaló que casi al término de la primera década el principio se habían logrado importantes avances, sin embargo recordó, fundamentalmente a los Estados reticentes con la noción,

⁶⁹² United Nations General Assembly, Statement by Cuba at an Informal Interactive Dialogue on the “Responsibility to Protect: State responsibility and prevention”, 11 September, 2013, (<http://responsibilitytoprotect.org/Cuba%2013.pdf>).

⁶⁹³ El objetivo de este diálogo interactivo fue el de: “(...) proporcionar un foro adecuado a los Estados miembros para considerar cómo la asistencia internacional puede ayudar a las autoridades nacionales a que cumplan con su responsabilidad primordial de proteger a su población (...); intercambiar puntos de vista sobre cómo los Estados miembros pueden cumplir mejor su responsabilidad colectiva de proteger (...); la naturaleza interactiva del diálogo servirá para seguir aclarar y profundizar el entendimiento compartido de la responsabilidad de proteger, con miras a promover su aplicación eficaz”, President of the General Assembly, Information note and tentative meeting programme, General Assembly informal interactive dialogue on the Report of the Secretary-General on the responsibility to protect, “Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the responsibility to protect”, 8 August, 2014, (<http://www.un.org/en/ga/president/68/pdf/letters/882014Responsibility%20to%20Protect%20-%208%20August%202014.pdf>).

que de cara al futuro la visión sobre estas cuestiones debía ser más ambiciosa ya que:

“Turning a blind eye to these acts is no longer tenable. Our responsibility to prevent and protect is collective and urgent”⁶⁹⁴.

2. El Grupo de amigos de la responsabilidad de proteger y la red global de puntos focales

Junto a las posiciones individuales mantenidas por los Estados en el seno de las Naciones Unidas, los partidarios de la responsabilidad de proteger han desarrollado también otras manifestaciones prácticas que contribuyen a reforzar el concepto y que se proyectan tanto en el ámbito interno como en el internacional. De ellas nos ocuparemos seguidamente.

2.1. El Grupo de Amigos de la Responsabilidad de Proteger

Tal como se reconocía en el suplemento de “Un Programa de Paz”, existe una tendencia en la creación de grupos de Estados miembros de Naciones Unidas, los cuales no tienen un mandato oficial de la Asamblea General o el Consejo de Seguridad, pero que tienen un interés concreto sobre un conflicto que se está desarrollando, situándose como un importante instrumento diplomático y de apoyo al Secretario General. La tendencia en la práctica es que los Estados también han querido manifestar su apoyo o interés a cuestiones concretas como la promoción de nuevos principios. Pues bien, en el caso de la responsabilidad de proteger, se ha creado el Grupo de Amigos de la responsabilidad de proteger, copresidido por Ruanda y los Países Bajos y actualmente formado por medio centenar de Estados de todos los

⁶⁹⁴ General Assembly, Statement by the Secretary General, B. Ki-Moon, at the General Assembly informal interactive dialogue on the Responsibility to Protect: "Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the responsibility to protect", 8 August, 2014, (http://www.un.org/apps/news/infocus/sqspeeches/statments_full.asp?statID=2335#.VDZYwHYZ5io).

continentes⁶⁹⁵, los cuales participan activamente desde varias perspectivas para asegurar el desarrollo, la aceptación política y la integración de la responsabilidad de proteger en el sistema de Naciones Unidas. En primer lugar, a nivel internacional, puesto que participan activamente en los debates interactivos de la responsabilidad de proteger no solo de manera individual sino también de forma conjunta como demostraron en el sexto diálogo interactivo oficioso. En él, la delegación de Ruanda expuso una declaración en nombre de los cuarenta y cinco miembros del Grupo de Amigos de la responsabilidad de proteger en las que reiteraban su compromiso con los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial, su apoyo a los informes del Secretario general en la materia y en particular a la estructura de los tres pilares planteados por el Secretario General en su informe de 2009⁶⁹⁶.

En segundo lugar, porque de forma paralela organizan dentro de los Estados miembros del grupo diferentes reuniones sobre la responsabilidad de proteger con el fin de discutir durante todo el año los elementos del concepto que presentan mayor grado de dificultad a la hora de su implementación e incluso denunciando las situaciones de crisis, como en el caso libio, en las que también de forma conjunta hicieron un llamamiento:

“(…) a todos los órganos de las Naciones Unidas de la necesidad urgente de tomar las medidas apropiadas para poner en práctica el compromiso de la comunidad internacional con la Responsabilidad de Proteger”⁶⁹⁷.

De esta forma, aportan mayor visibilidad, proximidad y conocimiento de la responsabilidad de proteger también a nivel nacional y regional.

⁶⁹⁵ Actualmente son miembros del Grupo de Amigos de la responsabilidad de proteger: Argentina, Australia, Bangladesh, Bélgica, Botsuana, Canadá, Chile, Costa Rica, Costa de Marfil, República Checa, Dinamarca, Unión Europea, Finlandia, Francia, Alemania, Ghana, Guatemala, Hungría, Italia, Liberia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malí, México, Marruecos, Mozambique, Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Panamá, República de Corea, Senegal, Sierra Leona, Singapur, Eslovaquia, Eslovenia, España, Sudán del Sur, Suecia, Suiza, Tanzania, Reino Unido, Estados Unidos y Uruguay.

⁶⁹⁶ Véase la declaración completa: General Assembly, Statement by Rwanda on behalf of the UN Group of Friends of Responsibility to Protect, at the General Assembly informal interactive dialogue on the Responsibility to Protect: "Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the responsibility to protect", 8 August, 2014, (<http://www.globalr2p.org/media/files/rwanda-gof.pdf>).

⁶⁹⁷ Statement by the Group of Friends on Responsibility to Protect on the situation in the Libyan Arab Jamahiriya, 1 march, 2011, (<http://fnnewyork.um.dk/en/statements/newsdisplaypage/?newsid=62b7806e-ecbd-4ca7-b326-0ee71d654108>).

Otro elemento importante de este Grupo de amigos es que proporcionan un importante apoyo político y financiero a los asesores especiales del Secretario General para la prevención del genocidio y la responsabilidad de proteger. En este sentido, se han convertido en un importante grupo de presión en los debates de la Quinta Comisión de la Asamblea General con el objetivo de insertar el concepto de la responsabilidad de proteger en la estructura de las Naciones Unidas, en concreto, obteniendo financiación para la oficina conjunta de los citados asesores, frente a las reticencias y férrea oposición de algunos Estados que han tratado de evitar a toda costa, financiar con cargo al presupuesto de Naciones Unidas, las actividades de la citada oficina.

Desde otra perspectiva, también es importante mencionar el papel relevante que puede jugar el Grupo de países amigos del concepto de la responsabilidad de proteger en el Consejo de Seguridad. Teniendo en cuenta que tres de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ya forman parte de este Grupo de amigos, el hecho de contar en las diferentes rotaciones de los puestos no permanentes del citado órgano con Estados que apoyen este grupo, implica mayores compromisos para integrar el lenguaje de la responsabilidad de proteger en las resoluciones del Consejo de Seguridad. En la actualidad, entre los miembros no permanentes elegidos para el período 2015-2016, tan solo España y Nueva Zelanda pertenecen a este grupo.

2.2. La iniciativa relativa a la creación de puntos focales nacionales

Además de las actividades de este Grupo de amigos, existe otra iniciativa centrada en una perspectiva más nacional pero íntimamente relacionada con la anterior, porque para hacer de la responsabilidad de proteger una realidad es importante desarrollar las capacidades institucionales a varios niveles, lo que supone que los gobiernos también deben esforzarse en su ámbito interno para desarrollar este concepto. En este sentido, se viene impulsando la creación de puntos focales nacionales en el interior de los Estados con el objetivo primordial de promocionar el contenido de la responsabilidad de proteger en el

ámbito nacional, promoviendo a su vez la cooperación internacional mediante la participación en la red global internacional sobre la responsabilidad de proteger. Esta iniciativa, copatrocinada por Dinamarca y Ghana, se puso en marcha en septiembre de 2010 en una reunión ministerial sobre la responsabilidad de proteger celebrada durante la apertura del 65º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La primera reunión sobre la creación de los puntos focales nacionales fue convocada en mayo de 2011 por los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados promotores, junto con el Ministro de Asuntos Exteriores de Costa Rica y con una organización de la sociedad civil, “Global Centre for the Responsibility to Protect”, donde más de treinta países participaron en la misma en un intento de crear una red nacional de centros sobre la responsabilidad de proteger con el objeto de coordinar las cuestiones relativas a la prevención y detención de las atrocidades masivas. En esa primera reunión se trató de centrar los esfuerzos en que cada uno de los Estados identificara cuáles son sus capacidades nacionales y regionales, tratando de fomentar nuevas estrategias en relación con la puesta en práctica de la responsabilidad de proteger, lo que significó que las principales funciones asignadas a los puntos focales nacionales incluyeran fundamentalmente la elaboración de planes nacionales sobre la responsabilidad de proteger, la captación de información sobre la situación de los derechos humanos en el interior de los Estados y en un plano más internacional, la coordinación con una red internacional para dar apoyo y respuestas preventivas a posibles situaciones de atrocidades masivas, además de políticas de sensibilización, y promoción del concepto de la responsabilidad de proteger. En suma, esta primera reunión sobre la creación de puntos focales supuso varios objetivos fundamentales:

“In their respective states, focal points should follow-up on and develop alert mechanisms for conflicts in their own country, especially in states with chronic divisions; develop a domestic network for early warning that covers as many regions within the country as possible; and hold training activities on R2P to spread understanding of the basic concepts behind the norm. Within the network, focal points should establish and maintain a communication system with other network members and share information

with members of the network when situations of mass atrocity may arise”⁶⁹⁸.

Con el compromiso asumido en la primera reunión de celebrar reuniones anuales sobre la cuestión, se celebró una segunda reunión de esta red de puntos focales el 29 de septiembre de 2012 para que los Estados participantes compartieran sus experiencias dentro de sus contextos nacionales y discutieran sobre el papel que juegan las organizaciones regionales en la aplicación del concepto de la responsabilidad de proteger. Los representantes de los treinta y seis Estados defendieron su aceptación del concepto de la responsabilidad de proteger y justificaron la creación de puntos focales nacionales en el interior de los Estados en respuesta a la voluntad de varios Estados de incluir esa visión nacional respecto al contenido de la responsabilidad de proteger para hacer realidad la operatividad del concepto, defendiendo a su vez la importancia de que los puntos focales nacionales respondan a las identidades de cada Estado teniendo en cuenta los diferentes contextos políticos y culturales. En ese sentido:

“The network of national R2P Focal Points is conceived as a support system for states committed to preventing mass atrocity crimes. The core objective is to help create a “community of commitment” that increases capacity to implement R2P’s three-pillar framework to protect populations from mass atrocities. The community is conceived as a network rather than a coalition and therefore members remain free to determine their approach to specific situations and policy applications”⁶⁹⁹.

Además, varios Estados pusieron de relieve su preocupación respecto al valor jurídico de la responsabilidad de proteger y su confusión terminológica al entender que la concepción de la noción por parte de los Estados era bastante dispar; sin embargo defendieron que la aprobación por unanimidad del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, supuso el punto de partida

⁶⁹⁸ Meeting of National Focal Points on R2P convened by Costa Rica, Denmark and Ghana, New York, 17 and 18 May 2011, (<http://www.globalr2p.org/media/files/meeting-of-national-focal-points-of-r2p-convened-by.pdf>).

⁶⁹⁹ Second Annual Meeting of the Network of National R2P Focal Points, 29 September, 2012, (<http://www.globalr2p.org/media/files/national-focal-point-meeting-summary-september-2012.pdf>).

del mismo suponiendo el consenso de la comunidad internacional en esta materia. Los Estados participantes, además, volvieron a resaltar que la creación de esta red de puntos focales responde a una doble dimensión, la interna, que consiste en que a nivel nacional los gobiernos de los Estados integren y promuevan el concepto en el contexto nacional, y una dimensión externa que implica la implementación del concepto a través de la cooperación bilateral y multilateral con otros Estados y es que como reconocía el Relator Especial de la ONU sobre la Tortura:

“Los Estados Miembros de la ONU necesitan promover R2P al siguiente nivel. La iniciativa de “puntos focales” impulsada por el Centro Global para la Responsabilidad de Proteger es una respuesta importante a la pregunta sobre cómo prevenir que se cometan atrocidades en masa en el futuro”⁷⁰⁰.

Además, muchos de ellos resaltaron sus experiencias en torno a la identificación de las lecciones aprendidas y el análisis y reflexión sobre algunas de las medidas adoptadas por los Estados para hacer operativa la responsabilidad de proteger como la designación de sus puntos focales nacionales.

La tercera reunión de la red global de puntos focales se celebró en Ghana en junio de 2013⁷⁰¹. Las cuestiones principales sobre las que se discutieron en esta reunión versaron sobre el fortalecimiento de los puntos focales de la responsabilidad de proteger en aras a la creación de la red mundial que supusiera una cooperación estructural entre los Estados para responder a situaciones de crisis específicas convirtiéndose en una herramienta esencial para la prevención de atrocidades masivas. Además respecto al importante papel que juegan las organizaciones regionales respecto a la prevención de situaciones de genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y

⁷⁰⁰ Global Centre for Responsibility to Protect, Comunicado de Prensa: “La ONU debe utilizar mejor la Responsabilidad de Proteger en el futuro”, 20 septiembre de 2011, (<http://www.globalr2p.org/media/files/sept-20-2011-final-press-release-patrons-and-iab-ga-opening-2011-spanish-1.pdf>).

⁷⁰¹ En ella participaron más de treinta y cinco Estados, tres organizaciones regionales: la Unión Europea, la Unión Africana y la Comunidad Económica de Estados del África Occidental, y los Asesores Especiales del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger.

limpieza étnica, se recomendó la designación de puntos focales sobre la responsabilidad de proteger en dichas organizaciones regionales y subregionales y el desarrollo de las capacidades en el ámbito de la prevención, fortaleciendo así el compromiso con la responsabilidad de proteger, ya que estas organizaciones son las que están en mejor posición ante situaciones de crisis para responder de una manera adecuada. Tras los buenos resultados de las anteriores reuniones, se celebró una cuarta reunión sobre puntos focales nacionales. Esta reunión se celebró en junio de 2014 en Botsuana y en ella participaron más de treinta y un países de todas las zonas geográficas del continente y el Asesor Especial sobre la responsabilidad de proteger. Como objetivo principal se alentó a los Estados a debatir sobre cómo hacer operativa de manera efectiva la responsabilidad de proteger a través de la creación de capacidades nacionales.

Además, con ocasión de la celebración del último diálogo interactivo sobre la responsabilidad de proteger en septiembre de 2014, hasta nueve Estados, fundamentalmente europeos, como España, Bélgica, Dinamarca, Albania, Eslovenia, República de Corea, Botsuana, Costa Rica y Costa de Marfil reiteraron en la necesidad de crear puntos focales en cada Estado miembros de las Naciones Unidas dedicados a la responsabilidad de proteger estableciendo marcos de referencia y objetivos para cada año con el objetivo prioritario de establecer una importante red global de puntos focales nacionales, para la promoción del concepto y la adopción de medidas concretas a su favor en su territorio. Actualmente, cuarenta y tres Estados⁷⁰² son miembros de esta red de puntos focales.

Durante el pasado mes de junio, se celebró en España la quinta reunión de la Red Global de Puntos Focales para la responsabilidad de proteger, en la cual se comprobó un aumento en el número de Estados participantes. Bajo la rúbrica: “10 años de Responsabilidad de Proteger: cómo dar respuesta a los

⁷⁰² Los Estados que actualmente forman parte de esta red de puntos focales son: Albania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Botsuana, Bulgaria, Chile, Costa Rica, Costa de Marfil, Croacia, República Checa, República Democrática del Congo, Dinamarca, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Ghana , Grecia, Guatemala, Hungría, Irlanda, Italia, Liberia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Montenegro, Mozambique, Países Bajos, Nueva Zelanda, Paraguay, Polonia, República de Corea, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Uruguay, Reino Unido y Estados Unidos.

nuevos desafíos y a las amenazas que afectan a las comunidades vulnerables”, los Estados participantes y los grupos de expertos han analizado los factores desencadenantes de crímenes atroces y cómo prevenirlos a través de la inclusión social, los derechos humanos y las políticas de desarrollo. Como temas prioritarios para su análisis se establecieron los siguientes:

“La emergencia de actores no estatales, incluidos grupos terroristas, como DAESH o Boko Haram, que recurren a crímenes atroces como rasgo distintivo de su actuación; El reto de protección de comunidades y grupos vulnerables, que sufren de manera desproporcionada las consecuencias de los conflictos y son víctimas de ataques intencionados, asedios, desplazamientos internos; Los desafíos especiales que afectan a las mujeres en situaciones de atrocidades masivas”⁷⁰³.

Las conclusiones serán presentadas al Consejo de Seguridad.

3. La recepción de la responsabilidad de proteger en los sistemas estatales

Además de estas importantes iniciativas de los Estados, se encuentran otras de carácter puramente interno como es la inclusión de la responsabilidad de proteger en planes o estrategias de seguridad nacionales de los Estados. En esta orientación, varios Estados han sido pioneros. Estados Unidos, ya en el año 2008, incluyó en su Estrategia Nacional de Seguridad el concepto de la responsabilidad de proteger al reconocer que:

“The United States and all member states of the U.N. have endorsed the concept of the “Responsibility to Protect.” In so doing, we have recognized that the primary responsibility for preventing genocide and mass atrocity rests with sovereign governments, but that this responsibility passes to the broader international community when sovereign governments themselves commit genocide or mass atrocities, or when they prove unable or

⁷⁰³ Quinta reunión de la Red Global de Puntos Focales para la Responsabilidad de Proteger en Madrid, Nota de prensa nº 156, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, (http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2015_NOTAS_P/20150624_NOTA156.aspx).

unwilling to take necessary action to prevent or respond to such crimes inside their borders. The United States is committed to working with our allies, and to strengthening our own internal capabilities, in order to ensure that the United States and the international community are proactively engaged in a strategic effort to prevent mass atrocities and genocide. In the event that prevention fails, the United States will work both multilaterally and bilaterally to mobilize diplomatic, humanitarian, financial, and in certain instances, military means to prevent and respond to genocide and mass atrocities”⁷⁰⁴.

Por su parte, en su Libro Blanco sobre Defensa y Seguridad Nacional de 2008⁷⁰⁵, Francia reafirmó el compromiso de la comunidad internacional con la responsabilidad de proteger, considerando como esencial el reforzamiento de las instituciones internacionales para que actúen a favor de la paz y la seguridad internacionales. En 2013, Francia aprobó un nuevo Libro Blanco sobre Defensa y Seguridad Nacional en el que volvió a referirse a la responsabilidad de proteger. Esta vez, consolidando el concepto de la responsabilidad de proteger como uno de los fundamentos de la estrategia para la defensa y la seguridad nacional como garantía de la legitimidad de las acciones a nivel nacional como internacional. En dicho contexto, Francia se refiere a la responsabilidad de proteger como un principio internacional indicador del progreso ético y reafirma su plena intención de hacer “de la consolidación de este principio una prioridad en su acción exterior”⁷⁰⁶.

Otro de los importantes ejemplos sobre la inclusión del concepto de la responsabilidad de proteger en los ordenamientos internos y en concreto a través de las estrategias de seguridad y defensa es del Reino Unido, cuya estrategia nacional reconoce también su compromiso con la responsabilidad en sus tres pilares al afirmar que:

⁷⁰⁴ The National Security Strategy of the United States of America, May 2010, (http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).

⁷⁰⁵ The French White Paper on defense and national security, June 2008, (http://www.ambafrance-ca.org/IMG/pdf/Livre_blanc_Press_kit_english_version.pdf).

⁷⁰⁶ The French White Paper on defense and national security, April 2013, (<http://www.defense.gouv.fr>).

“In some circumstances the international community has a responsibility to help countries protect their populations. In most cases, that involves support for the countries’ own security forces and agencies; but in some cases, where a government is unwilling or unable to protect its citizens from genocide, war crimes, ethnic cleansing or crimes against humanity, or is perpetrating these acts itself, the international ‘Responsibility to Protect’ ultimately requires the international community to act”⁷⁰⁷.

Por su parte Alemania, en su estrategia “White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”⁷⁰⁸ se hacía eco de la importancia de una mayor conciencia en aras a un nuevo orden mundial más justo donde los derechos humanos también deben ser protegidos a nivel internacional y donde sobre la base de las lecciones aprendidas de la intervención en Kosovo se asienta, según su punto de vista, la doctrina internacional de la responsabilidad de proteger. Alemania por tanto manifestó su responsabilidad de luchar por la paz mundial y la seguridad internacional en el marco de las Naciones Unidas a pesar de todavía considerar que le falta un gran recorrido:

“In the long term, this will affect the mandating of international peace missions by the United Nations Security Council as legitimation under international law is crucial especially when military force is used”⁷⁰⁹.

4. España y la responsabilidad de proteger

En términos generales, España ha mantenido una posición de compromiso con la responsabilidad de proteger desde su aprobación en 2005. Si

⁷⁰⁷ The National Security Strategy of the United Kingdom Security in an interdependent world, March 2008, (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228539/7291.pdf). Véase, RALPH, J., “Mainstreaming the responsibility to protect in UK strategy, Improving the Government’s response to the threat of mass atrocity”, The Responsibility to Protect and preventing mass atrocities, *UNA-UK Briefing Report* nº2, United Nations Association, April 2014.

⁷⁰⁸ White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, October 2006, (http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg?yw_repository=youatweb).

⁷⁰⁹ White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, *op. cit.*, p. 44. Véase, NOWAK, B., “The Responsibility to Protect (R2P), Polish and German Perspectives”, *Reports and Analyses*, Center for International Relations, 1/2013.

analizamos las intervenciones de ésta en los diálogos interactivos ya en el 2009 a raíz de la presentación del primer informe del Secretario General sobre la materia, encontramos que la delegación española mostró su total compromiso con la noción tal como había quedado reflejada en los dos párrafos del Documento Final de la Cumbre Mundial, instando a las otras delegaciones:

“(…) a codificar la manera de aplicar el concepto a lo largo y ancho de los tres pilares que identifica el propio Documento Final”⁷¹⁰.

Con ocasión del diálogo del año 2011 España demostró diligencia respecto a la implementación del concepto en el ámbito interno al dar a conocer a los diferentes Estados algunas de las acciones que España había puesto en marcha para hacer operativo el principio. Se refirió a varios instrumentos, por un lado, al establecimiento de un punto focal para la responsabilidad de proteger dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ya que:

“(…) una red consolidada de puntos focales eficaces en todas las regiones sería/será sin duda un instrumento muy útil para la prevención y alerta temprana frente a casos de atrocidades masivas”⁷¹¹.

Por otro lado, como segunda medida para integrar el principio en las instituciones y políticas de España, se refirió a la inclusión de la responsabilidad de proteger dentro de los principios de la acción internacional española, fundamentalmente a través de su incorporación en la Estrategia Española de Seguridad. El representante español también se refirió a la “elaboración de un informe nacional sobre nuestra actividad en materia de responsabilidad de proteger, los avances legislativos y las competencias de los diferentes órganos de la Administración” que sin embargo a día de hoy no se ha hecho efectivo.

⁷¹⁰ A/63/PV.97, Asamblea General, 23 de julio de 2009, *op. cit.*, p. 16.

⁷¹¹ Diálogo informal interactivo de la Asamblea General sobre el papel de los mecanismos regionales y subregionales en la aplicación de la responsabilidad de proteger, delegación de España, 12 de septiembre de 2011.

En los debates posteriores durante los dos años siguientes, la delegación española reiteró de igual modo su compromiso con la responsabilidad de proteger y se refirió a varios textos legales de orden interno para demostrar el citado compromiso con aspectos de la responsabilidad de proteger. En concreto, se refirió a la reforma del Código Penal español como un ejemplo de buenas prácticas, al contener nuevas disposiciones que castiguen a aquellos que públicamente inciten al odio, además de penalizar a aquellos que públicamente nieguen o enaltezcan los delitos de genocidio, de lesa humanidad o contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado. Otro de los textos de referencia en la operatividad de la responsabilidad de proteger según el delegado español era la Constitución Española, la cual establecía mecanismos jurídicos y políticos adecuados para responder democráticamente a las diferentes situaciones de tensión que pudieran desarrollarse en el interior del Estado. Al mismo tiempo, se lamentó de la ausencia de compromiso de algunos Estados para implementar el concepto en el caso sirio y sobre todo después del uso de armas químicas en el desarrollo del mismo:

“España condena enérgicamente la comisión de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad durante el conflicto sirio”⁷¹².

Igualmente pidió la remisión a la Corte Penal Internacional y alentó al Consejo de Seguridad a cumplir con su responsabilidad en Siria.

A partir del año 2014 sin embargo, es cuando España se ha pronunciado con mayor ahínco en los diferentes foros internacionales sobre su compromiso con la noción. Primero con ocasión del debate de la resolución S/RES/2171 (2014), donde situó el elemento de la prevención de los conflictos dentro de su política exterior centrándose en dos instrumentos en los que según la delegación española ha insistido mayormente como son la mediación y la consolidación de la paz. Afirmó además que:

“España es firme defensora de la Responsabilidad de Proteger y participa activa y constructivamente en los esfuerzos encaminados a avanzar en su

⁷¹² Diálogo interactivo de la Asamblea General, la responsabilidad de proteger y el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la prevención. La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención, delegación de España, 11 de septiembre de 2013.

aplicación efectiva. Especialmente importante es su segundo pilar, el compromiso de la comunidad internacional de prestar asistencia a los países para que puedan prevenir eficazmente la comisión de crímenes atroces”⁷¹³.

En la celebración del debate interactivo de la responsabilidad de proteger de 2014, España tuvo la oportunidad de volver a reafirmar su compromiso y así lo dejó patente en su intervención el representante de España. Además tan solo unos días después en la apertura del 69º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, entre las prioridades de España en los ámbitos de paz y seguridad se manifestó de la siguiente manera:

“Participaremos en los esfuerzos encaminados a avanzar en la aplicación efectiva de la Responsabilidad de Proteger (RdP), en sus 3 pilares. Prestaremos especial atención a la asistencia a los países para que puedan cumplir con su responsabilidad de proteger a su población de crímenes atroces. Tendremos presentes las recomendaciones contenidas en el informe anual del Secretario General de NNUU (SGNU) sobre RdP”⁷¹⁴.

En consecuencia, teniendo presentes las citadas prioridades, la posterior intervención del Rey Felipe VI en la apertura del 69º periodo de sesiones, si bien no hizo referencia de forma explícita a la noción, se refirió a la prevención como elemento principal del concepto pero también a la adopción de otras medidas si éstas fallan, afirmando que:

“Nuestro objetivo primordial ha de ser prevenir las guerras; y cuando no lo consigamos, entonces proteger y asistir a los inocentes y damnificados. Nunca hemos de cejar en nuestro empeño de resolverlas mediante la

⁷¹³ Intervención del embajador representante permanente de España ante las Naciones Unidas, Sr. D. R. Oyarzun, en el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre prevención de conflictos: mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, 21 de agosto de 2014.

⁷¹⁴ Prioridades de España en Naciones Unidas 69º Período de sesiones de la Asamblea General, septiembre 2014, (<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Documentos/Prioridades%20Espa%C3%B1a%2069%20AGNU%20ESP.pdf>).

diplomacia y todos los instrumentos que otorga la Carta de Naciones Unidas”⁷¹⁵.

Por lo que se refiere al ámbito interno, España se ha referido a la responsabilidad de proteger en varios instrumentos. Por un lado, en la “Estrategia Española de Seguridad, Una *responsabilidad* de todos”, de 2011, bajo la rúbrica “Principios de acción internacional” se mencionaba explícitamente que:

“España impulsa también la Responsabilidad de Proteger, aprobada en la Cumbre Mundial de la ONU de 2005, que establece la responsabilidad colectiva de la comunidad internacional de proteger a las poblaciones, cuando sus propios estados no lo hagan, en casos extremos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica o crímenes de lesa humanidad. En cualquier caso la respuesta militar de la comunidad internacional debe ser el último recurso, y ha de enfatizarse siempre la importancia de la prevención de conflictos y el uso previo de la negociación o de otras medidas de presión como las sanciones políticas o económicas”⁷¹⁶.

En este sentido, como resalta C. Gutiérrez Espada, la citada Estrategia contiene precisiones interesantes para los posibles supuestos de intervención armada para los cuatro crímenes que reconoce la responsabilidad de proteger, por un lado, en lo que se refiere a la participación española en las operaciones militares, que debe responder a la protección de intereses propios o valores compartidos y por otro, que en todo caso se desarrollarán con el oportuno control parlamentario y conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, tal como lo establece la LO 5/2005 de Defensa Nacional⁷¹⁷.

⁷¹⁵ Debate General del 69º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Intervención de Su Majestad el Rey Felipe VI de España, Nueva York, 24 de septiembre de 2014, (http://www.un.org/es/ga/69/meetings/gadebate/pdf/ES_es.pdf).

⁷¹⁶ Estrategia Española de Seguridad, Una responsabilidad de todos, Gobierno de España, Madrid, 2011, pp. 22-23, (<http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-2011-EstrategiaEspanolaSeguridad.pdf>).

⁷¹⁷ GUTIÉRREZ, ESPADA, C.; CERVELL HORTAL, M. J., *Nacimiento, Auge y Decadencia de la Responsabilidad de Proteger*, op. cit., pp. 159-160.

Sin embargo, en el documento de estrategia posterior de 2013, “Estrategia de Seguridad Nacional, Un proyecto compartido” tan solo expresa la capacidad de España “de participar en crisis o conflictos por su calidad de socio solidario de las organizaciones internacionales a las que pertenece, así como en operaciones de mantenimiento de la paz, de protección de civiles u otras que afecten a nuestros valores compartidos y se deriven de compromisos adquiridos en organizaciones internacionales como la ONU”⁷¹⁸. Desaparece por tanto la referencia explícita al compromiso con la responsabilidad de proteger, aunque haciendo una interpretación extensiva del citado párrafo, se puede entender que España sigue aceptando su compromiso con la responsabilidad de proteger, al quedar englobado en uno de esos compromisos adquiridos en la ONU.

Con posterioridad, el gobierno español decidió solicitar al Real Instituto Elcano un documento para la redacción de un texto sobre la estrategia de acción exterior española ante el cambiante escenario internacional. De esta forma, en febrero de 2014, el Real Instituto Elcano elaboró un informe titulado, “Hacia una renovación estratégica de la política exterior española”⁷¹⁹ donde hizo mención expresa a la responsabilidad de proteger en el contexto de la acción exterior de España y sobre todo en relación con las posibles intervenciones militares incluso reconociendo aquellas que no cuentan con la autorización del Consejo de Seguridad:

“(…) la posible participación en intervenciones o misiones militares internacionales de carácter multilateral, en casos de crisis humanitaria o conflictos (sin que esté necesariamente en juego la seguridad nacional) que no hayan sido solicitadas por el gobierno del Estado en donde se vaya a desarrollar ni autorizadas por el Consejo de Seguridad, dada la

⁷¹⁸ Estrategia Española de Seguridad, Un proyecto compartido, Gobierno de España, Presidencia del Gobierno, Madrid, 2013, p. 25, (http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf)

⁷¹⁹ “Hacia una renovación estratégica de la política exterior española. Elementos para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado”, coord. MOLINA, I., Informe 15, Febrero 2014, (http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2/InformeElcano15_PolExtEspana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2).

oposición de un miembro permanente. Este conflicto de valores, vinculado a la llamada responsabilidad de proteger, sólo puede resolverse de forma política y caso por caso, teniendo en cuenta la regulación abierta que hizo la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005 sobre la autorización para las misiones por parte de las Cortes Generales”⁷²⁰.

Si bien del análisis de la participación de España en los diálogos interactivos y del análisis de sus documentos sobre la Estrategia Española de Seguridad se puede afirmar que no hay dudas sobre la aceptación de la responsabilidad de proteger por el Estado español no podemos dejar de citar una actuación concreta del gobierno español que consideramos que ha mermado parte de la operatividad del mismo. Nos referimos a la modificación del principio de jurisdicción universal llevado a cabo a través de la adopción de la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, que modificó la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal. Esta reforma ha supuesto un importante retroceso en la implementación de la responsabilidad de proteger en nuestro país al limitar el enjuiciamiento de aquellos que comenten actos de genocidio o lesa humanidad a criterios de nacionalidad o territorialidad al afirmar que será competente la jurisdicción española de conocer estos delitos si han sido cometidos fuera de España:

“(…) siempre que el procedimiento se dirija contra un español o contra un ciudadano extranjero que resida habitualmente en España, o contra un extranjero que se encontrara en España y cuya extradición hubiera sido denegada por las autoridades españolas”⁷²¹.

Por tanto, si como el informe de Elcano advierte, “España debe mantener la reputación de país comprometido con la atención a las crisis, con capacidad de presencia operativa en todo tipo de contextos, con participación activa en los foros internacionales decisivos, y con respeto a la legalidad internacional (Convenciones de Ginebra y protocolos adicionales a los que está

⁷²⁰ “Hacia una renovación estratégica de la política exterior española. Elementos para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado”, *op. cit.*, p. 64.

⁷²¹ Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, que modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal, BOE nº 63, Sec. I, p. 23027, 14 de marzo de 2014. Véase también: LUENGO, M., “Los retos jurídicos de la responsabilidad de proteger desde la perspectiva de la seguridad y defensa”, *Revista electrónica del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 3, 2014, pp. 1-34.

adherida)⁷²², podemos constatar que España muestra un compromiso real con la responsabilidad respecto a su participación activa en los foros internacionales en pro a su implementación, sin embargo en relación con el respeto a la legalidad internacional puede pensarse que la modificación de la Ley Orgánica de Justicia Universal no muestra ese respeto a las Convenciones de Ginebra tal y como demuestra el auto del Juez S. J. Pedraz, de 17 de marzo de 2014, al afirmar que “el nuevo artículo 23.4 a) de la LOPJ (...) se contradice con la IV Convención de Ginebra que obliga a perseguir estos delitos sin limitación alguna”⁷²³.

En todo caso y sobre la base del informe antes citado, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación redactó una nueva Estrategia de Acción Exterior en febrero de 2015, aprobada por el Consejo de Ministros en su reunión de 26 de diciembre de 2014, en cumplimiento de lo establecido en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Bajo la rúbrica de “Naciones Unidas” este nuevo documento hizo referencia explícita a la responsabilidad de proteger al considerar que la reforma de los instrumentos de diplomacia preventiva pasaban por el desarrollo del concepto de la responsabilidad de proteger. Cuestión que no nos parece del todo acertada teniendo cuenta que la diplomacia preventiva tiene su aplicación en situaciones previas al estallido de los conflictos, y por tanto parece dar a entender que la responsabilidad de proteger se extiende solo a esa fase previa de los conflictos. Una segunda cuestión a la que el documento hace referencia es a la reforma del Consejo de Seguridad con aras a un mayor equilibrio y representatividad. Sin embargo las propuestas de reforma de España no contemplan la extensión del número de miembros permanentes ni tampoco la extensión del derecho de veto pero sí reconoce que:

“(...) deseando limitar su uso, por ejemplo, en determinadas situaciones como crímenes atroces, promoviendo la obligación de justificar sus

⁷²² “Hacia una renovación estratégica de la política exterior española. Elementos para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado”, *op. cit.*, p. 64.

⁷²³ Auto Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción nº 1, Sumario 27/2007, Madrid, 17 de marzo de 2014. En relación con esta cuestión es importante poner de relieve que la opinión del citado Juez no es sin embargo compartida por diversos sectores doctrinales.

motivos y aumentando el número de vetos necesarios para bloquear una decisión”⁷²⁴.

A raíz de la elección de España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad durante los años 2015-2016, el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación compareció en el mes de febrero ante la Comisión de Asuntos Exteriores para exponer las prioridades y líneas de actuación de España en su pertenencia al Consejo de Seguridad durante el citado periodo. El Ministro español estableció una serie de prioridades para España que determinarían su actuación en este órgano. Entre ellas se refirió a la prevención de las crisis donde resaltó que los esfuerzos de España supondrían:

“(…) ayudar a los Estados miembros a proteger su población frente a los llamados crímenes atroces: genocidios, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica”⁷²⁵.

En el turno de intervenciones de los miembros de la citada comisión, varios portavoces le preguntaron al Ministro si la cuestión de abstenerse a “utilizar el veto a los países que disponen de él en el caso de que haya crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad o riesgo de que se produzcan”⁷²⁶ estaba entre las prioridades de España. El Ministro de Asuntos Exteriores afirmó que:

“Nosotros hemos considerado con agrado la posición francesa de limitar el veto en temas de crímenes contra la humanidad, genocidio, etcétera,

⁷²⁴ Estrategia de Acción Exterior de febrero de 2015, aprobada por el Consejo de Ministros en su reunión de 26 de diciembre de 2014, en cumplimiento de lo establecido en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, ([http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/ES TRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR%20castellano.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/ES%20TRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR%20castellano.pdf)).

⁷²⁵ Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (García-Margallo Marfil), para informar acerca de las prioridades, líneas generales de actuación y expectativas de España en su pertenencia al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembro no permanente, sesión nº 38, miércoles 11 de febrero de 2015, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, X Legislatura, nº 744, año 2015, p. 2

⁷²⁶ Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (García-Margallo Marfil), para informar acerca de las prioridades, líneas generales de actuación y expectativas de España en su pertenencia al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembro no permanente, *op. cit.*, intervención de I. Lozano, p. 9. En el mismo sentido, T. Jiménez: “El hecho de que esté bloqueada la reforma no significa que no se mantengan las críticas al déficit de representación que supone el veto de los cinco países miembros permanentes. Por tanto, como miembro no permanente, sé que va a sentir de una manera constante la presión de otros muchos países poniendo de manifiesto la necesidad de que los no permanentes intenten paliar esta deficiencia de representación y busquen otras soluciones; J. M., Beneyto, “poner límites al veto”.

así como de exigir –se puede explorar en algunos casos– que hubiese dos vetos”⁷²⁷.

Por tanto, en términos generales y sin perjuicio de las importantes consecuencias negativas que implica la limitación de la justicia universal, la posición de España ante el concepto de la responsabilidad de proteger es clara y se traduce en un compromiso con la misma. Resta por ver si durante el tiempo que ocupa un asiento en el Consejo de Seguridad nuestro país demuestra el mismo nivel de compromiso y presta atención a la citada noción.

⁷²⁷ Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (García-Margallo Marfil), para informar acerca de las prioridades, líneas generales de actuación y expectativas de España en su pertenencia al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembro no permanente, *op. cit.*, p. 22.

Capítulo V. Las organizaciones internacionales y la responsabilidad de proteger: un papel complementario.

El papel fundamental de las organizaciones regionales y subregionales en asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales viene siendo objeto de especial atención desde hace tiempo. Ya en el informe “Un programa de paz”, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, B. Butros-Ghali puso de relieve la extraordinaria utilidad que podrían tener los acuerdos u organismos regionales siempre que sus actividades fuesen compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas en cuestiones relativas “a la diplomacia preventiva, el establecimiento y mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después de los conflictos”⁷²⁸, recordando además que su indefinición en los textos oficiales de las Naciones Unidas permitía una importante flexibilización para amparar a diferentes grupos de Estados con el objetivo de contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. En un documento posterior presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas, B. Boutros-Ghali volvió a hacer hincapié en las disposiciones del Capítulo VIII de la Carta, resaltando la valiosa contribución de las organizaciones regionales y respetando la premisa de que en sus relaciones con la organización de las Naciones Unidas no debía de fijarse un modelo universal, sino unos principios mínimos comunes que tuviesen en cuenta sus diversas estructuras, mandatos y procesos de adopción de decisiones en cada una de las organizaciones existentes.

En el Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados de 2001, con el objetivo prioritario de desvincular este nuevo principio del clásico concepto de la intervención humanitaria, se identificó la responsabilidad de proteger como un continuum de obligaciones que iban desde la prevención, y la reacción hasta la reconstrucción post-conflicto, destacando el papel fundamental de las organizaciones regionales en cada una de esas etapas y promoviendo una participación activa de los agentes regionales durante el desarrollo de los conflictos armados o antes de ellos, ya

⁷²⁸ A/47/277-S/24111, Informe del Secretario General, de 17 de junio de 1992, Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz, p. 20.

que éstas siempre estarán “en mejor posición de comprender la dinámica local”⁷²⁹.

En su informe de 2005⁷³⁰, el Secretario General siguió la línea establecida en el informe de la CIISE de 2001 en lo relativo al papel de las organizaciones internacionales y su importante actividad en la prevención y respuesta a las situaciones de crisis al afirmar que:

“Existe en la actualidad un número considerable de organizaciones regionales y subregionales en todo el mundo que hacen importantes contribuciones a la estabilidad y prosperidad de sus miembros y del sistema internacional en su conjunto. Las Naciones Unidas y las organizaciones regionales deberían complementarse para hacer frente a los problemas que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales”⁷³¹.

Con la adopción de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial en 2005, la comunidad internacional también dejó reflejada la importancia de estas organizaciones en el ámbito directo de aplicación de la responsabilidad de proteger incluso cuando se adoptasen medidas que implicasen el uso de la fuerza armada, al reconocer en el párrafo 139 que:

“La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, 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

⁷²⁹ Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, *op. cit.*, parr. 3.17.

⁷³⁰ “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”. Informe del Secretario General, *op. cit.*

⁷³¹ “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos”. Informe del Secretario General, *op. cit.*, parr. 213, p. 58.

VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda (...)"⁷³²

En su primer informe sobre la responsabilidad de proteger⁷³³, el Secretario General resaltó el papel fundamental que desarrollan las organizaciones internacionales en los pilares segundo y tercero de la responsabilidad de proteger. En el pilar segundo, respecto a la función que desempeña la comunidad internacional para ayudar a los Estados a proteger a sus poblaciones de esos crímenes, incluida la prestación de asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos; y respecto al pilar tercero, se refirió a la adopción por parte del Consejo de Seguridad de medidas del Capítulo VII en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando procediese. Sin embargo, el importante papel de las organizaciones internacionales y sus capacidades para hacer operativa la responsabilidad de proteger no fue un elemento prioritario en los debates hasta el año 2011 cuando el Secretario General se ocupa de la cuestión específica en su Informe⁷³⁴. En él, puso de relieve la importancia de la cooperación entre distintas organizaciones a nivel regional para hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Afirmó además que la mejor manera de poner en práctica esta noción era analizando las situaciones caso por caso, con un enfoque diferenciado para cada región. En su informe del año siguiente⁷³⁵, ya integra el papel de las organizaciones internacionales como un aspecto esencial en la implementación del concepto, lo que se traduce en la necesaria comprensión de esta noción por parte de las distintas organizaciones regionales para hacer operativo el citado concepto.

El papel activo atribuido a las organizaciones regionales y las nuevas crisis abiertas desde la creación de este concepto de la responsabilidad de proteger, han jugado un importante rol en cuanto a la invocación de este principio por varias organizaciones como la Unión Europea o la Unión Africana. Conviene pues poner de relieve las posiciones de algunas de las organizaciones

⁷³² A/RES/60/1, Asamblea General, 24 de octubre de 2005, *op. cit.*, parr. 139.

⁷³³ "Hacer efectiva la responsabilidad de proteger", Informe del Secretario General, *op. cit.*

⁷³⁴ "La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger", Informe del Secretario General, *op. cit.*

⁷³⁵ "La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva", Informe del Secretario General, *op. cit.*

internacionales más importantes con capacidad para hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Primero, porque tener una sola voz ante determinadas situaciones puede simplificar y agilizar una pronta y decisiva respuesta para poner fin a situaciones de urgencia. Además, es importante resaltar la idoneidad de dichas organizaciones como elemento clave del concepto de la responsabilidad de proteger en el aspecto de la prevención, ya que son éstas organizaciones, a través del establecimiento de diferentes mecanismos de vigilancia, las que pueden evitar el estallido de los conflictos dentro de las fronteras de un Estado perteneciente a su organización, por lo que se convierten en los vigilantes idóneos en sus zonas geográficas para la prevención de los cuatro crímenes recogidos en la responsabilidad de proteger. Tal como ponía de relieve el Secretario General en su informe de 2011, los organismos regionales y subregionales están más próximos a los acontecimientos sobre el terreno, lo que supone que puedan tener una comprensión “más matizada de la historia y la cultura en cuestión, pueden estar más directamente afectados por las consecuencias de la acción o la omisión y pueden ser decisivos para ejecutar las decisiones adoptadas en Nueva York”⁷³⁶. El Secretario General también advirtió de que a pesar de que el concepto de la responsabilidad de proteger es universal:

“(…) Su aplicación, sin embargo, debe respetar las diferencias institucionales y culturales de una región a otra. Cada región llevará a la práctica el principio a su propio ritmo y a su propia manera. (...) Es precisa una implicación regional, así como mundial, pero no hay que llamarse a engaño: cada región debe avanzar, paso a paso, para garantizar a la población una mayor protección y una reducción del riesgo de atrocidades masivas con cada año que pasa. (...) Esas responsabilidades no deben ser atenuadas o aminoradas por medio de su reinterpretación a nivel regional, subregional o nacional”⁷³⁷.

⁷³⁶ A/65/877-S/2011/393, Informe del Secretario General, La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger, de 28 de junio de 2011, p. 6.

⁷³⁷ A/65/877-S/2011/393, Informe del Secretario General, La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger, *op. cit.*, pp. 3-4.

Para el presente trabajo, y ante la gran pluralidad de organizaciones regionales y subregionales existentes, hemos seleccionado para su análisis algunas de las organizaciones que desde nuestro punto de vista han tenido un mayor impacto a la hora de implementar la responsabilidad de proteger así como aquellas que el Secretario General ha identificado de forma explícita en sus informes sobre la responsabilidad de proteger.

1. La Unión Europea: las capacidades de una potencia blanda

En términos generales, cabe afirmar que la Unión Europea ha apoyado desde sus inicios el concepto de la responsabilidad de proteger, aunque el respaldo de las instituciones y Estados miembros no se ha manifestado con la misma intensidad. En este sentido, hay que analizar cómo esta organización se ha ocupado de esta cuestión bajo el análisis de una doble perspectiva. En el primer caso, veremos cómo las diferentes instituciones de la Unión Europea, fundamentalmente el Consejo y el Parlamento Europeo han ido insertando este principio en sus propias políticas e incluso implementando en la práctica posiciones comunes adoptadas en el ámbito de la política exterior de la Unión Europea, reconociendo este principio como una obligación de los Estados. De otro lado, se tratará de poner de relieve los pronunciamientos de esta organización en Naciones Unidas, fundamentalmente analizando la posición de la Unión Europea en los diálogos interactivos sobre la responsabilidad de proteger en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Es importante resaltar que esta división de estudio no será una escisión estricta debido a que a raíz de los conflictos que van surgiendo en la esfera internacional la Unión Europea ha tenido que manifestar su postura en los debates internacionales a la vez que adoptaba instrumentos propios para desarrollar sus políticas en el ámbito de la prevención y gestión de los conflictos.

1.1. Las instituciones de la UE ante la responsabilidad de proteger

Centrándonos en la acogida del concepto de la responsabilidad de proteger por parte de las instituciones de la Unión, ya la Estrategia Europea de Seguridad, adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003, afirmaba que la Unión Europea:

“(…) tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor”⁷³⁸.

Evidentemente, era un momento todavía temprano en la discusión del concepto de la responsabilidad de proteger para insertarlo de manera explícita en la estrategia de seguridad, entendiendo que lo importante en ese momento era que las Naciones Unidas se ocuparan de su desarrollo. Sin embargo, a raíz de la aprobación del Documento Final de la Cumbre Mundial en octubre de 2005, el Consejo Europeo apostó por la inclusión del concepto de la responsabilidad de proteger en sus Conclusiones de diciembre de ese mismo año al afirmar que:

“El Consejo Europeo acoge con agrado el lugar eminente reservado a los derechos humanos, al Estado de Derecho y a la democracia en las propuestas de reforma. En este sentido, el Consejo Europeo reitera su adhesión al concepto de "responsabilidad de proteger" que debe aplicar el Consejo de Seguridad”⁷³⁹.

Esta cuestión además se vio posteriormente reflejada en el informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad de 2008, donde quedó definitivamente reconocido este principio al reconocer que:

“Los Gobiernos soberanos deberán asumir la responsabilidad de las consecuencias de su actuación y la responsabilidad compartida de proteger a sus poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad (...) más que nunca, la soberanía implica responsabilidad. La UE, respetando los derechos

⁷³⁸ Consejo Europeo, Una Europa Segura en un mundo mejor, Estrategia Europea de Seguridad, *op. cit.*, p.1.

⁷³⁹ Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, 10255/1/05 REV 1, Bruselas 16 y 17 de junio de 2005, p. 37.

humanos esenciales, deberá continuar promoviendo el acuerdo alcanzado en la Cumbre Mundial de 2005 de las Naciones Unidas, en el sentido de que tenemos una responsabilidad común de proteger a las poblaciones contra el genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad”⁷⁴⁰

De forma paralela, el concepto de la responsabilidad de proteger fue encontrando reconocimiento en instrumentos de otras instituciones de la Unión Europea e incluso de forma conjunta por varias de ellas. El 20 de diciembre de 2005, los Presidentes de la Comisión, del Parlamento y del Consejo firmaron la nueva declaración conjunta en el ámbito de política de desarrollo de la UE titulada “El consenso europeo”, que definió por primera vez el contexto de principios comunes en el que la UE y sus Estados miembros aplicarían a sus respectivas políticas de desarrollo con un espíritu de complementariedad. Dicha referencia por parte de este tripartito fue de gran importancia debido a que no solo reafirmó el concepto de la responsabilidad de proteger, sino que puso de relieve la importancia de las organizaciones regionales en el fortalecimiento e implementación del mismo:

“(…) la UE apoya con firmeza la responsabilidad de proteger. No podemos permanecer indiferentes mientras se cometen actos de genocidio, asesinato, limpieza étnica u otras violaciones flagrantes del Derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. La UE abogará por un refuerzo de la función de las organizaciones regionales y subregionales en el proceso de afianzamiento de la paz y la seguridad internacionales, que incluirá la capacidad de dichas organizaciones de coordinar la ayuda de los donantes en materia de prevención de conflictos”⁷⁴¹.

Además, las instituciones de la Unión Europea y los Estados miembros se comprometieron a establecer un marco estratégico para coordinar acciones en

⁷⁴⁰ Consejo de la Unión Europea, S407/08, Informe sobre aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, 11 de diciembre de 2008, pp. 2 y 12.

⁷⁴¹ Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada “El consenso europeo sobre desarrollo”, C 46, 24 de febrero de 2006, p. 7.

sus intervenciones de ayuda humanitaria. Así, como resultado de la Declaración conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, se adoptó el Consenso Europeo sobre la ayuda humanitaria⁷⁴² en el que también se reafirmó la responsabilidad primordial de los Estados en las respuestas a las crisis humanitarias.

Por lo que respecta a la Comisión Europea, lo cierto es que los pronunciamientos sobre el concepto de la responsabilidad han sido tempranos en su reconocimiento pero muy escasos. En junio de 2005, meses antes de la aprobación del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, la entonces Comisaria de Asuntos Exteriores se pronunciaba sobre la responsabilidad de proteger:

“The emerging acceptance of a “responsibility to protect” is also deeply encouraging. I profoundly believe that where sovereign states show themselves unwilling or unable to fulfill this responsibility the international community must step in. Rwanda, Darfur, and elsewhere - where the international community has hesitated too long or failed to act at all - are shameful indictments of our traditional approach”⁷⁴³.

En una comunicación posterior de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, de junio de 2005 y con objeto de contemplar varios aspectos relevantes que se tratarían en la Cumbre Mundial, la Comisión incluyó un apartado sobre la responsabilidad de proteger y afirmó que:

“The EU should support the concept of the responsibility to protect and make sure that this concept is translated into meaningful commitments and action on the part of States, including making full use of the

⁷⁴² Declaración conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, “El Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria”, C 25/01, 30 de enero de 2008, p. 1.

⁷⁴³ “The UN at the crossroads-signposting the way to a successful Summit”, International Peace Academy, 3 June, 2005. Speech by the Commissioner for External Relations and the ENP, B. Ferrero-Waldner, The UN at the Cross Roads - Signposting the Way to the Successful Summit, International Peace Academy, 3 June 2005, (http://www.europa.eu/.../press-release_SPEECH-05-323_en.pdf).

International Criminal Court. The Summit should endorse the concept of the responsibility to protect. If the Summit decides to invite the General Assembly to continue the debate on the issue, such an invitation should be accompanied with a clear objective and timeframe (not beyond the 60th General Assembly)”⁷⁴⁴.

Sin embargo, más allá del reconocimiento de la norma y las muestras de satisfacción en relación con el avance futuro e implementación de la misma, no encontramos pronunciamientos relevantes, de forma que como señala G. Evans, parece que la Comisión Europea no tiene mucho interés en referirse a este principio:

“The Commission does not seem to see itself as having any particular responsibility to take the R2P concept forward by way of anything in the nature of formal programs. In thinking about what more the European institutions, like those elsewhere around the world, need to do to translate the responsibility to protect norm into effective action worldwide (...)”⁷⁴⁵.

De otro lado es de justicia reconocer el reducido papel que tiene reconocido esta institución en el ámbito de Título V del TUE. Sin embargo es interesante resaltar que con el objetivo de contribuir en la elaboración de un nuevo plan de acción sobre derechos humanos y democracia, la Comisión y el Alto Representante presentaron una comunicación conjunta al Parlamento y al Consejo en abril de 2015, en la cual dentro de los objetivos de la UE para aumentar la capacidad para hacer frente a conflictos y crisis a nivel regional y multilateral se refirió a:

⁷⁴⁴ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, The 2005 UN Summit – Addressing the global challenges and making a success of the reformed UN, Brussels, COM(2005) 259 final, 15 June, 2005, p. 14.

⁷⁴⁵ EVANS, G., “The Unfinished Responsibility to Protect Agenda: Europe’s Role”, Panel Presentation by Gareth Evans, President, International Crisis Group, to EPC/IPPR/Oxfam Policy Dialogue on Europe’s Responsibility to Protect: What Role for the EU?, Brussels, 5 July 2007, (<http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2007/evans-the-unfinished-responsibility-to-protect-agenda-europes-role.aspx>).

“Mejorar la cooperación con el Asesor Especial para la Prevención del Genocidio y el Asesor Especial de las Naciones Unidas sobre la responsabilidad de proteger así como otros interlocutores internacionales y regionales que actúan a nivel preventivo, e incrementar el apoyo que se les presta”⁷⁴⁶.

Por el contrario, el Consejo de la Unión y fundamentalmente el Parlamento Europeo, se han pronunciado de forma extensa sobre el concepto de la responsabilidad de proteger. El Consejo de la Unión en su formación de exteriores, manifestó su apoyo a la noción antes incluso de su reconocimiento oficial en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. En concreto en el documento titulado “EU-Canada Partnership Agenda”, el Consejo reconoció que:

“To ensure the effectiveness of the multilateral system we will (...) continue, as we have done in the past, to seek agreement on new rules governing international action on the protection of a population from the effects of civil conflict and state failure taking into account the report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect”⁷⁴⁷.

Además, el Consejo de la Unión, tan solo un mes después de la adopción del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, reconocía su firme compromiso con la responsabilidad de proteger:

“The EU strongly welcomes the endorsement of the Responsibility to Protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and

⁷⁴⁶ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, Plan de Acción sobre derechos humanos y democracia (2015-2019), Mantener los derechos humanos entre las prioridades de la agenda de la UE, JOIN(2015) 16 final, Bruselas, 28.4.2015.

⁷⁴⁷ “EU-CANADA PARTNERSHIP AGENDA”, EU-Canada Summit, Ottawa, 18 March 2004. En idéntico sentido se pronunció en una declaración posterior, “Joint Summit Declaration EU-Canada Summit”, Niagara on the Lake, 19 June 2005, al reconocer que: “We strongly endorse, amongst other priorities, the recommendation of the United Nations Secretary General that leaders embrace the “responsibility to protect” as a basis for collective action against genocide, ethnic cleansing and crimes against humanity. We look forward to seeing these principles reflected in the decisions of the UN Security Council. We emphasize that the state bears the primary responsibility for protecting civilians, but where the state is unable or unwilling to provide such protection, or where the state is itself the perpetrator, the international community has a responsibility to act, based on generally recognized criteria”.

crimes against humanity. For the first time, UN member states have affirmed their responsibility to protect their own populations, and the international community has acknowledged that it should act collectively, through the UN Security Council, if states fail to protect their populations from these violations. The Responsibility to Protect will be an important tool of the international community for addressing the worst atrocities”⁷⁴⁸.

Por otra parte, a partir de 2006 el Consejo de la Unión Europea ha endosado el concepto de la responsabilidad de proteger en sus documentos sobre las prioridades de la Unión Europea en la Asamblea General, elaboradas siempre de forma previa a la apertura de sesiones de la Asamblea General⁷⁴⁹. Así, en las prioridades de la UE de 10 de junio de 2011 para el 66º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, mostraba su acuerdo con las resoluciones adoptadas en Libia, afirmando que:

“La UE se esforzará por que se lleve a la práctica el concepto de deber de protección partiendo de que ese concepto no está abierto a la renegociación. La UE aplicará un "planteamiento limitado pero profundo" de las políticas sobre el deber de protección y se centrará particularmente en su componente preventivo. La UE celebra la referencia que se hace a

⁷⁴⁸ Council conclusions on UN World Summit, 2687th External Relations Council meeting, Brussels, 7 november, 2005, (http://www.eu-un.europa.eu/articles/es/article_5245_es.htm).

⁷⁴⁹ EU Priorities for the 61st UNGA, 18 July 2006, “EU strives that the agreement reached in 2005 will be translated into willingness to act in specific cases”; EU Priorities for the 62nd UNGA, 2 October 2007, “The EU welcomes references made to the relevant paragraphs of the outcome document on the principle RtoP in Security Council Resolutions 1674/2006 and 1706/2006 and stresses the need for the General Assembly and the Security Council to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity, bearing in mind the principles of the Charter and international law”; EU Priorities for the 63rd UNGA, 16 June 2008, “EU is fully committed to the effective multilateralism. The EU continues to promote and improve the compliance with the IHRL and IHL placing the great importance to the RtoP. EU welcomes the appointment of the Ed Luck and Francis Deng as UN Special Representatives on RtoP and Genocide Prevention”; EU Priorities for 64th UNGA, 9 June 2009, “The EU is committed to the RtoP concept and fully supports the UNSG’s efforts to implement it placing the particular importance on prevention”, EU Priorities for the 65th UNGA, 25 May 2010, “The UN plays the central role in peacekeeping and peace-building. With the Lisbon Treaty the EU is now ready to assume its role as a global actor intending to contribute to the crises management in the relevant UN operations (UNSC mandated).EU strives to operationalise the RtoP as agreed in the World Summit Outcome Document, however, the RtoP is opened for negotiation. The EU is for narrow but deep approach and practical focus on the preventive pillar”, (http://www.eu-un.europa.eu/articles/articleslist_s27_es.htm).

este concepto en las resoluciones 1970, 1973 y 1975 (2011) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”⁷⁵⁰.

El Consejo de la Unión ha seguido en años posteriores incluyendo el concepto de la responsabilidad en las prioridades de la Unión Europea para la Asamblea General hasta la fecha⁷⁵¹. También ha insertado el concepto de la responsabilidad de proteger en documentos sobre temáticas generales o sobre situaciones de conflicto concretas. Como ejemplo de las primeras, cabe señalar que el Consejo de la Unión Europea se ha referido también a este concepto en sus conclusiones sobre “El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países”⁷⁵², o en sus conclusiones sobre el 60 aniversario de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁷⁵³. En segundo lugar, en relación con situaciones de conflicto concretas se puede citar el conflicto en Sudán, donde el Consejo de la Unión en su formación de asuntos exteriores, recordó en varias resoluciones la responsabilidad del gobierno de Sudán de proteger a sus poblaciones⁷⁵⁴. En el caso del conflicto libio adoptó varias decisiones en las que estableció medidas restrictivas en Libia en implementación de la resolución del Consejo de

⁷⁵⁰ EU Priorities for the 66th Session of the UNGA, 10 June 2011, (http://www.eu-un.europa.eu/articles/articleslist_s110_es.htm).

⁷⁵¹ EU Priorities for 67th UNGA, 23 July 2012, “continue to promote the responsibility to protect and its further operationalisation with a particular focus on prevention; continue discussing with the wider UN membership with a view to ensuring that the concept of responsibility to protect, as agreed at the 2005 World summit, is preserved and implemented”; EU Priorities for 68th UNGA, 24 June 2013, “continue to promote the responsibility to protect, as defined in the World Summit Outcome Document and its further operationalisation, including prevention as an integral part of the responsibility to protect”; EU Priorities for the 69th session UNGA, 23 June, 2014, “continue to promote the responsibility to protect, as defined in the World Summit Outcome Document and its further operationalisation, including prevention as an integral part of the responsibility to protect”, (http://www.eu-un.europa.eu/articles/articleslist_s27_es.htm).

⁷⁵² 2770th General Affairs & External Relations Council, EU Council Conclusions on Implementation of the Human Rights and Democratisation Policy in Third Countries, 11 December 2006, “EU welcomes the convocation of a special session on Darfur. Government of Sudan has the primary RtoP. EU further condemns the violence in Sri Lanka that led to increased violations of human rights and IHL”; 2985th Foreign Affairs Council Meeting, Conclusions on Human Rights and Democratisation in the 3rd Countries, 8 December 2009, “The Council remains committed to the RtoP implementation and strengthening the democracy as an external actor. EU Election observation can contribute to this aim”.

⁷⁵³ 2914th General Affairs, Council meeting Brussels, 8 December 2008, Council Conclusions on the 60th anniversary of the adoption of the Universal Declaration of Human Rights, “States, acting individually or collectively, have the legitimate and permanent responsibility to promote and safeguard human rights throughout the world, particularly in the context of the RtoP”, (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/104567.pdf).

⁷⁵⁴ 2749th External Relations Council Meeting: EU Council Conclusions on Sudan/Darfur, 15 September 2006; 2961st General Affairs Council Meeting, Conclusions on Sudan, 15 September 2009.

Seguridad S/RES/1973 (2011)⁷⁵⁵ o en el caso del conflicto en Siria⁷⁵⁶ donde comenzó a manifestar su preocupación por la situación en abril de 2011 y a partir de ese momento ha adoptado una batería de medidas restrictivas en condena a la represión del gobierno sirio y mostrando su apoyo a la resolución S/RES/2118 (2013), en la que se pidió el desarme químico en Siria⁷⁵⁷. También, al referirse a la situación en Mali en sus conclusiones de 31 de enero de 2013, además de celebrar la decisión de la Corte Penal Internacional de abrir una investigación sobre violaciones de los derechos humanos, destacó:

⁷⁵⁵ Decisión 2011/137/PESC del Consejo de 28 de febrero de 2011, relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Libia.

⁷⁵⁶ European Council on Libya/Southern Neighbourhood, Conclusions, 25 March 2011, "The EU recalls the UNSC Resolution 1973 authorising the intervention in Libya".

⁷⁵⁷ Algunas de las decisiones más importantes sobre Siria adoptadas por el Consejo son: Consejo de Asuntos Exteriores de la UE, Siria 8871/11, 12 de abril de 2011; Declaración de la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, C. Ashton, en nombre de la Unión Europea, sobre la situación en Siria, 9512/1/11, 29 de abril de 2011; Decisión 2011/273/PESC del Consejo de 9 de mayo de 2011 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria; Reglamento del Consejo nº 442/2011, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria de 9 de mayo de 2011, Declaración de la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, C. Ashton, en nombre de la Unión Europea, sobre la situación en Siria, 9512/2/11, 18 de mayo de 2011; Reglamento de ejecución del Consejo por el que se aplica el Reglamento (UE) nº 442/2011 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria, 18 de mayo de 2011; Conclusiones del Consejo Siria, 10580/11, 23 de mayo de 2011; Declaración de la Alta Representante, en nombre de la Unión Europea, sobre la adhesión de determinados países terceros a la Decisión 2011/273/PESC del Consejo relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria tal como se aplica mediante la Decisión 2011/302/PESC del Consejo, 11347/11, 9 de junio de 2011; Conclusiones del Consejo Siria, 11801/11, 20 de junio de 2011; Decisión del Consejo por la que se suspende parcialmente la aplicación del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Árabe Siria, 1 de septiembre de 2011; Decisión 2011/782/PESC DEL CONSEJO de 1 de diciembre de 2011 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria y por la que se deroga la Decisión 2011/273/PESC; Conclusiones del Consejo Siria, 5633/12, 23 de enero de 2012; Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 36/2012 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria de 22 de enero de 2012; Declaración de la Alta Representante, en nombre de la Unión Europea, sobre la adhesión de determinados países terceros a la Decisión 2012/122/PESC del Consejo, por la que se modifica la Decisión 2011/782/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria, a la Decisión de Ejecución 2012/172/PESC del Consejo por la que se aplica esa Decisión, a la Decisión 2012/206/PESC del Consejo por la que se modifica esa Decisión, y a la Decisión de Ejecución 2012/256/PESC del Consejo por la que se aplica esa Decisión, 11101/12, 8 de junio de 2012; Conclusiones del Consejo Siria, 16392/12, 19 de noviembre de 2012; Decisión 2012/739/PESC del Consejo de 29 de noviembre de 2012 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria y por la que se deroga la Decisión 2011/782/PESC; Decisión 2013/255/PESC del Consejo de 31 de mayo de 2013 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria; Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 36/2012 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria, 5 de enero de 2014; Conclusiones del Consejo sobre Siria, 8934/14, 14 de abril de 2014; Combatientes extranjeros y retornados desde la perspectiva de la lucha contra el terrorismo, en especial por lo que respecta a Siria: situación actual y propuestas para futuros trabajos, ST 9280 2014 INIT, 13 de mayo de 2014; Decisión de ejecución 2014/488/PESC del Consejo de 22 de julio de 2014 por la que se aplica la Decisión 2013/255/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria.

“(…) la importancia del respeto del derecho internacional y recuerda en particular a las autoridades malienses su responsabilidad primordial de protección de las poblaciones civiles”⁷⁵⁸.

Por su parte, el Parlamento Europeo es quizás la institución que más activa ha estado respecto a la aceptación y necesaria implementación del concepto de la responsabilidad de proteger. En septiembre de 2005 aprobaba una resolución sobre el resultado de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas, donde:

“Acoge con beneplácito el reconocimiento de la responsabilidad de la comunidad internacional en la protección de las poblaciones contra el genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica o los crímenes de lesa humanidad, así como la clara responsabilidad de cada Estado miembro a nivel individual en la protección de sus ciudadanos contra esos delitos incluida la prevención de tales delitos (…)”⁷⁵⁹

A partir de ese momento, el Parlamento Europeo se hizo eco del concepto de la responsabilidad de proteger en varias resoluciones sobre diversos conflictos. La primera se adoptó el 6 de abril de 2006⁷⁶⁰ en relación con la situación en Darfur, en la cual el Parlamento Europeo instó al Consejo de Seguridad a proteger a los civiles recordando el compromiso de la comunidad internacional con la responsabilidad de proteger. En posteriores resoluciones sobre Darfur⁷⁶¹ del 2006 al 2009, el Parlamento Europeo hizo alusión al despliegue de una fuerza de paz en Darfur, denunciando el cumplimiento por parte de Sudán de su responsabilidad de proteger y criticando su falta de cooperación con la Corte Penal Internacional. En marzo de 2009 adoptó la

⁷⁵⁸ Conclusiones del Consejo sobre Mali, 5907/13, 5907/13, Bruselas 31 de enero de 2013. Con la adopción posterior de la Decisión del Consejo 2013/34/PESC de 17 de enero de 2013 relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali), se materializó la acción concreta de la Unión Europea.

⁷⁵⁹ Resolución del Parlamento Europeo sobre el resultado de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas (14-16 de septiembre de 2005), Reforma de las Naciones Unidas y Objetivos del Milenio para el Desarrollo, 29 de septiembre de 2009, P6_TA(2005)0362.

⁷⁶⁰ Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Darfur, 6 abril de 2006, P6_TA(2006)0142.

⁷⁶¹ Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Darfur, 28 septiembre de 2006, P6_TA(2006)0387; Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Darfur, 15 febrero 2007, P6_TA(2007)0052; Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Darfur, 12 julio de 2007, P6_TA(2007)0342, Resolución del Parlamento Europeo, sobre Sudán y la Corte Penal Internacional (CPI), de 22 de mayo de 2008, P6_TA(2008)0238.

última resolución⁷⁶² sobre la situación denunciando la expulsión de ONGs por parte del gobierno de Sudán. Durante esos años, el Parlamento Europeo se ha ocupado asimismo en sus resoluciones de otras situaciones en conflicto como la República Democrática del Congo, Uzbekistán, Kenia, Chad, Birmania o Zimbabue⁷⁶³ en las que también se ha referido al concepto de la responsabilidad de proteger y quizás no de manera acertada al extender la aplicación del concepto a situaciones no amparadas por la responsabilidad de proteger debido a que a pesar de la gravedad de las violaciones de derechos humanos no tenían entidad suficiente para ser consideradas como alguna de las cuatro situaciones amparadas por el concepto de la responsabilidad de proteger.

El Parlamento Europeo se ha ocupado también de la situación en Libia vinculándola a la responsabilidad de proteger. Tras la decisión del Consejo de 28 de febrero de 2011 relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Libia⁷⁶⁴, el Parlamento Europeo aprobó una resolución en la que destacaba que:

“(..) la UE y sus Estados miembros deben hacer honor a su responsabilidad de protección, con el fin de poner a salvo a la población civil libia de los ataques armados a gran escala; señala, por tanto, que no puede excluirse ninguna opción prevista en la Carta de las Naciones Unidas; pide a la Alta Representante y a los Estados miembros que estén preparados para hacer efectiva una decisión del CSNU sobre medidas adicionales, incluida la posibilidad de establecer una zona de exclusión

⁷⁶² Resolución del Parlamento Europeo, sobre la expulsión de las ONG de Darfur, de 12 de marzo de 2009, P6_TA(2009)0145.

⁷⁶³ En relación con la República Democrática del Congo: Resolución del Parlamento Europeo sobre los criterios aplicables a las operaciones de la UE de imposición de la paz en la República Democrática del Congo, 23 de marzo de 2006, P6_TA(2006)0111; Resolución del Parlamento Europeo sobre Kivu Norte, 21 de febrero de 2008, P6_TA (2008)0072; Resolución del Parlamento Europeo, sobre la respuesta de la UE a la deteriorada situación en la región oriental de la República Democrática del Congo, de 20 de noviembre de 2008, P6_TA (2008)0563; Uzbekistán: Resolución del Parlamento Europeo sobre la República de Uzbekistán, 26 de octubre de 2006, P6_TA (2006)0467; Kenia: Resolución del Parlamento Europeo sobre Kenia, 17 de enero de 2008, P6_TA (2008)0018; Birmania: Resolución del Parlamento Europeo sobre la trágica situación en Birmania, 22 de mayo de 2008, P6_TA (2008)0231; Zimbabue: Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Zimbabue, 18 de diciembre de 2008, P6_TA (2008)0640.

⁷⁶⁴ Decisión 2011/137/PESC del Consejo, relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Libia, de 28 de febrero de 2011.

aérea destinada a evitar los ataques del régimen contra la población civil; destaca que todas las medidas adoptadas por la UE y sus Estados miembros deberían ser conformes a un mandato de las Naciones Unidas y basarse en la coordinación con la Liga Árabe y la Unión Africana, alentando a ambas organizaciones a dirigir los esfuerzos internacionales”⁷⁶⁵.

Sobre la gestión del conflicto libio por parte del Parlamento Europeo se ha escrito muy extensamente y en términos positivos, llegando a reconocer algunos que en esta crisis “el Parlamento Europeo ha logrado mostrar coherencia y equilibrio en sus decisiones y acciones (...) durante el conflicto como firme defensor de las dos resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU y el principio de la responsabilidad de proteger (...). Se ha sentado un precedente para una aplicación más extensa del principio de la responsabilidad de proteger; a este respecto, el PE ha cumplido con su papel sobradamente”⁷⁶⁶.

En el caso de Mali la respuesta de la UE ha sido muy criticada por parte del Parlamento Europeo, el cual afirmó la falta de previsión de la diplomacia europea por una situación de conflicto ignorada durante un tiempo por parte de la Unión Europea⁷⁶⁷. En su resolución de 20 de abril de 2012, sobre la situación

⁷⁶⁵ Resolución del Parlamento Europeo sobre los países vecinos meridionales y Libia en particular, P7_TA (2011)0095, de 10 de marzo de 2011.

⁷⁶⁶ STRAVRIDIS, S.; FERNÁNDEZ MOLINA, I., “El Parlamento Europeo y el conflicto de Libia (2011): ¿una tribuna moral eficiente?”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 101, Abril 2013, p. 172.

⁷⁶⁷ Es cierto que desde comienzos de 2013 el Consejo adoptó seis decisiones en relación con la misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas en Mali (EUTM Mali) Decisión 2013/34/PESC del Consejo, de 17 de enero de 2013 , relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali); Decisión 2013/87/PESC del Consejo, de 18 de febrero de 2013 , sobre el inicio de una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Malí (EUTM Malí); Decisión 2013/178/PESC del Consejo, de 25 de febrero de 2013, relativa a la firma y celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Mali sobre el estatuto de la misión militar de la Unión Europea en la República de Mali destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali); 2013/399/PESC: Decisión EUTM Mali/1/2013 del Comité Político y de Seguridad, de 19 de julio de 2013 , por la que se nombra un Comandante de Misión de la UE para la misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali); 2013/696/PESC: Decisión EUTM Mali/2/2013 del Comité Político y de Seguridad, de 12 de noviembre de 2013 , sobre la creación del Comité de contribuyentes para la misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas

en Malí si bien es cierto que no citó el concepto de la responsabilidad de proteger de forma explícita, el Parlamento Europeo solicitó a la Unión Europea y a sus miembros a que:

“(…) apoyen los esfuerzos destinados a reforzar las capacidades de los Estados de la región y que movilicen todos los medios disponibles para proteger a la población y promover la seguridad y el desarrollo de la región, en cooperación con los Estados de la región y las organizaciones interestatales”⁷⁶⁸.

Finalmente, en el caso sirio, el Parlamento Europeo adoptó hasta cinco resoluciones entre 2011 y principios de 2014⁷⁶⁹, sin embargo tan solo en dos de ellas se menciona el concepto de la responsabilidad de proteger y de forma muy sucinta⁷⁷⁰.

Junto con la posición del Parlamento Europeo en conflictos armados concretos hay que considerar otras resoluciones del Parlamento Europeo en términos más generales en las que también hace referencia a la

armadas de Mali (EUTM Mali); Decisión 2013/729/PESC del Consejo, de 9 de diciembre de 2013, por la que se modifica la Decisión 2013/34/PESC relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali).

⁷⁶⁸ Resolución del Parlamento Europeo, sobre la situación en Malí, de 20 de abril de 2012, P7_TA(2012)0141.

⁷⁶⁹ Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Siria, de 15 de Septiembre de 2011, P7_TA(2011)0387; Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Siria, de 15 de Diciembre de 2011, P7_TA(2011)0582; Resolución del Parlamento Europeo, sobre la situación en Siria, de 16 de febrero de 2012, P7_TA(2012)0057; Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Siria, de 13 de Septiembre de 2012, P7_TA(2012)0351, “Destaca la necesidad de que la UE esté preparada para adoptar nuevas medidas y seguir explorando, en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, todas las opciones dentro del marco de la «responsabilidad de proteger» en estrecha cooperación con Estados Unidos, Turquía y la Liga de los Estados Árabes, para ayudar al pueblo sirio y detener el baño de sangre”; Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Siria de 12 de septiembre de 2013, P7_TA(2013)0378; Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Siria de 6 de febrero de 2014, P7_TA(2014)0099.

⁷⁷⁰ Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Siria, de 15 de Diciembre de 2011, *op. cit.*, “Subraya una vez más que el Gobierno sirio ha faltado a su responsabilidad de proteger a su población, poner fin de inmediato a todas las violaciones de los derechos humanos y frenar los ataques contra la población civil; considera que, en vista de su incapacidad, la comunidad internacional debe tomar medidas urgentes y oportunas”; Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Siria, de 13 de Septiembre de 2012, *op. cit.*, “Destaca la necesidad de que la UE esté preparada para adoptar nuevas medidas y seguir explorando, en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, todas las opciones dentro del marco de la «responsabilidad de proteger» en estrecha cooperación con Estados Unidos, Turquía y la Liga de los Estados Árabes, para ayudar al pueblo sirio y detener el baño de sangre”.

responsabilidad de proteger. Por un lado, en su resolución de 11 de mayo de 2011, sobre la UE como actor global: su papel en organizaciones multilaterales, señaló la importancia de reforzar la capacidad de la UE con el fin de:

“(…) llevar a cabo acciones colectivas para afrontar los desafíos internacionales —en concreto los derivados de la responsabilidad de proteger— y la necesidad de mejorar la seguridad humana como medio para alcanzar la seguridad mundial”⁷⁷¹.

De otro hay que hacer referencia a otro grupo de documentos. El Informe anual del Consejo al Parlamento sobre la Política Exterior y de Seguridad Común y las recomendaciones al Consejo que el Parlamento Europeo viene elaborando cada año antes de una nueva apertura del período de sesiones de la Asamblea General. En relación con las primeras, en el informe anual al Parlamento Europeo de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentado en 2011⁷⁷², el Consejo se refirió al principio de la responsabilidad de proteger como una prioridad para la Unión Europea, y sobre la base del mismo, el Parlamento Europeo adoptó una resolución de 12 de septiembre de 2012 en donde consideró que las prioridades estratégicas que debe perseguir la PESC:

“(…) se deben basar en la consecución de la paz, la seguridad y la prosperidad para los ciudadanos europeos, en primer lugar en nuestra vecindad inmediata, pero también en otros lugares, y deben guiarse por los principios que inspiraron la creación de la propia UE, como la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, la igualdad y la solidaridad, y el respeto del Derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el ejercicio de

⁷⁷¹ Resolución del Parlamento Europeo sobre la UE como actor global: su papel en organizaciones multilaterales”, 11 de mayo de 2011, P7_TA(2011)0229.

⁷⁷² Consejo de la Unión Europea, Informe anual al Parlamento Europeo de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 12562/11, PESC 912, 6 de julio de 2011.

la responsabilidad de proteger”⁷⁷³.

Además, en la citada resolución el Parlamento Europeo solicitó a la Unión Europea y sus Estados miembros que continuaran avanzando en la aplicación efectiva de dicho principio en colaboración con las Naciones Unidas con el objetivo de que el concepto de la responsabilidad de proteger pasase a ser parte de la prevención de conflictos y la reconstrucción después de estos e incluso solicitó la “elaboración de un «Consenso interinstitucional sobre la responsabilidad de proteger y una Política común de prevención de conflictos», en paralelo a los ya existentes «Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria» y «Consenso Europeo sobre Desarrollo», que podrían asegurar una mayor uniformidad de la UE en los foros de las Naciones Unidas sobre dichas cuestiones”⁷⁷⁴.

De forma análoga, el Consejo de la Unión se volvió a pronunciar sobre la responsabilidad de proteger en términos prioritarios en su Informe anual al Parlamento Europeo de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de 2012⁷⁷⁵. Aunque en relación con la resolución posterior del Parlamento Europeo hay una diferencia importante respecto a los términos en los que afirma su compromiso con la responsabilidad de proteger ya que hace hincapié en “la necesidad de trabajar con los socios para garantizar que el concepto de responsabilidad de proteger (R2P) tenga un desarrollo jurídico y se ejerza siempre que sea menester, abarcando la prevención, la protección y la reconstrucción post-conflictos”⁷⁷⁶, por lo que en este segundo informe el Parlamento Europeo además de citar la importancia de la responsabilidad de proteger en los aspectos de la prevención y la reconstrucción también mencionó explícitamente el aspecto de la protección en el desarrollo de los conflictos.

⁷⁷³ Resolución del Parlamento Europeo sobre el Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común, (12562/2011 – 2012/2050(INI)), 12 de septiembre de 2012, ap. 27.

⁷⁷⁴ Resolución del Parlamento Europeo sobre el Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común, *op. cit.*, ap. 102.

⁷⁷⁵ Consejo de la Unión Europea, Informe anual al Parlamento Europeo de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 14605/12, PESC 1195, 4 de octubre de 2012.

⁷⁷⁶ Resolución del Parlamento Europeo sobre el Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común (2013/2081(INI)), de 24 de octubre de 2013, ap. 87.

En relación con las segundas, en la recomendación del Parlamento Europeo al Consejo sobre el 63º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aquella institución se limitaba a formular la siguiente recomendación: “insta a los Estados miembros a que respalden los esfuerzos del Secretario General de las Naciones Unidas en el proceso de aplicación del concepto de «responsabilidad de proteger», tal como se decidió en la Cumbre Mundial de 2005; pide a los Estados miembros que participen activamente en este proceso”⁷⁷⁷. Después, en la recomendación para el 64º período de sesiones de la Asamblea General, bajo la rúbrica Paz y seguridad el Parlamento Europeo formuló las siguientes indicaciones:

“d) que impulse el debate iniciado por el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, sobre la aplicación del principio de la responsabilidad de proteger, para lograr un consenso reforzado y desarrollar un enfoque más funcional sobre esta piedra angular de la doctrina de las Naciones Unidas, al tiempo que se contienen las tentativas de reducir su ámbito,

e) que vele por que se conceda la debida importancia al carácter preventivo del principio de responsabilidad de proteger en el citado debate y que se procure atención adecuada a ayudar a los países inestables y vulnerables para que desarrollen la capacidad de asumir tal responsabilidad, centrándose específicamente en los actores regionales, pues son los interlocutores más efectivos en las situaciones inestables,

f) que vele por que el principio de la responsabilidad de proteger se aplique en las situaciones de crisis en que el Estado implicado no pueda proteger a su población contra el genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica o los crímenes contra la humanidad”⁷⁷⁸.

En posteriores recomendaciones ha seguido abogando por la discusión e

⁷⁷⁷ Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el 63º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 9 de Julio de 2008, P6_TA(2008)0339.

⁷⁷⁸ Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el 64º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 24 de Marzo de 2009, P6_TA(2009)0150.

integración en los mandatos de la responsabilidad de proteger pero sin integrar elementos novedosos sino más bien haciéndose eco de los elementos de la responsabilidad de proteger en los que se centraba cada año el Secretario General en sus informes anuales⁷⁷⁹. Sin embargo, en el año 2013 el

⁷⁷⁹ Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el 65º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 25 de Marzo de 2010, P7_TA(2010)0084: “que apoye plenamente los esfuerzos del Secretario General de las Naciones Unidas para definir mejor el principio de la responsabilidad de proteger”; Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el 66º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 8 de Junio de 2011, P7_TA(2011)0255: haciéndose eco de la situación libia: “perseguir el logro de un consenso sobre un enfoque más operativo a la doctrina de la Responsabilidad de Proteger, y el desarrollo del mismo; subrayar al mismo tiempo su importancia en la prevención de conflictos y en el logro de una mediación pacífica en situaciones conflictivas, fomentar la aplicación de la RdeP, entre otros medios, afinando los mecanismos para su aplicación y a través del fortalecimiento del papel de las organizaciones regionales tales como la UA y la Liga Árabe, mediante el fortalecimiento de mecanismos de alerta temprana dentro de las Naciones Unidas y mediante una mejor definición de las funciones de los órganos competentes de las Naciones Unidas; tomar nota de la Resolución del CSNU 1970 (2011), de 26 de febrero de 2011, en la que, por primera vez, todos los miembros permanentes del CSNU acordaron pedir a la CPI que abriera una investigación contra un Gobierno en funciones por presuntos crímenes contra la humanidad y en línea con la doctrina de la RdeP en relación con una crisis en curso; tomar nota de la Resolución del CSNU 1973 (2011), de 17 de marzo de 2011, en la que se subraya la determinación de la comunidad internacional de garantizar la protección de los civiles y de las zonas habitadas por estos como primera aplicación práctica de la doctrina de la RdeP en virtud de un claro mandato de las Naciones Unidas y en relación con una crisis en curso”; Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el 67º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 13 de Junio 2012, P7_TA(2012)0240: “que ayude a los Estados a cumplir sus responsabilidades en la protección de sus poblaciones; que insista en la necesidad de una acción internacional adecuada y a tiempo para prevenir y frenar el genocidio, la depuración étnica, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad; (t) que genere nuevos progresos políticos e institucionales en cuanto a la aplicación del concepto de «responsabilidad de proteger» en los órganos de las Naciones Unidas, especialmente en el CSNU, la AGNU y el CDHNU, sacando conclusiones y aprendiendo tanto de la intervención en Libia como de la incapacidad para actuar de forma rápida en el caso de Siria; que facilite el debate sobre la forma en que los órganos de las Naciones Unidas, en particular el CSNU, podrían utilizar este concepto para asegurar una mayor cooperación entre los Estados miembros de las Naciones Unidas durante las crisis; que promueva el papel positivo de las organizaciones regionales, a la hora de desarrollar y aplicar un enfoque operativo de la responsabilidad de proteger; (u) que trabaje con los socios para asegurar que este concepto se centre en la prevención y en la reconstrucción posterior a los conflictos, conforme a la tripartición de la responsabilidad de proteger en la responsabilidad de prevenir, de proteger y de reconstruir; que ayude a los Estados a desarrollar las capacidades a tal efecto(...); (v) que confirme de nuevo enérgicamente el compromiso de la UE con el concepto de responsabilidad de proteger e inicie el desarrollo de un consenso interinstitucional sobre ese mismo concepto entre el Parlamento Europeo, el SEAE y los Estados miembros de la UE que podrían garantizar una acción más coherente de la UE sobre esas cuestiones en los foros de Naciones Unidas; Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el 68º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 11 de Julio de 2013, P7_TA(2013)0234, “que trabaje por establecer la Responsabilidad de Proteger como una nueva norma del Derecho internacional, dentro del ámbito de aplicación acordado por los Estados miembros de las Naciones Unidas en la Cumbre Mundial de 2005; n) que garantice la plena coherencia y conformidad con el Derecho internacional humanitario de toda posible evolución y aplicación ulterior del principio de la responsabilidad de proteger (...); o) que realice un seguimiento de las propuestas del Parlamento en su Recomendación al Consejo sobre el principio de las Naciones Unidas de «Responsabilidad de Proteger» y que

Parlamento Europeo elaboró una recomendación exclusivamente sobre “el principio de las Naciones Unidas de Responsabilidad de Proteger”⁷⁸⁰ en la que puso de relieve los aspectos fundamentales de la noción al recordar en sus primeros apartados la consolidación del principio de la responsabilidad de proteger a partir del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005; reconoció además los tres pilares y las cuatro situaciones de crímenes graves amparadas bajo ese principio; puso de relieve el continuum de obligaciones que engloba la responsabilidad de proteger dando un carácter principal al aspecto de la prevención y reconoció la posible aplicación de todos los instrumentos disponibles incluyendo medidas coercitivas siempre que se aplicaran de manera prudente, proporcionada y restringida. Además, formuló una serie de recomendaciones dirigidas por un lado y de forma conjunta a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, al SEAE, a la Comisión, a los Estados miembros y al Consejo y por otro a una serie de recomendaciones concretas a la Alta representante de la Unión para

trabaje con sus socios para garantizar que el concepto de «responsabilidad de proteger» se centra en la prevención, la protección y la reconstrucción post-conflictos, incluidas situaciones de preocupación por genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad, pero que nunca se use como pretexto para favorecer intereses particulares o nacionales, o intereses de coaliciones internacionales basados en consideraciones geoestratégicas o económicas con la finalidad de un cambio de régimen (...) ; p) que desarrolle criterios a seguir a la hora de actuar para poner en práctica el principio de la responsabilidad de proteger, en particular, el tercer pilar, en el que se incluyen las intervenciones militares, como la proporcionalidad, la claridad ex ante acerca de los objetivos políticos y el uso de evaluaciones de impacto en profundidad”; Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el 69º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 2 de Abril de 2014, P7_TA(2014)0259: “Considerando que el desarrollo del principio de la «Responsabilidad de Proteger» es un paso importante para anticipar, prevenir y responder al genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad; que este principio debe aplicarse con tanta coherencia y uniformidad como sea posible; (...) en los casos en que se aplica el principio de la «Responsabilidad de Proteger», es de suma importancia mantener la distinción de mandatos entre agentes militares y humanitarios, con el fin de garantizar la percepción de la neutralidad e imparcialidad (...) que encamine sus esfuerzos en favor de la conversión de la «Responsabilidad de Proteger» en norma internacional, conservando al mismo tiempo el difícil equilibrio entre el papel de los Estados afectados y de la comunidad internacional, y manteniendo como principios esenciales la prevención de conflictos y la utilización de la fuerza armada como último recurso; z) que garantice, a este respecto, que la responsabilidad para prevenir y detener el genocidio y las atrocidades masivas recae principalmente en el Estado interesado, aunque cabe señalar el papel que puede desempeñar la comunidad internacional, que sustituye a la invocación de la soberanía; aa) que promueva el concepto clave de que la prevención requiere un reparto de responsabilidades y el fomento de la colaboración entre los Estados afectados y la comunidad internacional; ab) que garantice, en cooperación con todos los socios internacionales, la plena adecuación y la coherencia de posibles nuevos avances del concepto de la «Responsabilidad de Proteger» con el Derecho internacional humanitario (...).”

⁷⁸⁰ Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el principio de las Naciones Unidas de Responsabilidad de Proteger, de 18 abril de 2013, P7_TA(2013)0180.

los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Lo cierto es que nos encontramos ante una amplísima gama de recomendaciones que tratan de la implementación del concepto de principio a norma y la aceptación de su contenido por todos los Estados. Entre las recomendaciones del primer grupo, el Parlamento Europeo solicitó al Consejo la adopción conjunta de un consenso sobre la responsabilidad de proteger que incluyera un acuerdo sobre las implicaciones de este principio en la acción exterior de la Unión Europea. Además, solicitó que en los futuros informes anuales sobre la Política Exterior y de Seguridad Común se añadiera un capítulo relativo a las acciones de la Unión Europea en materia de prevención y mitigación de conflictos. Respecto al elemento de la prevención en concreto, solicitó que se integrara el principio de la responsabilidad de proteger en la ayuda al desarrollo de la Unión Europea con el objetivo de reforzar todas las capacidades existentes ligadas a las materias del ámbito de la prevención. Sobre el elemento de la reacción el Parlamento Europeo solicitó a la Alta Representante, al SEAE, a la Comisión, al Consejo y a los Estados miembros:

“(…) que inicien y promuevan un debate interno en la UE sobre la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que es el único órgano legítimo a escala internacional que puede autorizar las intervenciones en el marco de la R2P sin el consentimiento del Estado al que va dirigida la intervención”⁷⁸¹.

En cuanto a las recomendaciones del Parlamento Europeo específicas a la Alta Representante y al Consejo, les instó fundamentalmente a la promoción y contribución del principio en diferentes foros de las Naciones Unidas. En concreto y respecto al Consejo de Seguridad, solicitó que le hicieran llegar la necesidad de que la responsabilidad de proteger debería establecerse como una nueva norma de Derecho Internacional. Además también consideró el Parlamento Europeo que debían pedir al Consejo de Seguridad que tuviera en cuenta las propuestas brasileña y francesa sobre esta noción. La primera, respecto a la “responsabilidad al proteger” con el fin de asegurar una aplicación

⁷⁸¹ Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el principio de las Naciones Unidas de Responsabilidad de Proteger, de 18 abril de 2013, *op. cit.*

más eficiente del principio de la responsabilidad de proteger sobre todo en relación con el tercer pilar del citado principio. Y la segunda, respecto a que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad adoptaran un código de conducta con el fin de no usar “el derecho de veto en casos de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica o crímenes contra la humanidad”⁷⁸².

Esta recomendación es de gran importancia ya que demuestra el interés del Parlamento Europeo en que se desarrollen los elementos principales de la responsabilidad de proteger, que se convierta en una norma vinculante para la comunidad internacional y que además lo haga en un documento único y separado, resaltando por tanto la relevancia y especificidad de la citada noción.

1.2. La posición de la UE ante la confirmación e implementación de la responsabilidad de proteger en Naciones Unidas.

La Unión Europea ha manifestado su apoyo a la noción desde la celebración de la Cumbre Mundial. En ese sentido, la delegación de Luxemburgo, haciendo uso de la palabra en nombre de la Unión Europea, ya defendía que:

“(...) la Unión Europea respalda en concepto de la responsabilidad de proteger (...). Las violaciones flagrantes de los derechos humanos y los actos de genocidio exigen una respuesta enérgica y una acción decidida de la comunidad internacional”⁷⁸³.

Con ocasión de la reunión plenaria de alto nivel de septiembre de 2005 y teniendo en cuenta los trabajos preparatorios de la Cumbre del Milenio, la entonces Comisaria de Exteriores de la Unión Europea tomando la palabra en nombre de la Unión Europea ya señalaba que:

“Otro resultado importante es que reconocemos nuestra responsabilidad colectiva de proteger a las poblaciones de las atrocidades. Siempre he sostenido decididamente que el elemento fundamental de nuestras

⁷⁸² Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el principio de las Naciones Unidas de Responsabilidad de Proteger, de 18 abril de 2013, *op. cit.*

⁷⁸³ A/59/PV.85, 6 de abril de 2005, delegaciones de Luxemburgo y la Unión Europea, p. 11.

inquietudes en materia de seguridad deben ser las personas. La credibilidad de las Naciones Unidas aumenta de manera importante con la adopción de ese concepto”⁷⁸⁴.

A partir de ahí, la Unión Europea ha tenido un papel muy activo en los diferentes debates interactivos sobre la responsabilidad de proteger y siempre en defensa de la adopción e implementación del concepto. Así, ya en el primer debate interactivo oficioso en la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Unión Europea reafirmó la responsabilidad de la comunidad internacional y la adhesión a las propuestas del Secretario General, pero poniendo especial énfasis en la importancia de la prevención en la noción de la responsabilidad de proteger:

“(…) brings the concept down to the level of practical implications and forms a platform on which to build concrete measures (...) The EU welcomes and supports the steps to implement the responsibility to protect set out in the report, and particularly the Secretary-General's emphasis on the responsibility of States themselves; the importance of early prevention; and helping States build their capacity to shoulder their own responsibilities”⁷⁸⁵.

Con motivo de la presentación del segundo informe del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger⁷⁸⁶, se abrió un nuevo debate en el seno de la Asamblea General en agosto de 2010 y la Unión Europea mostró de nuevo su firme apoyo al concepto de la responsabilidad de proteger y puso de relieve el papel central que pueden jugar las organizaciones regionales y subregionales en relación con la puesta en marcha de mecanismos de alerta temprana y evaluación. En ese sentido afirmó que:

“The EU strongly supported the inclusion of the responsibility to protect concept in the 2005 World Summit Outcome Document (...) The EU

⁷⁸⁴ A/60/PV.8, Asamblea General, Discurso de la Comisaria Europea de Relaciones Exteriores con ocasión de la reunión plenaria de alto nivel, 16 de septiembre 2005, p. 54.

⁷⁸⁵ General Assembly Debate on the Responsibility to Protect, Statement on behalf of the European Union, Ambassador and Permanent Representative of Sweden to the United Nations, 23 July 2009, pp. 1-2, (http://responsibilitytoprotect.org/EU_Sweden_ENG.pdf).

⁷⁸⁶ A/64/864, Informe del Secretario General, “Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger, 14 de julio de 2010.

stands ready to continue implementing RtoP in its own foreign policy structures and to cooperate with the UN, Member States and regional organizations on how to do this in the best and most effective manner”⁷⁸⁷.

En la misma línea se mostró en posteriores debates; así, al año siguiente, en el diálogo interactivo en la Asamblea General celebrado en julio de 2011, el representante de la Unión Europea señaló que:

“The European Union and its member States remain strong supporters of the operationalisation of the Responsibility to Protect (...) and also interested to promote the Responsibility to Protect in the context of its foreign and development policies”⁷⁸⁸.

Además, en su discurso, la Unión Europea, resaltó el papel fundamental de la prevención en la gestión de conflictos y manifestó su total acuerdo en que el debate del siguiente año debería versar en la obligación de implementar el tercer pilar de la responsabilidad de proteger, queriendo poner de relieve que el citado pilar no solo se refería a cuestiones relativas a las intervenciones humanitarias, ya que aquel era solo el último recurso, sino a una pluralidad de medidas pacíficas y previas que podían también funcionar adecuadamente cuando los gobiernos no cumplieren con su responsabilidad de proteger.

Tan solo unos meses después, el 22 de septiembre de 2011, el presidente del Consejo Europeo, H. Van Rompuy, se dirigió a los miembros de la Asamblea General en la apertura del 66º periodo de sesiones de la Asamblea General haciendo referencia a la situación en Libia:

“(...) We have done more. When, earlier this year, there was the risk of a bloodbath in Benghazi, European leaders, together with others, acted with swiftness and determination, diplomatically (here in New York) and militarily. We could not allow the Libyan regime to take the lives of its own

⁷⁸⁷ Asamblea General, Diálogo Interactivo Informal Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger, intervención del representante de Bélgica en nombre de la Unión Europea, 9 de agosto de 2010, <http://www.responsibilitytoprotect.org/European%20Union%20--Statement%20to%20the%20dialogue%20on%20early%20warning%20and%20RtoP.pdf>.

⁷⁸⁸ Intervention on behalf of the European Union Acting Head of Delegation of the European Union to the United Nations, at the Informal GA interactive dialogue on The Role of Regional and Sub-regional Organizations on implementing the Responsibility to Protect, United Nations, New York, 12 July 2011, p. 2, (<http://responsibilitytoprotect.org/EU%20Stmnt.pdf>).

people. The principle of “responsibility to protect” was put into action – with perseverance and success. Now there is a "responsibility to assist" the new Libya with the political transition, the reconciliation and the reconstruction of a united country. The Transitional National Council, today in the Libya seat, is ready for that task. Europe was, is, and will remain on the side of the Libyans”⁷⁸⁹

En el debate de 2012 el Jefe de la delegación de la Unión Europea mostró su total apoyo al entonces último informe sobre la responsabilidad de proteger, presentado por el Secretario General⁷⁹⁰ y sumamente preocupado por la situación en Siria, tachando de inaceptable el sufrimiento de la población y destacando la idea de que la inacción no podía ser ya una opción en el seno de Naciones Unidas ante violaciones masivas de derechos humanos y haciendo un llamamiento a los miembros del Consejo de Seguridad para que pusieran fin a esa situación. En ese sentido la organización:

“Reaffirms the RtoP concept as enshrined in the 2005 World Summit Outcome Document as the reference point for our efforts to make prevention and response to atrocities- genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity –a reality on the ground;

Remind us that it is indeed the responsibility of each State to protect its populations from those crimes but also our collective responsibility to prevent and counter mass atrocities if national authorities are manifestly failing to protect their populations;

Recalls the non-sequential and mutually reinforcing nature of measures undertaken as part of a timely and decisive response;

Argues that each situation will require a different, tailored mix of tools and approaches;

⁷⁸⁹ Statement European Council President, Opening of the 66th session of the UN General Assembly General debate, 21-24 September, 26-27 September 2011, General Assembly Chamber, New York, 2011.

⁷⁹⁰ A/66/874, Informe del Secretario general, “La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva”, 25 de julio de 2012.

Restates that, while careful assessment of the situation, our possibilities for action and possible undesirable effect are of course necessary, non action is not an options and that action should not be constrained by a set of pre-defined abstract criteria or guidelines”⁷⁹¹.

A su vez, la Unión Europea, manifestó su pleno apoyo y seguimiento a la iniciativa del gobierno brasileño sobre “Responsibility while protecting”⁷⁹².

En septiembre de 2013 la Unión Europea participó en el quinto diálogo interactivo sobre la responsabilidad de proteger celebrado en la Asamblea General de las Naciones Unidas. La organización expresó su inquietud por el deterioro de la situación en Siria y la preocupación de que se pudieran estar cometiendo nuevos crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Además la Unión Europea pidió responsabilidades a los autores de la tragedia; hizo referencia al ataque químico de 21 de agosto a las afueras de Damasco como “a blatant violation of international law and a crime against humanity (...) contrary to all values and principles shared by the international community”⁷⁹³ y recordó que ante el uso cínico de ciertas armas la comunidad internacional no debería permanecer inactiva:

“The EU considers the aim to prevent the incitement, commission and execution of the crimes of genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity as being at the heart of the responsibility to protect. Unfortunately, we know that the failure of effective national, regional and global prevention efforts and comprehensive action can lead

⁷⁹¹ Statement delivered by Deputy Head of Delegation, Delegation of the European Union to the United Nations, Informal interactive dialogue on the Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response, New York, 5 September 2012, p. 2, ([http://responsibilitytoprotect.org/European%20Union\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/European%20Union(1).pdf)).

⁷⁹² United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, delegation of the European Union to the United Nations, *op. cit.*, p. 1. ([http://www.responsibilitytoprotect.org/EuropeanUnion\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/EuropeanUnion(1).pdf)).

⁷⁹³ United Nations General Assembly, European Union Intervention delivered by Head of the Delegation of the European Union to the United Nations, at the United Nations General Assembly Informal interactive dialogue on the "Report of the Secretary-General on the Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention", 11, September, 2013, (http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_13929_en.htm).

to dramatically deteriorating situations and rapidly narrowing response options”⁷⁹⁴.

En el debate general de la Asamblea General de las Naciones Unidas, H. Van Rompuy pronunció un discurso en nombre de la Unión Europea el 25 de septiembre de 2013 en el que preocupado por la situación en Siria y las consecuencias del mismo en las mujeres, niños y refugiados, afirmó que cualquier parálisis adicional de la comunidad internacional sobre Siria “is simply untenable”⁷⁹⁵. Recordó además que a pesar de la crisis económica, en los dos últimos años, la UE había llevado a cabo cinco nuevas misiones europeas, civiles o militares, para apoyar la reconstrucción de Malí y Sudán del Sur, restablecer la seguridad en el Sahel, las fronteras de Libia, así como las costas de Somalia.

Con ocasión del último diálogo interactivo sobre la responsabilidad de proteger celebrado hasta la fecha, la Unión Europea volvió a reafirmar su apoyo al principio de la responsabilidad de proteger y agradeció tanto la presentación de los informes anteriores del Secretario General como las discusiones posteriores en la Asamblea General ya que desde su punto de vista, gracias a éstos se había llegado a consolidar un entendimiento común de lo que es la responsabilidad de proteger. Además el Presidente del Consejo Europeo, volvió a insistir en la importancia del pilar de la prevención a la vez que afirmó que:

“(…) that prevention may require action and that the three pillars are non sequential and mutually interdependent”⁷⁹⁶.

⁷⁹⁴ United Nations General Assembly, European Union Intervention delivered by Head of the Delegation of the European Union to the United Nations, at the United Nations General Assembly Informal interactive dialogue on the "Report of the Secretary-General on the Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention", 11 September 2013, (http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_13929_en.htm).

⁷⁹⁵ GA/11425, General Assembly, World Leaders Highlight Link between Peace, Development as General Assembly's Sixty-eighth Session Holds Second Day of Annual Debate, Statement by President of the Council of the European Union, New York City, 25 september, 2013, (http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/68/EU_en_fr_0.pdf).

⁷⁹⁶ United Nations General Assembly, Intervention delivered by Head of Delegation of the European Union to the United Nations. Informal interactive dialogue on the "Report of the Secretary-General on the Responsibility to Protect: Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the Responsibility to Protect New York, 08 September 2014, (<http://statements.unmeetings.org/media2/4493802/europeanunion.pdf>).

También quiso recordar que la celebración en 2015 del aniversario del Documento Final de la Cumbre Mundial era el momento idóneo para hacer un balance sobre el estado de la responsabilidad de proteger con el objetivo de renovar y avanzar en el compromiso asumido en 2005, alentando a los demás miembros a considerar la inclusión del concepto de la responsabilidad de proteger como un tema prioritario en el programa de la Asamblea General. Con un tono firme, la Unión Europea se manifestó en los siguientes términos:

“The time has come to integrate and operationalise our commitment to RtoP and to further the link with other important UN pillars, such as development and human rights”⁷⁹⁷.

1.3. Un balance sobre la posición de la UE ante la responsabilidad de proteger: la distancia entre las palabras y los hechos

En base a todo lo anterior, no hay duda de que la Unión Europea ha querido mostrar un verdadero compromiso con la responsabilidad de proteger que se puede extraer de los pronunciamientos de sus instituciones y de sus intervenciones en los foros de Naciones Unidas. Sin embargo la defensa de este principio en estos foros contrasta con la escasa actividad de esta organización para la implementación del mismo sobre todo respecto a la puesta en marcha de las medidas del tercer pilar, sin perjuicio de que hay que tener presentes las limitaciones de la Unión Europea en su Política Exterior y de Seguridad Común y en su Política Común de Seguridad y Defensa. Ciertamente, la Unión Europea tiene todas las herramientas a su disposición para implementar la doctrina de la responsabilidad de proteger, en primer lugar porque goza de un amplio conjunto de políticas e instrumentos en el ámbito de la prevención y la reconstrucción y en segundo lugar por su estructura institucional y sus competencias normativas, que suponen un adecuado poder normativo para desarrollar este concepto. El propio Parlamento Europeo en sus recomendaciones al Consejo sobre el principio de la responsabilidad de

⁷⁹⁷ United Nations General Assembly, Intervention delivered by Head of Delegation of the European Union to the United Nations, *op. cit.*

proteger reconocía que:

“La Unión Europea ha de continuar ejerciendo la función de liderazgo en materia de prevención de conflictos”⁷⁹⁸.

En ese sentido, la Unión Europea ha adoptado una pluralidad de medidas para prestar apoyo a los Estados en situaciones críticas como consecuencia del estallido de la Primavera Árabe, ayudando a mitigar los desafíos de estos Estados en cuestiones de seguridad, apoyando el desarrollo de procesos electorales con garantías, así como implementando medidas destinadas a estimular el crecimiento económico sostenible⁷⁹⁹. Sin embargo, es en el ámbito de la reacción donde esta organización se muestra débil y todavía lejos de hacer de la responsabilidad de proteger una realidad y así lo demostraron concretamente los conflictos de Libia y Siria. En este sentido, la doctrina ha llegado a afirmar que:

“Estos dos casos, los más terribles, han constituido una gran oportunidad para que la Unión Europea pudiera demostrar si realmente tiene capacidad de reacción y actuación, de forma unánime en el marco del “tercer pilar” de la responsabilidad de proteger pero, lamentablemente, en ambos conflictos la capacidad o, más bien, la voluntad de la Unión Europea se ha demostrado insuficiente”⁸⁰⁰.

En el caso de Libia, es cierto que la Unión Europea adoptó una pluralidad de sanciones en implementación de las resoluciones previas del Consejo de Seguridad que se pueden considerar como medidas que hicieron operativo el pilar tercero de la responsabilidad de proteger por esta organización y que supusieron fundamentalmente medidas económicas y políticas, sin embargo, peor suerte corrió el intento de poner en marcha la operación EUROFOR LIBIA,

⁷⁹⁸ Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el principio de las Naciones Unidas de Responsabilidad de Proteger, de 18 abril de 2013, *op. cit.*

⁷⁹⁹ European Commission, “EU’s response to the “Arab Spring”: The State-of-Play after Two Years”, Brussels, 08 February 2013.

⁸⁰⁰ NUÑEZ, P. T., “La UE y la responsabilidad de proteger ante las Primaveras Árabes”, *La acción exterior de la UE en materia de derechos humanos*, Colección electrónica, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos, Francisco de Vitoria, nº 4, 2014, p. 144.

autorizada por una decisión del Consejo de la Unión⁸⁰¹ para apoyar las operaciones de asistencia humanitaria en Libia, la cual se retiró varios meses después sin que fuera posible su despliegue a causa de diferentes factores pero como se ha llegado a afirmar, la misión llegaba tarde y resultaba poco ambiciosa. Por su parte, en lo relacionado con el conflicto sirio es cierto que no existió autorización del Consejo de Seguridad para llevar a cabo ninguna actuación lo que se tradujo en la adopción de medidas unilaterales por parte de la Unión Europea para sancionar al régimen de Al-Assad, que fundamentalmente consistieron en la suspensión del Acuerdo de Cooperación celebrado con Siria, la suspensión de todos sus privilegios en el marco de la aplicación de la Política Europea de Vecindad, el embargo contra el petróleo, la congelación de activos de las personalidades próximas al régimen sirio y la prohibición de comprar armas a Siria; sin embargo, como reconoce M. J. Cervell Hortal:

“El que la Unión Europea no se haya siquiera planteado, seguramente (...) consciente de la división de la comunidad internacional respecto de este conflicto, el envío de una misión a la zona es acaso la mejor prueba de que aún es pronto para asumir ese tipo de responsabilidades”⁸⁰².

Esa división en la comunidad internacional es extrapolable además en el seno de la Unión Europea también respecto al conflicto sirio sobre todo a raíz del uso de armas químicas por parte del régimen de Al-Assad, donde algunos Estados europeos se plantearon intervenir unilateralmente frente a otros que condenaban esa posibilidad por ser ilegal desde el punto de vista del derecho internacional. En otros conflictos también se ha puesto de relieve esa falta de unidad política en el seno de la organización. En el caso libio, lo confirma el hecho de que Alemania se abstuviera en la votación de la resolución 1973 y también lo han demostrado posteriormente las situaciones en Malí y la República Centroafricana, donde también se invocó la responsabilidad de proteger. Es cierto que como reconocen varios autores, las diferencias en las

⁸⁰¹ Decisión 2011/210/PESC del Consejo de 1 de abril de 2011, sobre una operación militar de la Unión Europea en apoyo de las operaciones de asistencia humanitaria como respuesta a la situación de crisis existente en Libia (EUFOR Libia).

⁸⁰² CERVELL HORTAL, M. J., “La UE ante el lado más oscuro de la Primavera Árabe (Libia y Siria)”, *Documento Opinión*, 30/2014, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 27 de marzo de 2014, p. 10.

culturas estratégicas de los Estados “(...) mean that there are diverging interpretations and practices regarding a responsibility to protect”⁸⁰³; sin embargo esto no debería suponer una dificultad añadida a la hora de implementar el concepto de la responsabilidad de proteger sino un elemento más a tener en cuenta a la hora de plasmar el compromiso de la Unión Europea con la responsabilidad de proteger.

En todo caso, con el objetivo de mitigar esas diferencias de posicionamiento en el seno de la Unión Europea y elaborar recomendaciones concretas y prácticas para asegurar que el compromiso con la responsabilidad de proteger se tradujera en una acción eficaz a nivel europeo, el SEAE encomendó un informe a una entidad no gubernamental internacional⁸⁰⁴. El citado documento puso de relieve las importantes capacidades de la Unión Europea en los ámbitos de la prevención y reacción; al mismo tiempo, el grupo de trabajo identificó cuatro importantes problemas que obstaculizan la capacidad de la Unión Europea y de sus Estados miembros para dar una respuesta adecuada ante estas situaciones, y en los que la Unión Europea debería hacer especial hincapié para hacer efectiva la responsabilidad de proteger de forma unánime y con una sola voz. En este sentido, en primer lugar, el grupo de trabajo determinó que a pesar de los compromisos de la Unión Europea respecto a la promoción y protección de los derechos humanos y su apoyo hacia el concepto de la responsabilidad de proteger, la Unión Europea debería manifestar de forma explícita su compromiso normativo con la prevención de las atrocidades masivas a través de su reconocimiento por parte de las Instituciones de la Unión en documentos de estrategia o documentos de referencia sobre la protección y promoción de los derechos humanos. En segundo lugar, recomendó priorizar sobre el aspecto de la prevención en la formulación de la política exterior de la Unión Europea tratando de construir capacidades entre las instituciones y miembros de la Unión Europea, concentrando los recursos

⁸⁰³ BROCKMEIER, S.; KURTZ, G.; JUNK, J., “Emerging norm and rhetorical tool: Europe and a responsibility to protect”, *Conflict, Security & Development*, vol. 14, nº 4, 2014, p. 451. Véase: WOUTERS, J., DE MAN, P., “The Responsibility to Protect and Regional Organizations: The Example of the European Union”, Responsibility to Protect in Theory and Practice Conference at the University of Law of Ljubljana, Slovenia of 11-12 April 2013.

⁸⁰⁴ Budapest Centre for the International Prevention of Genocide and Mass Atrocities, “The EU and the Prevention of Mass Atrocities, An Assessment of Strengths and Weaknesses”, Hungary, February, 2013, (<http://www.massatrocitiestaskforce.eu/Report.html>).

en las regiones que más lo necesitan.

En tercer lugar, indicó que el sistema de alerta temprana en la Unión Europea debería reforzarse con el fin de poder realizar un seguimiento claro de las diferentes situaciones de emergencia que pudieran darse en los distintos contextos, elaborando listas anuales de países con alto riesgo de que se desarrollen atrocidades masivas en el interior de sus fronteras. Finalmente, el Informe planteó que la Unión Europea debía seguir participando en los debates de Naciones Unidas sobre la responsabilidad de proteger de manera activa proponiendo medidas específicas para hacer realidad la responsabilidad de proteger.

Para G. De Baere, no es una sorpresa que la Unión Europea sea considerada como la organización regional que mayor importancia pueda tener en la implementación de la responsabilidad de proteger, sin embargo, desde su punto de vista, la importancia de la responsabilidad de proteger recae, no en el ámbito de la intervención ya que la Unión Europea no goza de un “hard power” para intervenir sino en la prevención de conflictos y reconstrucción posterior. Afirma en consecuencia que:

“An integrated and effective implementation of R2P therefore requires the EU to be able to offer an integrated foreign policy based on aspects of development cooperation and other forms of peaceful cooperation on the one hand and elements of the CFSP on the other (...) The EU’s most valuable contribution to R2P could therefore be precisely that: consolidating reconciliation within Europe through its accession process, and at the same time sharing its experiences in post-conflict rebuilding with other regions in the world through its neighborhood policy, its development cooperation, its economic, financial and technical cooperation with third countries, and its humanitarian aid policy”⁸⁰⁵.

⁸⁰⁵ DE BARE, G., “Some Reflections on the EU and the Responsibility to Protect”, *Working Paper* nº 79, Leuven Centre for Global Governance Studies, January 2012, pp. 19-20, (https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/336069/1/WP79_DeBaere+%282%29.pdf). En sentido idéntico, M. A. Cano Linares afirma que, ““(…) se puede afirmar que, bajo el lenguaje de la responsabilidad de proteger, la Unión Europea mantiene intacto su papel internacional de potencia blanda, fuerza en apoyo al desarrollo incapacidad de intervención directa, con

En consecuencia, la aplicación del concepto de la responsabilidad de proteger por parte de la Unión Europea muestra diferentes grados de compromiso dependiendo de si se trata del pilar segundo o tercero, siendo prácticamente inexistente su papel en este último pilar, como afirma M. J. Cervell Hortal:

“(…) la UE tiene aún un largo camino que recorrer para afianzar su PCSD. Condena conductas, impone sanciones y ofrece ayuda financiera, pero cuando se trata de arriesgar más demuestra que sus socios quizás no estén tan convencidos de que haya llegado la hora de comportarse unida de cara a su implicación internacional. Así, pese a contar en su haber con instrumentos que le permitirían empezar a desarrollar su papel en el plano internacional, las carencias que aún se lo impiden son muchas”⁸⁰⁶.

El tiempo, la experiencia, una política coherente y el desarrollo de la capacidad serán los elementos esenciales para llegar a desarrollar esta doctrina de forma plena en el ámbito de la Unión Europea.

2. La Unión Africana y las organizaciones subregionales africanas.

Como reconocen C. Gutiérrez Espada y M. J. Cervell Hortal, “ha sido el continente africano el niño mimado de Naciones Unidas en el desarrollo de la capacidad de prevención por la naturaleza y la multiplicidad de los conflictos que sufre”⁸⁰⁷. En este contexto, tanto la Unión Africana como algunas organizaciones subregionales, han querido adoptar un papel activo en la gestión de los conflictos, teniendo en cuenta además el ámbito geográfico en el que tuvieron lugar la revuelta de las “Primaveras Árabes”. Es claro que en el momento actual las capacidades de las organizaciones tanto regionales como

primacía de los intereses nacionales frente a un interés común de la Unión sin haber avanzado apenas en su conformación como actor protagonista en cuestiones de seguridad internacionales”, CANO LINARES, M. A., “La postura de la UE ante el conflicto de Mali y expectativas de la responsabilidad de proteger, *op. cit.*, p. 168.

⁸⁰⁶ CERVELL HORTAL, M. J., “La UE ante el lado más oscuro de la Primavera Árabe (Libia y Siria), *op., cit.*, p. 10.

⁸⁰⁷ GUTIÉRREZ ESPADA, C.; CERVELL HORTAL, M. J., *Nacimiento, Auge y Decadencia de la Responsabilidad de Proteger, op. cit.*, 2014, pp. 81-82.

subregionales son limitadas y que las diferencias culturales de los ámbitos donde desarrollan sus funciones están muy presentes incluso a la hora de poner en práctica el concepto de la responsabilidad de proteger. En todo caso, es importante poner de relieve el papel de la Unión Africana valorando la puesta en marcha de sus capacidades en la prevención y gestión de los conflictos.

2.1. La Unión Africana: la no indiferencia y sus límites en la práctica

Respecto a la Unión Africana es importante analizar varios aspectos. En primer lugar se tratará de poner de relieve la importante relación entre esta organización y las Naciones Unidas, en concreto con el Consejo de Seguridad en el ámbito de la prevención y la gestión de conflictos. De otro, identificar las diferencias y similitudes que establece el texto constitutivo de la Unión Africana y el concepto de la responsabilidad de proteger respecto a las intervenciones para la protección de violaciones masivas de derechos humanos. Finalmente nos parece importante analizar la práctica de esta organización respecto a la implementación de la responsabilidad de proteger en situaciones de conflicto ocurridas en el interior de Estados pertenecientes a la Unión Africana.

2.1.1. La importancia de la cooperación entre el Consejo de Seguridad y la Unión Africana

Han sido muy numerosos los pronunciamientos sobre la importancia de cooperar y reforzar el papel de la Unión Africana en el ámbito internacional, papel que se ha incrementado con el desarrollo del concepto de la responsabilidad de proteger y en concreto en relación con el segundo y tercer pilar de la responsabilidad de proteger. La Unión Africana tiene una importancia fundamental en este desarrollo, situándose en el eje central de la promoción de la paz y la seguridad en el continente africano y teniendo cada vez una presencia mayor en el ámbito de la resolución de conflictos. El hecho que la mayoría de los conflictos y situaciones de violencia interna se desarrollen en el

interior de África, hace necesario una organización regional fuerte y creíble que consiga mitigar estas situaciones en colaboración con las Naciones Unidas⁸⁰⁸.

Este importante vínculo entre las dos organizaciones se ha plasmado en pluralidad de ocasiones, como en el acuerdo de 15 de noviembre de 1965 sobre cooperación entre las Naciones Unidas y la antecesora de la Unión Africana, la Organización de la Unidad Africana, posteriormente actualizado y firmado el 9 de octubre de 1990 por los Secretarios de ambas organizaciones. Por otra parte, en el ámbito del Consejo de Seguridad se han aprobado numerosas resoluciones⁸⁰⁹, poniendo de relieve la especial relación entre las dos organizaciones. En una importante declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de noviembre de 2004 en la sesión sobre la “Relación Institucional con la Unión Africana”, se reiteró que:

“(…) le incumbe la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales y recuerda que la cooperación con las organizaciones regionales y subregionales en cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad constituye un importante pilar del sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas, según lo dispuesto en su Capítulo VIII (...) El Consejo de Seguridad reconoce la importancia de afianzar la cooperación con la Unión Africana para contribuir a fomentar su capacidad para hacer frente a los problemas de seguridad colectiva, incluso mediante el establecimiento de un sistema de respuestas rápidas y apropiadas a las situaciones de crisis incipientes, y la elaboración de estrategias efectivas

⁸⁰⁸ No deja de ser significativo que el Consejo de Seguridad se refiera a la mayoría de sus resoluciones sobre África, aunque no sea de manera oficial, bajo el título de “Paz y Seguridad en África”, y que no haga referencia al conflicto concreto lo que pone de relieve que estas situaciones de crisis concretas pueden desestabilizar un contexto geográfico más amplio, reconociendo por tanto que las organizaciones regionales en colaboración con Naciones Unidas son una herramienta adecuada para mitigar esas situaciones.

⁸⁰⁹ S/RES/1170, de 28 de mayo de 1998, La intervención de las Naciones Unidas en África; S/RES/1197, de 18 de septiembre de 1998, La situación en África; S/RES/1631, de 17 de octubre de 2005, Cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, S/RES/2033, de 12 de enero de 2012, Cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

de prevención de conflictos, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz”⁸¹⁰.

En el Documento Final de la Cumbre Mundial de octubre de 2005 se volvió a poner de relieve de relieve esa especial relación entre Naciones Unidas y la Unión Africana al reconocer:

“(…) la importante contribución a la paz y la seguridad que aportan las organizaciones regionales de conformidad con lo establecido en el Capítulo VIII de la Carta, y la importancia de forjar alianzas y arreglos previsibles entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, y observando en particular, habida cuenta de las necesidades especiales de África, la importancia de contar con una Unión Africana sólida”⁸¹¹.

A tal fin y como consecuencia de que la región africana es la más necesitada, se acordó además un programa decenal de fomento de la capacidad para la Unión Africana, en la que los Estados miembros de las Naciones Unidas acordaron trabajar para apoyar el fomento de la capacidad de la Unión Africana y las organizaciones subregionales africanas en diversas esferas como las relativas a la construcción institucional, el desarrollo de los recursos humanos y la gestión financiera; la paz y la seguridad; los derechos humanos; los asuntos políticos, jurídicos y electorales; el desarrollo social, económico, cultural y humano; y la seguridad alimentaria y la protección ambiental.

Con la adopción de la resolución S/RES/1631 (2005) sobre la Cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se destacó una vez más la importancia de prestar apoyo para la creación de capacidad y cooperar en los ámbitos regiones y subregionales para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales:

⁸¹⁰ S/PRST/2004/44, Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, 19 de noviembre de 2004.

⁸¹¹ A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005, Documento final de la Cumbre Mundial de 2005, *op. cit.*, parr. 93, p. 24.

“(…) observando en particular la importancia de reforzar la capacidad de las organizaciones regionales y subregionales de África”⁸¹².

Sobre la base de la citada resolución, el Secretario General presentó un informe titulado “Una asociación regional y mundial para la seguridad: problemas y oportunidades” en julio de 2006, en el cual tras recordar que “las Naciones Unidas no están equipadas para hacer frente por sí solas a todas las crisis en el mundo”⁸¹³ volvió a hacer especial mención a la importancia de las relaciones con la Unión Africana debido por un lado a que la mayoría de las situaciones de crisis se desarrollan en el ámbito geográfico africano y por otro lado, a la escasez de medios y capacidades de esta organización para dar una respuesta rápida, adecuada y eficaz ante dichas situaciones. En informes posteriores ⁸¹⁴, el Secretario General ha consolidado ese especial vínculo con la Unión Africana ensalzando el cambio de postura de esta organización que le ha llevado a adoptar una posición de no indiferencia aprobando instrumentos como la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África en 2009, que implementa cuestiones íntimamente relacionadas con la responsabilidad de proteger y elogiando la puesta en marcha de diferentes sistemas de alerta temprana con el fin de adoptar medidas oportunas y eficaces para prevenir posibles situaciones de crisis. Sin embargo, a pesar de que los citados documentos pongan de relieve esa importante relación entre las dos organizaciones en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la práctica ha demostrado que en lo relativo a la implementación del concepto de la responsabilidad de proteger mantienen puntos de vista muy diferentes, lo que produce importantes problemas a la hora de hacerlo operativo en la práctica, como veremos en este apartado.

⁸¹² S/RES/1631, 17 de octubre de 2005, La Cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

⁸¹³ A/61/204-S/2006/590, 28 de julio de 2006, Informe del Secretario General, Una asociación regional y mundial para la seguridad: problemas y oportunidades, p.4.

⁸¹⁴ S/2008/186, 7 de abril de 2008, Informe del Secretario General sobre la relación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, en particular la Unión Africana, en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; S/2011/393, 28 de junio de 2011, Informe del Secretario General sobre la función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger.

2.1.2. El Acta Constitutiva de la UA y la responsabilidad de proteger

Teniendo en cuenta la gravedad de algunos de los acontecimientos ocurridos en el pasado en el ámbito geográfico de África, varios líderes africanos reflexionaron sobre su incapacidad para prevenir y detener el genocidio en Ruanda, el estallido de varios conflictos que supusieron grandes sufrimientos para la población en la región de los Grandes Lagos o en la República Democrática del Congo y plantearon la necesidad de flexibilizar el tradicional concepto de soberanía ante la protección colectiva de las poblaciones ante situaciones de crímenes masivos. Así tanto su Acta Constitutiva⁸¹⁵ como posteriormente, el Protocolo relativo a la creación del Consejo de Paz y Seguridad⁸¹⁶, acogieron un nuevo enfoque que se movió entre el respeto de la soberanía y no intervención, a una cultura de la no indiferencia que supone una evolución muy importante en el contexto africano y que implica unos mayores estándares de protección para las poblaciones, fundamentalmente basándose en el reforzamiento de la prevención, gestión y resolución de conflictos en África, quebrando el principio tan arraigado en el continente africano de la no-intervención aunque como veremos en el análisis de la práctica de la organización todavía queda un largo recorrido. Pero además las normas contenidas en el tratado fundacional de la Unión Africana, contienen elementos esenciales que se equiparan a los contenidos en el concepto de la responsabilidad de proteger que fueron adoptados desde el inicio de la constitución de esa nueva organización, antes incluso de que fueran reconocidos oficialmente por todos los Estados de las Naciones Unidas en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005.

En el artículo 4 de la Carta Constitutiva de la Unión Africana se establecen principios tan esenciales como la igualdad soberana, la prohibición del uso de la fuerza armada entre los Estados de la organización, la no interferencia en los asuntos internos de los Estados, la convivencia pacífica, el respeto de los principios democráticos y de derechos humanos y la lucha contra la impunidad,

⁸¹⁵ Constitutive Act of the African Union adopted by the Thirty-sixth ordinary session of the Assembly of heads of state and Government, Lomé, Togo, 11 July, 2000.

⁸¹⁶ Protocol Relating to the Peace and Security Council, adopted by the 1st Ordinary Session of the Assembly of the African Union, Durban, 9 July 2002.

pero además en sus apartados h y j reconocen un derecho a intervenir en ciertas circunstancias:

“(h) the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity; and

(j) the right of Member States to request intervention from the Union in order to restore peace and security”⁸¹⁷.

Además, el Protocolo relativo a la creación del Consejo de Paz y Seguridad en su artículo 7e) afirma que el Consejo puede “recommend to the Assembly, pursuant to Article 4 h) of the Constitutive Act, intervention, on behalf of the Union, in a Member State in respect of grave circumstances, namely war crimes, genocide and crimes against humanity, as defined in relevant international conventions and instruments”⁸¹⁸.

Estas disposiciones son muy importantes porque establecen por primera vez en una organización africana la posibilidad de intervenir en asuntos internos, utilizando la fuerza para proteger a las poblaciones de situaciones de genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, de ahí que se considere al Acta Constitutiva de la UA como, “el primer tratado internacional que reconoce el derecho de una organización internacional a intervenir para asegurar la protección humana”⁸¹⁹. Como se ha señalado:

“(…) ese enfoque a nivel regional es especialmente propicio para el futuro, porque se manifiesta en África, un continente que siempre ha sido uno de los críticos más declarados de la intervención humanitaria a causa de los abusos con que estuvo vinculada en el pasado [sin embargo] es difícil evaluar en este momento el impacto que este principio pionero del Acta Constitutiva de la Unión Africana en la concretización progresiva de ese derecho en el derecho internacional en general. Mucho dependerá de

⁸¹⁷ Constitutive Act of the African Union, *op. cit.*, art. 4.

⁸¹⁸ Protocol Relating to the Peace and Security Council, *op. cit.*, art. 7.

⁸¹⁹ POWELL, K., “The African Union’s Emerging Peace and Security Regime, Opportunities and Challenges for delivering on the Responsibility to Protect”, *Working paper, Iss Monograph Series*, n° 119, The North-South Institute Ottawa, Canada, May 2005, p. 14.

la medida en que se aplica realmente a nivel africano y la experiencia adquirida en esa aplicación, que, si tiene éxito, podría agilizar no sólo la consolidación de la práctica, sino también la aceptación gradual de ley a nivel universal”⁸²⁰.

Por tanto las similitudes de este principio reconocido en el Acta constitutiva de la Unión Africana con el concepto de la responsabilidad de proteger son claras, en primer lugar porque los dos enfatizan la importancia del concepto de soberanía pero también los límites y obligaciones que se desprenden de ella. En segundo lugar, ambos utilizan los mismos umbrales en relación con las situaciones que pueden dar lugar a una intervención colectiva con la excepción de la situación de “limpieza étnica”, aunque es importante poner de relieve que en el año 2003 se aprobó un protocolo de enmienda al Acta Constitutiva, que todavía no ha alcanzado el suficiente número de ratificaciones y que supondrá la extensión del artículo 4(h), “as well as a serious threat to legitimate order to restore peace and stability to the Member State of the Union upon the recommendation of the Peace and Security Council”⁸²¹, lo que podría implicar que dicha situación también podría quedar amparada bajo la protección de este artículo. Finalmente, tanto en el concepto de la responsabilidad de proteger como el artículo 4 de la Carta constitutiva de la Unión Africana, se exige el agotamiento de recursos previos o cualquiera otras medidas diplomáticas para poner en marcha las medidas coercitivas, subrayando por tanto el elemento de la prevención por encima de cualquier tipo de intervención. Sin embargo, el citado artículo también reconoce que de no funcionar ninguna de las medidas preventivas para finalizar con esas situaciones de vulneración grave de derechos humanos, se podrán adoptar medidas que impliquen el uso de la fuerza armada, recordando que ese siempre será el último recurso.

⁸²⁰ YUSUF, A., “The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts”, *The African Union: Legal and Institutional Framework A Manual on the Pan-African Organization*, Brill, 2012, p. 338. En sentido parecido: KIOKO, “(...) however, the provision on the right of intervention, though well intended, will not be easy to decide upon or implement. It is to be hoped that the new standards of democracy, accountability and good governance enforced by the Constitutive Act’s provision for the possible imposition of sanctions will obviate the need for costly interventions”, KIOKO, B., “The right of intervention under the African Union’s Constitutive Act: From non-interference to non-intervention”, *IRRC*, vol. 85, nº 852, 2003, p. 824.

⁸²¹ Art. 4(h), Protocol on Amendments to the Constitutive Act of the African Union, adopted 11 July 2003.

Por contra, también existen diferencias entre el concepto de la responsabilidad de proteger y el artículo 4 de la Carta constitutiva de la Unión Africana: en primer lugar, el concepto de la responsabilidad de proteger, tal como ha evolucionado, implica la necesaria autorización del Consejo de Seguridad para llevar a cabo una intervención que ponga fin a crímenes masivos; sin embargo, el Acta Constitutiva de la Unión Africana, cuanto se refiere a la intervención bajo los supuestos contenidos en el artículo 4, nada dice sobre la necesidad de previa autorización reconocida en el artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas. Igualmente, tampoco se recoge en este Acta Constitutiva la obligación de mantener informado al Consejo de Seguridad de las actividades emprendidas. Por otro lado, sí existe mención al Consejo de Seguridad en el Protocolo relativo a la creación del Consejo de Paz y Seguridad donde señala el papel fundamental del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, “In the fulfillment of its mandate in the promotion and maintenance of peace, security and stability in Africa, the Peace and Security Council shall cooperate and work closely with the United Nations Security Council, which has the primary responsibility for the maintenance of international peace and security”⁸²² pero a la vez no es casual que en el artículo anterior, se afirme que “The Regional Mechanisms are part of the overall security architecture of the Union, which has the primary responsibility for promoting peace, security and stability in Africa”⁸²³.

Sin embargo, estas disposiciones deben ponerse en relación con lo establecido en el denominado “Ezulwini Consensus” adoptado en marzo de 2005, en el cual varios Estados africanos fijaron una posición común en cuanto a la reforma de las Naciones Unidas y las relaciones internacionales. En un apartado bajo la rúbrica de la “Responsabilidad de Proteger” se reconoció que:

“Authorization for the use of force by the Security Council should be in line with the conditions and criteria proposed by the Panel, but this condition should not undermine the responsibility of the international community to

⁸²² Protocol Relating to the Peace and Security Council, *op. cit.*, art. 17.

⁸²³ Protocol Relating to the Peace and Security Council, *op. cit.*, art. 16.

protect (...) The African Union agrees with the Panel that the intervention of Regional Organizations should be with the approval of the Security Council; although in certain situations, such approval could be granted “after the fact” in circumstances requiring urgent action”⁸²⁴.

Otra de las notables diferencias entre el derecho a intervenir contemplado por la Unión Africana y la responsabilidad de proteger, es que en palabras de L. Poli, “while the AU’s “right to intervene” has an undeniable legal foundation (being treaty-based), the essence of R2P is much more controversial”⁸²⁵, y es que tal como aparecen formulados el concepto de la responsabilidad de proteger en su estado actual es un compromiso político mientras que el artículo 4(h) del Acta Constitutiva es una obligación legal. No hay que olvidar que como reconocía el Secretario General de Naciones Unidas, B. Ki-Moon en el debate sobre la responsabilidad de proteger del año 2011, el concepto de la responsabilidad de proteger tiene en origen parte del espíritu de la no-indiferencia reconocido en la Unión Africana.

Por tanto, a pesar de las diferencias, se puede afirmar que dentro de la nueva Arquitectura de Paz y Seguridad en África (APSA), se pretende paliar todas las carencias del sistema anterior y construir una verdadera institución que integre instituciones de prevención, reacción y reconstrucción, lo que implica principios de la responsabilidad de proteger, aunque en su puesta en práctica también ha mostrado muchas deficiencias como veremos. Se puede asimismo resaltar tras el análisis anterior que mientras el Acta Constitutiva de la Unión Africana hace referencia al elemento de la responsabilidad de reaccionar, este se completa con el Protocolo relativo a la creación del Consejo de Paz y Seguridad que extiende el concepto de la responsabilidad de proteger a los elementos de la prevención y la reconstrucción. Sin embargo, la difícil cuestión que se plantea en el ámbito de esta organización, como apuntamos

⁸²⁴ AU Executive Council, 7th Extraordinary Session, *The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations*, Ext/EX.CL/2 (VII), 1-8 March, 2005, p. 6, (http://www.responsibilitytoprotect.org/files/AU_Ezulwini%20Consensus.pdf). Por otro lado, hay que recordar que conforme al art. 103 de la Carta de las Naciones Unidas las obligaciones impuestas por ésta prevalecen.

⁸²⁵ POLI, L., “R2P as Emerging Rule of International Law and the *Opinio Necessitatis* of an Accountable International Community”, *La Comunità Internazionale*, vol. LXV, n° 4, 2010, p. 588.

anteriormente, no es la falta de reconocimiento de alguno de los elementos de este principio en sus instrumentos normativos, sino en cómo está siendo implementada⁸²⁶.

2.1.3. La implementación de la responsabilidad de proteger por la UA

En lo que respecta a la implementación de la responsabilidad de proteger por la Unión Africana y en concreto, en relación con los mecanismos existentes para que cada Estado pueda cumplir con su responsabilidad de proteger a su población, son muy numerosos los instrumentos adoptados por ésta para cumplir con los objetivos. Para el estudio de los diferentes mecanismos que goza esta organización en relación con la responsabilidad de proteger los dividiremos por grupos atendiendo a la división de los pilares del Secretario General. En primer lugar, respecto a los mecanismos previstos por la Unión Africana con el objetivo de que los Estados miembros de la misma cumplan con su responsabilidad de proteger, hay que tener en cuenta una pluralidad de instrumentos. En el año 2007 la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos se ocupó específicamente de la implementación de la responsabilidad de proteger en una resolución titulada “Resolution on Strengthening the Responsibility to Protect in Africa” donde expresó su preocupación por la lenta respuesta de la comunidad internacional ante las denuncias de genocidio y crímenes de lesa humanidad e instando a las partes en los conflictos:

“(...) their obligations under international human rights law and to ensure that they respect the fundamental human rights of the civilian population, in particular the rights of women, children and internally displaced peoples”⁸²⁷.

⁸²⁶ Véase: ZÄHRINGER, N., “Norm evolution within and across the African Union and the United Nations: The Responsibility to Protect (R2P) as a contested norm”, *South African Journal of International Affairs*, vol. 20, nº 2, 2013, pp. 190-192.

⁸²⁷ ACHPR/Res.117 (XXXII) 07, Resolution on Strengthening the Responsibility to Protect in Africa, The African Commission on Human and Peoples' Rights, 42nd Ordinary Session, Brazzaville, Republic of Congo, 15 - 28 November 2007.

Sobre la base de esa resolución, con la adopción en 2009 de la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África se implementaron cuestiones íntimamente relacionadas con la responsabilidad de proteger en este primer pilar en la medida que el citado instrumento establece instrumentos necesarios para prevenir y eliminar las causas que dan lugar a los desplazamientos internos, teniendo los Estados la responsabilidad de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos sin discriminación ninguna.

Tampoco hay que olvidar mecanismos de la antecesora de la Unión Africana, la OUA, la cual había acordado una Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) en el 2001⁸²⁸, afianzando un marco estratégico para erradicar la pobreza y manifestando la necesidad de colocar a sus países en vías de crecimiento y desarrollo sostenibles. En este documento, los líderes africanos incluyeron iniciativas sobre la paz, la seguridad, la democracia y la buena administración política, fundamentalmente a través del fomento de la capacidad de las instituciones africanas en materia de alerta temprana con el fin de prevenir, gestionar y solucionar situaciones de conflicto y desarrollando un mecanismo de revisión, “African Peer Review Mechanism” como un instrumento de auto-monitoreo de esta organización con el fin de fomentar la adopción de políticas que conlleven a la integración y estabilidad política a través del intercambio de experiencias, evaluando las capacidades e identificando las deficiencias.

Otro de los aspectos principales en torno a los mecanismos de los que goza la Unión Africana para implementar este primer pilar de la responsabilidad de proteger es la cuestión relativa a la responsabilidad individual por violaciones de los derechos humanos. En ese sentido, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos recogen importantes mecanismos regionales con el fin de acabar con la impunidad en estas situaciones, responsabilizando a aquellos gobiernos

⁸²⁸ A/RES/57/304, 15 de agosto de 2002, Anexo de la carta de fecha 14 de agosto de 2002 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Representante Permanente de Sudáfrica ante las Naciones Unidas, Nueva Alianza para el Desarrollo de África.

de los Estados que sean los responsables de situaciones de atrocidades masivas en el interior de sus fronteras, pudiendo ser llevados ante la futura Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos nacida de la fusión de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos con la Corte de Justicia de la Unión Africana y que tendrá una jurisdicción penal ampliada sobre crímenes internacionales⁸²⁹. Sin embargo, en este punto hay que poner de relieve que en la Cumbre celebrada en Guinea Ecuatorial del 26 y 27 de junio de 2014, los Jefes de Estado y de Gobierno africanos decidieron enmendar el Protocolo sobre el Estatuto de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos cuyo artículo 46A bis establece que:

“No charges shall be commenced or continued before the Court against any serving African Union Head of State or Government, or anybody acting or entitled to act in such capacity, or other senior state officials based on their functions, during their tenure of office”⁸³⁰.

Por tanto, se concede a los líderes africanos inmunidades respecto al enjuiciamiento por genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, lo que significa un claro retroceso en la implementación de la responsabilidad de proteger en el continente africano, aunque la jurisdicción penal internacional y en concreto la Corte Penal Internacional sí seguirá teniendo la competencia para investigar a los Jefes de Estado y de Gobierno africanos que sean responsables de esos crímenes. En todo caso, también será necesario que los Estados africanos establezcan mejores cauces de cooperación con la Corte Penal Internacional para la persecución de estos crímenes ya que hasta el momento los Estados miembros de la Unión África muestran grandes reticencias a colaborar con él, por considerarlo una

⁸²⁹ Art. 58, African Charter on Human and Peoples' Rights, Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of the African Court on Human and Peoples' Rights, 10 June 1998. Durante su tercer periodo ordinario de sesiones en julio de 2004, la Asamblea de la Unión Africana decidió fusionar en un único tribunal la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte Africana de Justicia, a través de la aprobación del Protocolo del Estatuto del Tribunal Africano de Justicia y Derechos Humanos (Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights) el 1 de julio de 2008. Actualmente, el Protocolo no ha entrado en vigor ya que son necesarias 15 ratificaciones y en el momento presente tan solo Libia, Malí, Burkina Faso, Benín y el Congo han ratificado el mismo.

⁸³⁰ Art. 46 A bis, AU, Immunity proposal for Africa Leaders in the African Court of Justice and Human Rights, July 2014.

institución claramente occidental, como han dejado latente en relación con la detención y entrega del presidente de Sudán.

En segundo lugar, respecto a la implementación de la responsabilidad de proteger en lo relativo a la asistencia de la Unión Africana para ayudar y asistir a los Estados a cumplir con su responsabilidad de proteger, es importante señalar que la Unión Africana ha adoptado en los últimos años un gran número de instrumentos para cumplir con ese fin, ya que como pone de relieve M. Veber:

“(…) the majority of the AU’s peace and security engagements were undertaken within this pillar, probably because it is endowed with noteworthy legitimacy attributable to the consent of targeted state”⁸³¹.

Para los supuestos en los que la Unión Africana pueda ayudar a los Estados a cumplir con su responsabilidad de proteger en situaciones de tensión antes del estallido de los conflictos, el Consejo de Paz y Seguridad estableció un Sistema Continental de Alerta Temprana (CEWS) con el objetivo de crear una institución de monitoreo permanente de la situación de derechos humanos tratando de anticiparse y prevenir conflictos en el territorio de África e identificando las amenazas potenciales que pudieran estar latentes en un determinado momento. Desde la puesta en marcha de este mecanismo⁸³², entre otras, se ha ocupado del monitoreo en las elecciones en Liberia en 2011, el referéndum en Sudán del Sur o la violencia post-electoral en Costa de Marfil.

En este punto es muy importante poner de relieve que la nueva Arquitectura de Paz y Seguridad en África enfatiza la prioridad de adoptar medidas en el ámbito de la prevención, ello ha sido confirmado por la creación del Panel de Sabios en virtud del artículo 11 del Protocolo del Consejo de Paz y Seguridad en el que se establece un panel de expertos compuesto por “highly respected

⁸³¹ VEBER, M., “Regional Organisations and the Responsibility to Protect: Challenging the African Union’s Implementation of the Responsibility to Protect”, *UNU-CRIS Working Papers*, Institute on Comparative Regional Integration Studies, United Nations University, W-2014/14, p. 24.

⁸³² Framework for the Operationalization of the continental early warning system as adopted by Governmental Experts meeting on early warning and conflict prevention held in Kempton Park, South Africa, 17-19, december, 2006, (<http://www.peaceau.org/uploads/early-warning-system-1.pdf>). Sobre este mecanismo: CILLIERS, J., “Towards a Continental Early Warning System for Africa”, *Institute for Security Studies*, paper, nº 102, april 2005.

African personalities from various segments of society who have made outstanding contributions to the cause of peace, security and development on the continent” con el cometido fundamental de “support the efforts of the PSC and those of the Chairperson of the Commission, particularly in the area of conflict prevention”⁸³³. El citado panel selecciona situaciones de conflicto prioritarias determinadas por los altos grado de violencia y violaciones de derechos humanos para un monitoreo permanente, desarrollando fundamentalmente iniciativas dirigidas a la sensibilización y programas de paz en los Estados miembros de la Unión Africana. Durante estos últimos años este panel se ha centrado en las situaciones de violencia de la República Centroafricana y en el monitoreo de las elecciones en Sudáfrica y la situación de violencia postelectoral en Kenia⁸³⁴. En este sentido, y a pesar de que las situaciones de violencia o disturbios internos no son situaciones amparadas por la responsabilidad de proteger, está demostrado que la mayoría de situaciones de conflictos armados que pudieran dar lugar a situaciones de crímenes masivos están precedidas de situaciones de violencia en la que no se respetan los derechos humanos. Ello explica que la prevención sea tan relevante en estas situaciones, tal como se refleja en un informe elaborado un año después de la mediación en la situación de Kenia, en el cual B. Ki-Moon hacía suya las palabras del anterior Secretario General al afirmar que:

“Mr Annan noted that the rapid and effective response to violence by the international community showed that the responsibility to protect could work”⁸³⁵.

⁸³³ Protocol Relating to the Peace and Security Council, *op. cit.*, art. 11.

⁸³⁴ Precisamente, la mediación exitosa de la Unión Africana después de las elecciones fraudulentas en Kenia en diciembre de 2007 fue un buen ejemplo del papel de esta organización en la resolución de conflictos a través de medidas diplomáticas y preventivas. Tan solo diez días después del estallido de la violencia en Kenia y a través de la solicitud al Secretario General de las Naciones Unidas, del entonces Presidente de Ghana y presidente de la Unión Africana, se estableció una mediación internacional bajo los auspicios de un grupo de “Eminent African Personalities” que ponía fin a la situación de violencia a través de un Diálogo Nacional de Kenia y la Reconciliación (KNDR).

⁸³⁵ KOFFI ANNAN FOUNDATION, “The Kenya National Dialogue and Reconciliation: One Year Later”, Geneva, 30-31 March 2009, p. 17, (<http://www.dialoguekenya.org/Conference/KNDR%20One%20Year%20Later%202009.pdf>).

Por otra parte, en su informe sobre “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger” puso de relieve cómo después de las fraudulentas elecciones en Kenia, a principios de 2008, “las entidades regionales y las Naciones Unidas enfocaron en parte, por primera vez, desde el prisma de la responsabilidad de proteger (...) “si la comunidad internacional no actúa con la

Desde la óptica continental africana, el supuesto de Libia es un ejemplo de que quizás el nuevo paradigma africano de la no-intervención a la no-indiferencia todavía no es una realidad madura o por lo menos no lo es en su manera de llevarlo a la práctica. Este conflicto mostró una clara dicotomía en la interpretación, y en consecuencia implementación, del concepto de la responsabilidad de proteger entre Naciones Unidas y la Unión Africana, ya que mientras la primera consideró que la implementación adecuada de la responsabilidad de proteger para el supuesto concreto pasaba por la aplicación de medidas que implicaban el uso de la fuerza sin quizás tener en cuenta otras herramientas previas contempladas en la aplicación de este principio, la Unión Africana apostó por una respuesta menos contundente que pasaba por la mediación y el diálogo entre las partes en conflicto, rechazando cualquier otra solución que no fuera política y por tanto tratando de utilizar los mecanismos del pilar segundo de la responsabilidad de proteger⁸³⁶.

Es cierto que se ha criticado la rapidez con la que el Consejo de Seguridad se ocupó del conflicto libio, quizás obviando la aplicación de medidas previas a la intervención militar, lo que es un hecho es que de inmediato el Consejo de Seguridad remitía el asunto a la Corte Penal Internacional por las presuntas violaciones de derechos humanos y crímenes masivos que pudieran haberse cometido por parte del gobierno y el ejército libio. Sin embargo la Unión Africana mantuvo al inicio del conflicto una cierta prudencia, no se pronunció ni condenó el uso desproporcionado de la fuerza por el régimen de Gadafi hasta finales de febrero cuando el Consejo de Paz y Seguridad desplegaba una misión para investigar la situación en Libia. Ante la inminente intervención y creación de una zona de exclusión aérea autorizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Unión Africana emitió una declaración el 10 de marzo de 2011⁸³⁷, condenando el “indiscriminado uso de la fuerza tanto

suficiente antelación la difícil opción entre no hacer nada o usar la fuerza dejará de existir”, A/63/677, Informe del Secretario General, “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, *op. cit.*, párrs 11 y 51.

⁸³⁶ En este sentido, ZÄHRINGER, N., “Norm evolution within and across the African Union and the United Nations: The Responsibility to Protect (R2P) as a contested norm”, *op. cit.* p. 200; DEMBINSKI, M., “Regional security arrangements as a filter for norm diffusion: the African Union, the European Union and the responsibility to protect”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 27, n° 2, 2014, pp. 375-376.

⁸³⁷ Communiqué of the 265th Meeting of the Peace and Security Council, PSC/PR/COMM.2(CCLXV), 10 march 2011,

civil como militar” y comunicando la creación de un comité *ad hoc*, con el mandato de colaborar y facilitar el diálogo con todas las partes en Libia y coordinar esfuerzos de la Unión Africana con otras organizaciones como las Unión Europea y las Naciones Unidas para buscar una rápida solución a la crisis. Dicho comité emitió un comunicado⁸³⁸ tan solo dos días después de la aprobación por el Consejo de Seguridad de la resolución S/RES/1973 (2011), en el cual expresó la convicción de la Unión Africana de la necesidad del cese de las hostilidades, garantizar la asistencia humanitaria a la población civil, la protección de los ciudadanos extranjeros y la necesidad de reformas políticas en aras de una transición democrática, con el fin de eliminar las causas de la crisis. Paralelamente, el Consejo de Paz y Seguridad y la Comisión de la Unión Africana celebraron varias reuniones y emitieron varias posiciones comunes en las que a pesar de reconocer su compromiso con las resoluciones del Consejo de Seguridad⁸³⁹, rechazaban cualquier tipo de intervención y afirmaban que la única solución al conflicto sería una solución política. Estos esfuerzos en la búsqueda de una solución pacífica llevaron a la Unión Africana a proponer una hoja de ruta para buscar una salida al conflicto, que a pesar de ser aceptada por Gadafi, fue rechazada por las fuerzas de la oposición. La Unión Africana fue incapaz de proponer una salida política al conflicto en la medida de que no contó ni con el apoyo ni con las capacidades de la comunidad internacional, que se decantó por las propuestas de la Liga Árabe para poner fin al conflicto a través de una acción más decisiva. A partir de ese momento, y tras la aprobación de la resolución 1973, cualquier intento de la Unión Africana para lograr una solución pacífica al conflicto resultó inviable y completamente obstaculizado por la campaña aérea llevada a cabo a través de la OTAN. La Unión Africana reiteró su compromiso con las resoluciones 1970 y 1973, cuestión que se demuestra por el hecho de que los Estados africanos no votaron en contra de las resoluciones, sin embargo recordó que la única forma de lograr la paz sostenible sería a través de una solución política y se mostró

http://www.au.int/en/sites/default/files/COMMUNIQUE_EN_10_MARCH_2011_PSD_THE_265_TH_MEETING_OF_THE_PEACE_AND_SECURITY_COUNCIL_ADOPTED_FOLLOWING_DE_CISION_SITUATION_LIBYA.pdf.

⁸³⁸ Communiqué of the Meeting of the AU High-Level Ad Hoc committee on Libya. 19 march 2011, (<http://www.dfa.gov.za/docs/2011/au0322.pdf>).

⁸³⁹ Es importante poner de relieve que cuando se aprobó la resolución 1973, había tres miembros no permanentes del continente africano que votaron positivamente: Sudáfrica, Nigeria y Gabón.

preocupada por cómo se estaban interpretando unilateralmente los mandatos de estas resoluciones:

“(…) in an attempt to provide a legal authority for military and other actions on the ground that are clearly outside the scope of these resolutions, and at the resulting negative impact on the efforts aimed at building an international order based on legality”⁸⁴⁰.

Como pusimos de relieve en el apartado correspondiente de este trabajo sobre las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad en el conflicto libio, una parte de la doctrina afirmó que la intervención internacional y en concreto la actuación de la OTAN debían ser considerados como un éxito en la implementación de la responsabilidad de proteger mientras que la Unión Africana fue muy criticada por entender que su tibia actuación en el conflicto parecía contradecir el espíritu del artículo 4 (h) de su Acta Constitutiva, en la medida que contempla una obligación legal de intervenir cuando se den situaciones que puedan constituir crímenes contra la humanidad⁸⁴¹. C. Gutiérrez Espada y M. J. Cervell Hortal, están de acuerdo en que la reacción de la Unión Africana en el conflicto libio ha sido poco firme y cautelosa “ya que sus iniciativas no contribuyeron de manera clara a pacificar la situación y especialmente grave resulta la ausencia de sanción alguna”⁸⁴², lo que en cierta medida ha cuestionado la credibilidad de la propia organización. Finalmente, otro importante mecanismo preventivo con el que cuenta la Unión Africana es la Fuerza Africana de Despliegue Rápido (ASF) el cual además se adapta mejor a su cultura de no intervención en búsqueda de salidas pacíficas en la gestión de las diferentes crisis. En ese sentido, la ASF tiene el mandato de desplegar misiones con presencia civil, policial y militar pero no con fines coercitivos sino en el ámbito de la prevención, llevando a cabo actividades de desarme o de apoyo al envío de ayuda humanitaria, o incluso en labores de

⁸⁴⁰ Extraordinary Session of the Assembly of the Union on the State of Peace and Security in Africa Decision on the Peaceful Resolution of the Libyan Crisis, EXT/ASSEMBLY/AU/DEC/(01.2011), Decision on the Peaceful Resolution of the Libyan Crisis, Addis Ababa, Ethiopia, 25 may 2011, ap. 7. (<http://www.au.int/en/content/extraordinary-session-assembly-union-state-peace-and-security-africa-decision-peaceful-resol>).

⁸⁴¹ KABAU, T., “The Responsibility to Protect and the Role of Regional Organizations: an Appraisal of the African Union’s Interventions”, *op. cit.*, p. 71.

⁸⁴² GUTIÉRREZ ESPADA, C.; CERVELL HORTAL, M. J., *Nacimiento, Auge y Decadencia de la Responsabilidad de Proteger*, *op. cit.*, p. 98.

supervisión de acuerdos de alto el fuego entre las partes pero sin poder usar la fuerza más que en situaciones de legítima defensa⁸⁴³.

En tercer lugar, esta organización también goza de varios mecanismos para hacer operativa la responsabilidad de proteger en su pilar tercero, distinguiendo entre medidas que no implican el uso de la fuerza armada y las que sí autorizan medidas coercitivas siempre en base a una autorización del Consejo de Seguridad. Dentro del primer grupo la Unión Africana reconoce en su artículo 23 de su Acta Constitutiva la posibilidad de adoptar sanciones contra los Estados miembros que no cumplan con sus obligaciones financieras respecto a la organización y se completa con el artículo 4 de la citada Acta que establece entre sus principios la expresa prohibición de cambios inconstitucionales de gobierno. Además, en su artículo 30 del Acta añade que los Estados con gobiernos ilegítimos no podrán ser parte de esta organización, por lo que la Unión Africana en virtud de esta disposición suspendió la membresía a varios Estados con gobiernos surgidos de un golpe de Estado como en los casos de Costa de Marfil o Guinea. El caso más reciente es el de la República Centroafricana, la cual ya había sido suspendida en el año 2003. En esta ocasión, en marzo de 2013 el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana decidió suspender la participación de la República Centroafricana en la organización además de imponer sanciones a los líderes de Seleka consistentes en la restricción de viajes y el congelamiento de las cuentas de sus dirigentes⁸⁴⁴.

⁸⁴³ Con el cambio de paradigma en el ámbito africano de la no-intervención a la no-indiferencia que supuso la posibilidad intervenir en un Estado miembro cuando así lo recojan las situaciones planteadas en el artículo 4(h) de su Carta Constitutiva, se creyó necesaria la creación de una Fuerza Africana de Despliegue Rápido (ASF) compuesta por brigadas de despliegue rápido y formadas por contingentes tanto policiales como civiles y capacitadas en resolución de conflictos y con el objetivo fundamental de prevenir o mantener la paz en un Estado de la Unión Africana a solicitud de la Unión Africana o de Naciones Unidas. Sin embargo la ASF tiene un mandato para desplegar diferentes tipos de misiones según requiera la situación del Estado que sufre esa situación interna, pudiendo desplegarse misiones de observación que quedan amparadas bajo este segundo pilar de la responsabilidad de proteger. En 2005, se aprobó un mapa de ruta para la implementación de la ASF que pretende estar totalmente operativa para el 2015, sin embargo son muchos los problemas financieros y de capacidad que hacen difícil que se haga su creación efectiva en tiempo. Roadmap for the Operationalisation of the African Standby Force, EXP/AU-RECs/ASF/4(I), Addis Ababa, 22-23 march 2005, (<http://cpauc.au.int/en/content/report-chairperson-commission-operationalisation-rapid-deployment-capability-african-standby>).

⁸⁴⁴ The Peace and Security Council of the African Union (AU), at its 363rd meeting held in Addis Ababa on 25 March 2013, the situation in the Central African Republic

Pero la posibilidad de adoptar medidas en este pilar, como antes adelantábamos, no se agotan con la posibilidad de adoptar sanciones sino que también existe la posibilidad de adoptar medidas coercitivas que impliquen el uso de la fuerza armada si se considera que es la única posibilidad para poner fin a una situación de genocidio, limpieza étnica, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. En este sentido deben tenerse en cuenta la intervención de la Unión Africana en los casos de Darfur, Malí o la República Centroafricana tal y como hemos puesto de relieve en el Capítulo III de este trabajo. En términos generales, en los citados casos, la actuación de la Unión Africana no han tenido resultados muy positivos y ello es debido fundamentalmente a la tendencia de la Unión Africana de desplegar solo aquellas operaciones en terreno que cuenten con el consentimiento de los Estados lo que ha supuesto que en todos los casos las misiones de la Unión Africana finalmente se integrasen o convirtiesen en misiones de las Naciones Unidas. En este sentido y para el caso de Darfur, gran parte de la doctrina se refirió al conflicto de Darfur como el verdadero test para la responsabilidad de proteger, ya que suponía un claro ejemplo en el cual podía aplicarse este concepto debido a que el gobierno de Sudán no solo era incapaz de proteger a su población sino que tampoco estaba dispuesto a cumplir con su responsabilidad de ahí que la responsabilidad subsidiaria de protección recayera en la comunidad internacional; sin embargo, ésta tampoco pareció dispuesta a asumir esa responsabilidad, pese a que era probado que se estaban llevando a cabo violaciones de derechos humanos generalizadas y sistemáticas. Las medidas preventivas demostraron ser insuficientes desde el inicio del conflicto, y en 2004 se desplegó la Misión Africana en Darfur (AMIS), para estabilizar la región de Darfur, desarmar y neutralizar a los Janjaweed y garantizar la prestación de la ayuda humanitaria, pero supuso un fracaso absoluto ante el recrudecimiento de la situación. El gobierno de Sudán daría solo su consentimiento a una operación de mantenimiento de la paz desplegada por la Unión Africana o una operación híbrida de las Naciones Unidas y la Unión Africana, desplegándose finalmente una de este segundo tipo (UNAMID) y absorbiendo a la AMIS. La

(CAR),PSC/PR/COMM.(CCCCLXIII), Addis Ababa, Ethiopia, 25 march 2013, p. 2. (<http://www.peaceau.org/uploads/psc-com-363.car.pdf>).

UNAMID no pudo cumplir sus objetivos y la escalada de violencia creció, sin embargo el Consejo de Seguridad prefirió una acción consensuada a su conversión en una operación de imposición de la paz. Quizás, como afirma T. Kabau, “The approach in Sudan was therefore not logical for effective civilian protection”⁸⁴⁵ tal y como demuestra además, el hecho de que la CPI emitiera una primera orden de arresto contra el presidente de Sudán en marzo de 2009 por crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad cometidos en la región de Darfur, y una segunda en julio de 2010. Para este mismo autor, una vez que se hizo evidente que la operación híbrida de mantenimiento de la paz no fue efectiva en la protección de los civiles, entiende que la Unión Africana:

“(…) as the relevant regional organization, and in the spirit of Article 4(h) of the Constitutive Act, should have sought the more appropriate forceful intervention alternative. The African Union could have sought authorization from the Security Council for such action, and requested support from the international community to supplement its resources in the intervention, options which it did not pursue”⁸⁴⁶.

En el caso de la República Centroafricana, como ya adelantamos, la Unión Africana adoptó diferentes sanciones económicas además de suspender a la República Centroafricana como miembro de la organización con el fin de tratar de disuadir a los Seleka de que continuaran con la escalda de violencia. Ni éstas, ni la intervención del Grupo de Sabios que trato de mediar entre las partes del conflicto fueron suficientes para poner fin a la situación de crisis. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas autorizó en diciembre de 2013 el despliegue de la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano (MISCA) y una fuerza de mantenimiento de la paz respaldada por Francia (conocida como Operación Sangaris) para reprimir la escalada de violencia. Meses después se contempló la posible transformación de la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano en una operación de mantenimiento de

⁸⁴⁵ KABAU, T., “The Responsibility to Protect and the Role of Regional Organizations: an Appraisal of the African Union’s Interventions”, *Goettingen Journal of International Law*, vol. 4, nº 1, 2012, p. 69.

⁸⁴⁶ KABAU, T., “The Responsibility to Protect and the Role of Regional Organizations: an Appraisal of the African Union’s Interventions”, *op. cit.*, p. 70.

la paz de las Naciones Unidas⁸⁴⁷. En un informe posterior de marzo de 2014⁸⁴⁸, el Secretario General recomendó que el Consejo, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, autorizase el despliegue de una operación multidimensional de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, con el objetivo urgente de proteger a los civiles y crear un entorno seguro en todo el territorio. Finalmente, con la adopción de la resolución S/RES/2149 (2014)⁸⁴⁹, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas autorizó una operación de mantenimiento de la paz, la Misión Multidimensional Integrada de Naciones Unidas para la Estabilización de República Centroafricana (MINUSCA) tratando de solventar las dificultades que adolecía la MISCA y haciendo efectiva el traspaso a la MINUSCA el 15 de septiembre de 2014. En consecuencia, si bien es cierto que la Unión Africana trató de ocuparse de la resolución de esta crisis desde un momento temprano, la práctica demuestra una vez más que se hace necesario el traspaso de la misión regional a una misión de Naciones Unidas con un mandato más fuerte, siendo quizás insuficiente la labor de esta organización en relación con su responsabilidad de proteger en el ámbito de su implementación respecto a medidas del tercer pilar que impliquen la aplicación de medidas que supongan el uso de la fuerza armada sin autorización del Estado donde se comenten dichas violaciones.

2.1.4. Un balance: la necesidad de un enfoque común

En consecuencia, una de las primeras conclusiones que se derivan de lo anterior es precisamente que en la puesta en práctica de mecanismos de los pilares segundo y tercero han existido diferentes formas de implementar la responsabilidad de proteger desde la óptica de las Naciones Unidas y desde la perspectiva de la Unión Africana. Tal y como se refleja en el análisis de la

⁸⁴⁷ S/2013/677, Informe del Secretario General sobre la República Centroafricana, presentado de conformidad con el párrafo 22 de la resolución 2121 (2013) del Consejo de Seguridad, 15 noviembre de 2013.

⁸⁴⁸ S/2014/142, Informe del Secretario General sobre la República Centroafricana presentado en cumplimiento del párrafo 48 de la resolución 2127 (2013) del Consejo de Seguridad, 3 de marzo de 2014.

⁸⁴⁹ S/RES/2149 de 10 de abril de 2014, La situación en la República Centroafricana.

práctica de la Unión Africana respecto al concepto de la responsabilidad de proteger, no existe ninguna incongruencia respecto a la manera en que esta organización ha puesto en marcha las herramientas para la implementación de esta en los dos primeros pilares, sin embargo respecto al tercero, hay diferentes visiones respecto a la forma de hacerla operativa fundamentalmente en la elección de las medidas del tercer pilar a aplicar al caso concreto. Si lo que se quiere es llevar a cabo intervenciones que consigan éxitos, se debería extraer de la intervención en Libia que tanto las Naciones Unidas como la Unión Africana, deberán unir esfuerzos para poder implementar de forma adecuada la responsabilidad de proteger encontrando un espacio compartido para que las acciones tengan mayor consenso a la hora de su puesta en marcha. La cuestión es que en la mayoría de los casos es muy difícil encontrar ese punto común en la implementación de la responsabilidad entre estas dos organizaciones ya que mientras las Naciones Unidas son más proclives a poner en marcha cualquiera de los mecanismos que incluye la Carta de las Naciones Unidas incluyendo medidas coercitivas, la Unión Africana, en la práctica, sigue muy arraigada al paradigma de la no-intervención, prefiriendo actuar solo en el ámbito de la gestión de conflictos en una posición de mediador utilizando tan solo los medios pacíficos a su disposición y tratando de desplegar cualquier tipo de misión tan solo cuando cuente con el consentimiento del Estado anfitrión. Sin embargo, como reconoce el principio de la responsabilidad de proteger, en situaciones en las que los medios pacíficos resultan insuficientes, otras medidas, incluido el uso de la fuerza armada serían legítimas para poner fin al conflicto. También lo contempla su propia Acta Constitutiva en la medida que su artículo 4 (h) reconoce el derecho de la Unión Africana a intervenir en cualquier Estado miembro en casos de crímenes de guerra, genocidio o crímenes de lesa humanidad. Situaciones como las de Darfur o Somalia ponen de relieve que este tipo de misiones en la mayoría de los casos son insuficientes para poner fin o detener un conflicto. La propia denominación de estas misiones indica que son operaciones cuyo objetivo fundamental es tratar de mantener la paz en situaciones de crisis, pero no es la herramienta adecuada si previamente no existe una situación de estabilidad o unos acuerdos previos de paz.

Todo ello pone de relieve los peligros que para la implementación de la responsabilidad de proteger pueden tener las diferentes visiones de las organizaciones regionales respecto a cómo debe aplicarse la responsabilidad de proteger. Si el problema inicial respecto a este principio era determinar su contenido y alcance en los instrumentos normativos de Naciones Unidas, en las actas constitutivas y documentos adoptados por las diferentes organizaciones regionales e incluso en los ordenamientos internos de los Estados miembros, el problema ahora reside, después de quince años desde su aprobación en la Cumbre Mundial de 2005, en que las diferentes formas de implementar la responsabilidad de proteger al caso concreto tengan como resultado soluciones diferentes ante situaciones semejantes.

Es cierto que ambas organizaciones trabajan de forma conjunta con el objetivo de “crear asociaciones efectivas de colaboración entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales, a fin de permitir una pronta respuesta a las controversias y crisis incipientes y reforzar el papel de las Naciones Unidas en la prevención de los conflictos”⁸⁵⁰. Si además tenemos presente el informe del Presidente de la Unión Africana titulado “The UN-AU Partnership on Peace and Security: Towards Greater Strategic Political Coherence”⁸⁵¹, relativo a la asociación de colaboración entre las Naciones Unidas y la Unión Africana en materia de paz y seguridad en África, es necesario que intensifiquen sus esfuerzos en base a una mayor colaboración y cooperación entre estas organizaciones y en base a una “interpretación creativa”⁸⁵² del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas. En palabras de M. Veber, es cierto que la cooperación entre la Unión Africana y las Naciones Unidas es fundamental en el ámbito del mantenimiento de la paz, pero enfatiza la idea de que esta cooperación se ha desarrollado más sobre el

⁸⁵⁰ S/RES/2033, de 12 de enero de 2012, Cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

⁸⁵¹ AU Peace and Security Council, Report of the Chairperson of the Commission on the Partnership Between the African Union and the United Nations on Peace and Security: Towards Greater Strategic and Political Coherence, AU Doc. PSC/PR/2. (CCCVII), January 9, 2012.

⁸⁵² AU Decision Assembly/AU/Dec.338 (XVI) on the Report of the Peace and Security Council (PSC) on its Activities and the State of Peace and Security in Africa, adopted by the 16th Ordinary Session of the Assembly of the Union, held in Addis Ababa, from 30 to 31 January 2011.

papel y no tanto a la hora de hacerla realidad ya que en la práctica las Naciones Unidas siempre han adoptado soluciones ad hoc para cada conflicto sin estrechar esa relación. Además, con la aparición de este principio de la responsabilidad de proteger se otorgó un instrumento ideal para intensificar esta colaboración entre las organizaciones, en palabras de la citada autora:

“In the beginning it seemed as if RtoP could finally bridge ad hoc AU-UN cooperation with legal framework, and provide for operationalisation and enhancement of regional conflict resolution engagement”⁸⁵³.

Es importante por tanto que la Unión Africana y las Naciones Unidas, determinen un enfoque coherente en la implementación de la responsabilidad de proteger intensificando los esfuerzos de colaboración entre ambas, manteniendo un compromiso real que tenga como marco real de referencia la protección de los derechos humanos; la complejidad en los asuntos de paz y seguridad en África hacen a día de hoy imposible que se solucionen solo en base a la actividad de una de las organizaciones ya que la Unión Africana carece de medios en términos de capacidad, pero las Naciones Unidas no tienen el potencial de mejorar la legitimidad de las operaciones en el contexto local. En concreto, en relación con las medidas del tercer pilar:

“Regional organizations have the potential to enhance the legitimacy of an operation by providing local context, regional ownership and appropriate operationalization. This may come in a variety of different forms, all utilising tools under the third pillar of RtoP, but perhaps focused more on the non-military tools such as good offices, mediation, investigation, and most importantly the use of personal persuasion. This has the potential to dramatically lower the footprint of RtoP operations, and make them more acceptable in the eyes of local populations”⁸⁵⁴.

Sin embargo, la falta de enfoque común con las Naciones Unidas en la aplicación de la responsabilidad de proteger no es el único problema de la Unión Africana respecto a la operatividad de la responsabilidad de proteger.

⁸⁵³ VEBER, M., “Regional Organizations and the Responsibility to Protect: Challenging the African Union’s Implementation of the Responsibility to Protect”, *op. cit.*, p. 52.

⁸⁵⁴ SEAMAN, K., “The Regionalization of the Responsibility to Protect”, *Operationalizing the Responsibility to Protect, A Contribution to the Third Pillar Approach*, Brussels, 2012, p. 20.

Como hemos visto, a pesar de que esta organización cuenta con herramientas en la nueva Arquitectura de Paz y Seguridad en África, necesita aumentar su capacidad operativa de respuesta ante crímenes masivos ya que como se ha demostrado en la práctica no tiene mecanismos de prevención adecuados, no existe una buena coordinación entre los principales órganos de la Unión Africana y el despliegue de la ASF está encontrándose con diversos problemas. Además existen otros problemas importantes en la implementación de estos tres elementos esenciales (prevención-intervención-reconstrucción) de la responsabilidad de proteger en el ámbito africano. En primer lugar, la falta de recursos económicos y humanos, que hacen insuficiente y casi imposible el despliegue de misiones y la puesta en práctica de los mecanismos antes mencionados, las carencias en el capital humano también son un gran problema, siendo insuficientes en términos cuantitativos y cualitativos. Otro de los importantes obstáculos que se encuentran en la implementación de la responsabilidad de proteger son las relaciones entre las diferentes organizaciones regionales africanas. Con el término de la Guerra Fría y la premisa de “African Solutions to African Problems” emergieron una gran cantidad de organizaciones regionales en el continente africano con el objetivo de promover la paz y la seguridad en África. Ello supuso un problema fundamental en cuanto a la disonancia que se produce respecto a la naturaleza de las diferentes organizaciones regionales de integración y cooperación en África y a la pertenencia por parte de un Estado a varias organizaciones lo que implica una multiplicidad de obligaciones financieras, políticas y de otro tipo que se traducen en la incapacidad e imposibilidad de implementación del conjunto de sus obligaciones por la mayoría de Estados⁸⁵⁵. Otro de los grandes problemas es la todavía falta de voluntad política de muchos Estados africanos que a pesar de plasmar una nueva mentalidad con la apertura del cambio respecto a la impermeabilidad del concepto de soberanía hacia la “no-indiferencia”, en la práctica parece papel mojado, ya que si bien es cierto que algunas de las intervenciones llevadas por la UA pueden considerarse como satisfactorias, en otros casos la falta de capacidad supuso la conversión de

⁸⁵⁵ Véase: FRANKE, B., “Competing Regionalisms in Africa and the Continent’s Emerging Security Architecture”, *African Studies Quarterly*, vol. 9, nº 3, Spring 2007, pp. 31-64.

operaciones regionales africanas en misiones de las Naciones Unidas, como ocurrió en Burundi, Darfur, Somalia, Mali y la República Centroafricana.

2.2. Las organizaciones subregionales africanas y la responsabilidad de proteger

Junto a la Unión Africana, algunas organizaciones subregionales africanas han acogido la noción de la responsabilidad de proteger. Es el caso de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental⁸⁵⁶, que si bien tiene como labor fundamental la de promover la integración económica en esa zona geográfica de África y así lo reconoce su artículo 3⁸⁵⁷, también cuenta con instrumentos importantes para tratar cuestiones de paz y seguridad debido a la importancia de un gran número de instituciones y comisiones que centran su actividad en temas como la protección de los civiles y que fueron incluidas en la revisión del Tratado en 1993 mediante el artículo 58⁸⁵⁸ relativo a la cooperación en el ámbito regional. El apartado tres del citado artículo se refiere a que las modalidades de cooperación se definirán en protocolos pertinentes, de ahí que en este ámbito se haya adoptado en el año 1999, “The Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-keeping

⁸⁵⁶ (CEDEAO, en inglés Economic Community Of West African States, ECOWAS)

⁸⁵⁷ Treaty of the Économie Community of West African States. (ECOWAS). Concluded at Lagos on 28 May 1975, art. 3.1., “The aims of the Community are to promote co-operation and integration, leading to the establishment of an economic union in West Africa in order to raise the living standards of its peoples, and to maintain and enhance economic stability, foster relations among Member States and contribute to the progress and development of the African Continent”.

⁸⁵⁸ Art. 58, ECOWAS Revised Treaty signed in Cotonou on 23 July 1993 “1. Member States undertake to work to safeguard and consolidate relations conducive to the maintenance of peace, stability and security within the region. 2. In pursuit of these objectives, Member States undertake to co-operate with the Community in establishing and strengthening appropriate mechanisms for the timely prevention and resolution of intra-State and inter-State conflicts, paying particular regard to the need to: a) maintain periodic and regular consultations between national border administration authorities; b) establish local or national joint commissions to examine any problems encountered in relations between neighbouring States; c) encourage exchanges and cooperation between communities, townships and administrative regions; d) organise meetings between relevant ministries on various aspects of inter-State relations; e) employ where appropriate, good offices, conciliation, meditation and other methods of peaceful settlement of disputes; f) establish a regional peace and security observation system and peace-keeping forces where appropriate; g) provide, where necessary and at the request of Member States, assistance to Member States for the observation of democratic elections. 3. The detailed provisions governing political cooperation, regional peace and stability shall be defined in the relevant Protocols”.

and Security”, denominado “ECOWAS Protocol”⁸⁵⁹ el cual establece como uno de sus principales objetivos la prevención, gestión y resolución de los conflictos internos e interestatales de la organización, otorgando un carácter predominante a la cooperación entre los Estados para adoptar medidas preventivas como la diplomacia y las operaciones de mantenimiento de la paz para gestionar las situaciones de crisis. Además, esta disposición se completa con el artículo 25 del Protocolo que cita expresamente dentro de las situaciones de conflicto armado interno aquellas que:

“(…) threatens to trigger a humanitarian disaster, or that poses a serious threat to peace and security in the sub-region; In event of serious and massive violation of human rights and the rule of law. In the event of an overthrow or attempted overthrow of a democratically elected government.”⁸⁶⁰

También en el ámbito de la prevención de conflictos la CEDEAO adoptó en enero de 2008, el ECOWAS Conflict Prevention Framework (ECPF) con la misión fundamental de insertar la prevención e iniciativas de prevención en la organización y fortalecer la conciencia, la capacidad y la anticipación de los Estados miembros a situaciones de crisis. Además, la importancia de este marco se encuentra en que cita expresamente algunas de las dimensiones más importantes de la responsabilidad de proteger al reconocer que:

“ECOWAS is imbued with the necessary supranational powers (acting on-behalf of and in conjunction with Member States, AU and UN), as well as the legitimacy to intervene to protect human security in three distinct ways, namely:

- a. The Responsibility to prevent – actions taken to address the direct and root causes of intra and inter-state conflicts that put populations at risk.
- b. The Responsibility to react – actions taken in response to grave and compelling humanitarian disasters.

⁸⁵⁹ ECOWAS Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-keeping and Security, Lome, 10 december 1999, (<http://www.comm.ecowas.int/sec/?id=ap101299>).

⁸⁶⁰ Art. 25, ECOWAS Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-keeping and Security, *op. cit.*

c. The Responsibility to rebuild – actions taken to ensure recovery, reconstruction, rehabilitation and reconciliation in the aftermath of violent conflicts, humanitarian or natural disasters”⁸⁶¹.

Actualmente, la CEDEAO se ocupa de la situación en Guinea Bissau para tratar la transición en ese país tras el golpe de Estado de abril de 2012, a través de la ECOMIB, una misión con componentes militares, civiles y de policía, que hasta el momento se ha prorrogado hasta mediados de 2015. En el conflicto de Malí, en diciembre de 2012 se autorizaba el despliegue de una Misión Internacional de Apoyo a Mali con liderazgo Africano (MISMA) liderada por la CEDEAO. Sin embargo, en julio de 2013, como antes pusimos de relieve, la MISMA fue sustituida por la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas (MINUSMA).

En junio de 2012 tuvo lugar la celebración del Foro Regional sobre la Responsabilidad de Proteger en Nigeria organizado por la CEDEAO y Global Centre for the Responsibility to Protect (GCR2P) con el objetivo fundamental de:

“(…) to raise awareness on the concept of R2P within the region and to critically examine existing ECOWAS policies and institutions for protecting populations against mass atrocities. The Forum also aimed at identifying frameworks, institutions, and practices within ECOWAS for prevention and effective response to mass atrocities”⁸⁶².

En su documento final, los Estados presentes en el Foro manifestaron su compromiso con los principios de la responsabilidad de proteger, y pusieron de relieve los importantes avances de África Occidental en relación con el desarrollo de nuevas capacidades y herramientas para la prevención y respuesta ante atrocidades masivas. Además en su parte final añadieron una serie de recomendaciones con el objetivo de implementar el concepto de la

⁸⁶¹ The ECOWAS Conflict Prevention Framework, Regulation MSC/REG.1/01/08, p. 15, (www.ecowas.int/.../en/framework/ECPF_final.pdf). Véase también: TERWASE SAMPSON, I., “The Responsibility to Protect and ECOWAS Mechanisms on Peace and Security: Assessing their Convergence and Divergence on Intervention”, *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 16, nº 3, 2011, pp. 507-540.

⁸⁶² ECOWAS/GCR2P, Report of Regional Policy Forum on the Responsibility to Protect, Abuja, Nigeria, 11-12 June, 2012, (http://www.globalr2p.org/media/files/ecowas_report_on_regional_policy_forum_on_r2p.pdf).

responsabilidad de proteger entre los que destacan la necesidad de fortalecer los mecanismos de alerta temprana de la CEDEAO y mejorar la respuesta en colaboración con otras organizaciones; la necesidad de mejorar las capacidades financieras y logísticas de la fuerza de acción rápida de la CEDEAO para los supuestos reconocidos en el tercer pilar de la responsabilidad de proteger; y la necesidad de establecer puntos focales nacionales sobre la responsabilidad de proteger.

Por su parte, la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo⁸⁶³ creada en 1980 como Comunidad y transformada en 1992 en organización subregional, tampoco fue creada en sus orígenes como una organización para la paz y seguridad ya que su tratado fundacional solo hacía referencia a la cooperación entre sus miembros en el ámbito socio-económico. Tras la reforma de del 28 de junio de 1996 se añadió el artículo 9 la base jurídica para la creación de un órgano en Política, Defensa y Seguridad que se implementó con la adopción del Protocol on Politics, Defence and Security de 14 de agosto de 2001⁸⁶⁴ cuyo artículo 15, permite actuar en situaciones de conflictos graves siempre respetando los derechos y obligaciones de los Estados Parte reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas y de la organización de la Unión Africana, además de la responsabilidad del Consejo de Seguridad respecto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El Protocolo a través del citado órgano institucionaliza un procedimiento de intervención en determinadas situaciones a saber:

“(...) large-scale violence between sections of the population or between the state and sections of the population, including genocide, ethnic cleansing and gross violation of human rights; (...) a conflict which threatens peace and security in the region or in the territory on another State Party”⁸⁶⁵.

En este sentido, los criterios de intervención tanto del ECOWAS como del SADC parecen muy similares, aunque es cierto que el SADC hace mayor

⁸⁶³ (En inglés, Southern African Development Community, SADC).

⁸⁶⁴ SADC, Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation on 14th August 2001, (http://www.sadc.int/files/3613/5292/8367/Protocol_on_Politics_Defence_and_Security20001.pdf)

⁸⁶⁵ SADC, Art. 11, Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation, *op. cit.*

hincapié en la necesidad de respetar la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad respecto al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, que recuerda no solo en el preámbulo del citado protocolo, sino también en el artículo 15. En sus artículos 4 y 5 de su Tratado fundacional exige que los Estados de la organización respeten los principios de derechos humanos, democracia y Estado de Derecho y estableciendo la promoción y defensa de la paz y seguridad como uno de los objetivos prioritarios de la organización. También tiene capacidades de alerta temprana a través de su Sistema Regional de Alerta Temprana y una Brigada rápida de intervención. Sin embargo, no se puede decir que esta organización haya llevado a cabo una extensa práctica respecto a la puesta en marcha de operaciones cuyas actuaciones se limitan a una operación en Lesoto y otra en la República Democrática del Congo, ambas a finales de los años 90 y por lo tanto anteriores a la aparición del concepto de la responsabilidad de proteger por lo que no ha existido hasta el momento práctica para el análisis sobre la implementación del concepto.

Finalmente, se encuentra la Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos⁸⁶⁶ creada en 2000 en respuesta a las resoluciones 1291 y 1304⁸⁶⁷ del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que instaba a la realización de una conferencia internacional para tratar cuestiones sobre la paz y la seguridad en la región de los Grandes Lagos. La ICGLR, a través de la firma en 2006 de su Pacto de Seguridad, Estabilidad y Desarrollo en la Región de los Grandes Lagos, se ocupa de las tres etapas de la responsabilidad de proteger: prevenir, reaccionar, reconstruir sentando un importante cambio en la región. Este Pacto, integrado a su vez por varios programas de acción y protocolos hacen del un verdadero compromiso en relación con cuestiones relativas a la integración económica, la defensa mutua, los derechos humanos y el desarrollo de los recursos. En concreto y respecto a los elementos de la

⁸⁶⁶ (En inglés, International Conference on the Great Lakes Region ICGLR).

⁸⁶⁷ S/RES/1291, de 24 de febrero de 2000; S/RES/1304, de 16 de junio de 2000, La situación en la República Democrática del Congo “Reafirma la importancia de celebrar, en el momento oportuno, una conferencia internacional sobre paz, seguridad, democracia y desarrollo en la región de los Grandes Lagos bajo los auspicios de las Naciones Unidas y la Organización de la Unidad Africana, con la participación de todos los gobiernos de la región y todos los demás interesados”.

responsabilidad de proteger, cinco de sus diez Protocolos⁸⁶⁸, reconocen explícitamente la responsabilidad de los Estados miembros para proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes contra la humanidad. En concreto, el protocolo cinco relativo a la no agresión y defensa mutua en la Región de los Grandes Lagos, reconoce de forma explícita la obligación de los Estados en relación al concepto de la responsabilidad de proteger al reconocer en el artículo 4.8 del Protocolo que:

“Member States agree that the provisions of this Article and Article 5 of this Protocol shall not impair the exercise of their responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing, crimes against humanity, and gross violations of human rights committed by, or within, a State. The decision of the Member States to exercise their responsibility to protect populations in this provision shall be taken collectively, with due procedural notice to the Peace and Security Council of the African Union and the Security Council of the United Nations”⁸⁶⁹.

La conclusión es que aunque, como hemos visto, algunas organizaciones subregionales del continente africano introducen elementos de la responsabilidad de proteger, su aproximación a esta noción es muy general. Esto no tiene por qué valorarse negativamente, porque por su propia naturaleza es la Unión Africana la que tiene la responsabilidad de implementar la doctrina de la responsabilidad de proteger y hacer valer el compromiso con la misma. Por consiguiente, el papel de las organizaciones subregionales solo puede ser complementario.

⁸⁶⁸ Pact on Security, Stability and Development in the Great Lakes Region 14 and 15 December 2006, (http://www.peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/061215_PactonSecurityStabilityDevelopmentGreatLakes.pdf); “Protocol on Non-aggression and Mutual Defence in the Great Lakes Region; Protocol on Democracy and Good Governance; Protocol on Judicial Cooperation; Protocol for the Prevention and the Punishment of the Crime of Genocide, War Crimes and Crimes against Humanity and all forms of Discrimination; Protocol Against the Illegal Exploitation of Natural Resources; Protocol on the Specific Reconstruction and Development Zone; Protocol on the Prevention and Suppression of Sexual Violence Against Women and Children; Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons; Protocol on Property Rights of Returning Persons; Protocol on the Management of Information and Communication”.

⁸⁶⁹ Art. 4.8, Second Summit of the International Conference on the Great Lakes Region, Protocol on Non-Aggression and Mutual Defence in the Great Lakes Region, 30 November, 2006, (<http://www.peaceau.org/uploads/protocol-nonaggression-30-11-2006.pdf>).

3. La Liga de Estados Árabes: cooperando con las Naciones Unidas

A diferencia de otras, esta Organización no tiene textos que expresamente se refieran a la responsabilidad de proteger. No obstante, como es sabido, la Liga de Estados Árabes ha jugado un papel relevante en las dos crisis más importantes que hasta el presente se han vinculado con la responsabilidad de proteger. En ambos casos, la Liga ha intentado actuar en conexión con las Naciones Unidas. Este nuevo contexto ha supuesto un reto para la Liga Árabe, que ha querido jugar un papel relevante en respuesta a las demandas de libertad y democracia de manifestantes ante años de regímenes como los de Túnez, Egipto, Libia o Siria. La fuerza con la que cargaron las fuerzas de seguridad para acabar con los levantamientos en algunos Estados trajeron consigo respuestas regionales para tratar de mediar ante las distintas situaciones. Ello sumado al miedo al “efecto dominó” con la que algunos Estados observaron las revueltas en los Estados vecinos supuso, en algunos casos, una respuesta unánime por parte de la Liga de Estados Árabes para condenar el desproporcionado uso de la fuerza contra sus pueblos, y consiguiendo de alguna manera distanciarse de las ideas nacionalistas para hacer valer la protección de los derechos humanos. Sin embargo, en ese contexto también se ha dejado latente la reticencia de varios Estados Árabes ante el concepto de la responsabilidad de proteger debido a su aplicación altamente selectiva en la práctica y al entendimiento del concepto de soberanía en su forma más tradicional. Y es que si bien es cierto que tuvo un papel activo para poner fin al conflicto libio, las posteriores actuaciones no gozaron de la misma intensidad, como en los casos de Siria donde su papel fue mucho más comedido, su ausencia ante las violaciones de derechos humanos y el desproporcionado uso de la fuerzas del orden en las situaciones de Baréin y Yemen o su inacción ante la ofensiva israelí en Palestina en agosto de 2014.

Uno de los elementos importantes de esta organización es que hay que tener en cuenta la pluralidad de regímenes políticos existente entre sus Estados miembros y también sus intereses económicos, especialmente

petrolíferos, que inciden directamente a la hora de tomar sus decisiones en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales lo que se traduce en muchas ocasiones en que esta tarea se convierta en un imposible. Todo ello sin olvidar, las fricciones que entre sus Estados miembros ha provocado el conflicto israelí-palestino. Sin embargo, no hay que minimizar el papel que ha jugado esta organización fundamentalmente en el caso del conflicto libio, cuya pronta y tajante condena al régimen de Gadafi junto con la petición de ayuda de esta organización a las Naciones Unidas supuso a fin de cuentas que miembros permanentes del Consejo de Seguridad, se abstuvieran y no vetaran la resolución 1973, lo que se tradujo en la adopción de medidas coercitivas contempladas en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

El artículo 3 del Pacto de la Liga Árabe, que confía al Consejo de la Liga Árabe la tarea de determinar por qué medios habría de cooperar la Liga con otras organizaciones internacionales, ha servido de base para perfilar, entre otras, las relaciones entre la Liga Árabe y las Naciones Unidas cuyo momento inicial puede considerarse con la adopción de la resolución 477⁸⁷⁰ de 1 de noviembre de 1950, la cual recogía una invitación permanente a la Liga de Estados Árabes para asistir como observador a los períodos de sesiones de la Asamblea General. Además, a partir de la aprobación de la resolución 36/24 de 9 de noviembre de 1981⁸⁷¹ se institucionaliza la cooperación entre las dos organizaciones a fin de asegurar la paz y la seguridad y cooperar en todas las formas posibles, la cual será reconocida en una pluralidad de ocasiones en las resoluciones de este órgano hasta el momento presente⁸⁷². Como denominador común, estas resoluciones han incidido en intensificar los esfuerzos de las dos organizaciones para alcanzar los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y fortalecer la paz y la seguridad internacionales. Fue

⁸⁷⁰ A/RES/477 (V) de 1 de noviembre de 1950, Invitación permanente al Secretario General de la Liga de Estados Árabes para que asista a los períodos de sesiones de la Asamblea General.

⁸⁷¹ A/RES/36/24, de 9 de noviembre de 1981, Cooperación entre las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes.

⁸⁷² A/RES/37/17, de 16 de noviembre de 1982, Cooperación entre las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes; A/RES/50/16, de 28 de noviembre de 1995, Cooperación entre las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes; A/RES/51/20, de 26 de noviembre de 1996, Cooperación entre las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes; A/RES/63/17, de 22 de enero de 2009, Cooperación entre las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes; A/RES/67/11, de 31 de enero de 2013, Cooperación entre las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes; A/RES/69/9, de 18 de noviembre de 2014; Cooperación entre las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes.

precisamente bajo la premisa de esa colaboración y, fundamentalmente, del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas cuando en febrero de 2011 poco después del inicio de las revueltas en Libia, la Liga Árabe además de condenar la represión de los opositores del régimen y suspender a Libia de la organización, apeló al Consejo de Seguridad para imponer una zona de exclusión aérea en Libia.

La Liga Árabe –cuyas malas relaciones con Gadafi eran bien conocidas- se ocupó con gran rapidez de la situación, ya que el 22 de febrero de 2011⁸⁷³, condenaba ya el uso de la fuerza contra la población civil y suspendía la participación de Libia en las reuniones de la Liga hasta que de manera inmediata pusiera fin a la violencia. Seis días después, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptaba la primera resolución sobre la situación en Libia, la resolución 1970, cuyo preámbulo recordaba:

“(…) la condena por la Liga de los Estados Árabes, la Unión Africana y el Secretario General de la Organización de la Conferencia Islámica de las graves violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario que se están perpetrando en la Jamahiriya Árabe Libia”⁸⁷⁴.

En su sesión de 2 de marzo de 2011⁸⁷⁵, a través de la resolución 7298, la Liga Árabe reafirmó la suspensión de Libia en la organización y días después, en una reunión extraordinaria, aprobó la resolución 7360, donde al tiempo que plasmó el rechazo de toda forma de intervención extranjera, recordó al régimen libio que la falta de cumplimiento de las medidas establecidas en la resolución 1970 para poner fin a la crisis daría lugar a la intervención extranjera. Además, en la citada resolución la Liga Árabe pidió al Consejo de Seguridad que asumiera sus responsabilidades en la situación y:

“(…) adopte las medidas necesarias para establecer urgentemente una zona de prohibición de vuelos que impida el movimiento de la aviación militar libia, así como zonas seguras en los lugares que han sufrido bombardeos, como medidas eficaces que permitirán proteger a la

⁸⁷³ Arab League, Statement of the Council of the League, session 136, extraordinary session, 22 February 2011.

⁸⁷⁴ S/RES/1970, de 26 de febrero de 2011, Paz y Seguridad en África, Preámbulo.

⁸⁷⁵ Arab League, Council Resolution 7298, Regular Session 135, 2 March 2011.

población libia y a los ciudadanos de diversas nacionalidades residentes en Libia, velando al mismo tiempo por la soberanía y la integridad territorial de los estados vecinos; (...) y facilitar la protección necesaria a quienes sean objeto de violaciones y delitos graves por parte de las autoridades libias”⁸⁷⁶.

Por su parte, la Organización para la Cooperación Islámica⁸⁷⁷ en la misma línea que la Liga Árabe, si bien afirmó el rechazo desde su organización a cualquier forma de intervención militar extranjera, consideró que ante las continuas prácticas del gobierno libio rechazando los requerimientos de la comunidad internacional se alineaba con la Liga Árabe, alentando al Consejo de Seguridad a asumir su responsabilidad y a la creación de una zona de exclusión área sobre Libia para proteger a los civiles⁸⁷⁸. El hecho de que tanto la Liga Árabe como la Organización para la Cooperación Islámica se manifestaran a favor de una intervención fue un requisito esencial para que la resolución 1973 (2011) no se encontrara con ningún veto de los miembros permanentes. En el acta de la sesión en la que se adoptó la citada resolución⁸⁷⁹ todos los Estados miembros del Consejo a excepción de Gabón e India, pusieron de relieve el posicionamiento y la petición de la Liga Árabe como argumento principal para adoptar la resolución, lo que ha supuesto que algunos autores se refieran a la actuación de la Liga Árabe considerándola como “decisiva”⁸⁸⁰ para la adopción de la citada resolución. En el preámbulo de la resolución, el Consejo de Seguridad se refiere de manera explícita a la condena por la Liga de los Estados Árabes junto con otras organizaciones regionales de las violaciones de derechos humanos y de derecho internacional humanitario además de:

⁸⁷⁶ Arab League, Council Resolution 7360, Extraordinary Session, 12 March 2011. Resolución recogida en S/2011/137, de 15 de marzo de 2011, Carta de fecha de 14 de marzo dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Observador Permanente de la Liga de los Estados Árabes ante las Naciones Unidas.

⁸⁷⁷ (OIC, en sus siglas en inglés).

⁸⁷⁸ Ihsanoglu Support No-Fly Decision At OIC Meeting On Libya, Calls For An Islamic Humanitarian Programme In And Outside Libya, 8 march 2011, (http://www.oic-oci.org/oicv2/topic/?t_id=5031&ref=2111&lan=en&x_key=No-fly%20decision).

⁸⁷⁹ S/PV.6498, Consejo de Seguridad, La situación en Libia, 17 de marzo de 2011.

⁸⁸⁰ LÓPEZ-JACOISTE, E., “La crisis de Libia desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger”, *op. cit.* p. 148.

“(…) tomar nota de la decisión adoptada por el Consejo de la Liga de los Estados Árabes el 12 de marzo de 2011 de pedir que se impusiera una zona de prohibición de vuelos de la aviación militar libia, y de establecer zonas seguras en los lugares expuestos a bombardeos como medida de precaución para proteger a la población libia y a los extranjeros que viven en la Jamahiriya Árabe Libia”⁸⁸¹.

Además, la resolución pone de manifiesto la importante función que desempeña la Liga de los Estados Árabes en cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en la región y, teniendo presente el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, solicita a los Estados miembros de la Liga de los Estados Árabes que cooperen con otros Estados Miembros para proteger a los civiles que estén bajo amenaza. En consecuencia el Consejo de Seguridad ha querido enfatizar que la posición de la Liga de los Estados Árabes ha sido crucial para la adopción de la resolución.

Sin embargo, a la vista del posterior desarrollo de la operación, la Liga de Estados Árabes condenó la intervención internacional calificándola como “bombardeo a la población civil” y subrayó que lo que ellos habían solicitado era la imposición de una zona de exclusión aérea que nada tenía que ver con lo que estaba ocurriendo en Libia. En palabras del vicesecretario de la Liga Árabe, el principal objetivo del establecimiento de una zona de exclusión aérea en Libia era proteger a los civiles y no tenerlos como objetivo de los ataques. Con posterioridad, el descontento palpable de esta organización sería un factor determinante para la posición de esta organización respecto al conflicto sirio, por lo menos en el momento inicial del conflicto.

En efecto, el papel jugado por la Liga de Estados Árabes en el caso de Siria es mucho menos significativo. Es cierto que el caso sirio no puede compararse con la situación de conflicto en Libia, ya que difiere tanto en el contexto político, geopolítico como estratégico y fundamentalmente por los intereses económicos de la zona. Además la cuestión de la aplicación de la responsabilidad de proteger en el supuesto libio se produjo en un contexto favorable para su implementación sin perjuicio del resultado final. Es lógico que “la resaca del

⁸⁸¹ S/RES/1973 de 17 de marzo de 2011, La situación en Libia, Preámbulo.

caso libio” o “el efecto boomerang” de la aplicación de este principio en Libia, hayan supuesto argumentos de peso para que Estados como China y Rusia se opongan a la intervención y que en el seno de la organización de los Estados de la Liga Árabe se intentara de todas las maneras posibles una salida pacífica al conflicto antes de acudir al Consejo de Seguridad, situación que difiere por tanto de la gestión de la intervención en Libia.

Desde el inicio, la Liga de Estados Árabes fue reacia a intervenir en la cuestión siria, fundamentalmente porque eran conocidos los vínculos económicos, comerciales y políticos con el gobierno de Al-Assad y es por ello que hasta noviembre del 2011, diez meses después del inicio de las revueltas en Siria, no decidió adoptar medidas en contra de Siria; sin embargo, a partir de ese momento adoptó un importante número de resoluciones que establecían medidas y sanciones contra el régimen como la suspensión de la membresía de Siria en la organización y las medidas políticas, económicas y diplomáticas contra el régimen.

La primera iniciativa de la Liga de Estados Árabes en relación con Siria fue el 16 de octubre de 2011 en la que adoptó una resolución⁸⁸² en sesión extraordinaria pidiendo al gobierno de Assad el cese de la violencia y estableciendo un Comité encabezado por Qatar y formado por delegados de Egipto, Argelia, Sudán y Omán para acercar a las partes y conseguir el inicio de conversaciones entre el gobierno y la oposición. La reunión se celebró el 16 de octubre y exigió el inicio de las conversaciones entre el gobierno de Assad y las fuerzas de la oposición en los 15 días siguientes.

A inicios del mes de noviembre de 2011, el Consejo de la Liga de Estados Árabes estableció un Plan de Acción con el objetivo, según el texto de la resolución, de llegar a una solución pacífica al conflicto y “avoid the external interference in the internal affairs of Syria”⁸⁸³. De esa forma el gobierno sirio habría acordado detener todos los actos de violencia contra su población, la liberación de los detenidos, la evacuación de toda presencia armada en las ciudades sirias y la apertura al acceso de observadores de la Liga de Estados

⁸⁸² Arab League Council Resolution, 7435, 16 october 2011.

⁸⁸³ Arab League Council Resolution 7636, [Plan of Action], 2 november 2011.

Árabes para monitorear los acontecimientos ocurridos. Ante el incumplimiento por parte del gobierno sirio, tan solo diez días después la Liga Árabe adoptó la resolución 7438⁸⁸⁴, en la que decidió suspender a Siria como miembro de la Organización con 18 votos a favor, la abstención de Iraq y la oposición de Yemen y Líbano⁸⁸⁵. La citada suspensión se hizo efectiva el 16 de noviembre, fecha en la que además la Liga Árabe aprobó la resolución 7439⁸⁸⁶ en la que adoptaba el proyecto de protocolo sobre las funciones de la Misión de Observadores de la Liga Árabe y Siria con la tarea de verificar la aplicación de los términos del plan árabe para resolver la crisis. En su sesión extraordinaria de 27 de noviembre, el Consejo de la Liga Árabe adoptó catorce sanciones contra el gobierno de Assad, que englobaban la prohibición de viaje para los altos funcionarios y personalidades de Siria, la congelación de sus activos y suspensión de cualquier transacción, medidas económicas como la suspensión de relaciones con el Banco central de Siria y los intercambios comerciales⁸⁸⁷. Sin embargo, el despliegue de observadores y las sanciones no tuvo ningún impacto en términos de reducción de la violencia por parte del régimen sirio aunque según varios autores, esta decisión de suspender a Siria y las posteriores sanciones denotan que:

“(…) this decision manifested the League’s willingness to see policies evolve in the post-Arab spring. The League has showed that it will intervene in member states’ internal affairs when peoples demand such action, even if intervention contradicts regimes’ interests”⁸⁸⁸.

Mientras que Rusia y China mostraron su apoyo a la Liga Árabe por su papel de mediador en el conflicto, las potencias occidentales seguían en su empeño de debatir la cuestión en el Consejo de Seguridad⁸⁸⁹. La misión de

⁸⁸⁴ Arab League Council Resolution 7438, 12 november 2011.

⁸⁸⁵ La abstención de Líbano causó gran sorpresa, ya que meses antes la delegación de Líbano como miembro del Consejo de Seguridad votaba favorablemente la resolución 1973 sobre Libia.

⁸⁸⁶ Arab League Council Resolution 7439, 16 november 2011.

⁸⁸⁷ Arab League Council Resolution 7442, 27 november 2012.

⁸⁸⁸ KÜÇÜKKELES, M., Arab League’s Syrian Policy, *SETA Policy Brief*, nº 56, April 2012, p. 7.

⁸⁸⁹ Además, se cuestionaban la idoneidad de Mustafa al-Dabi como jefe de la Misión de observadores en Siria de la Liga de Estados Árabes ya que fue el responsable del mando de la Inteligencia militar sudanesa y había sido acusado de haber cometido graves violaciones de los derechos humanos, como detenciones arbitrarias, torturas y desapariciones forzadas en el conflicto de Darfur.

observadores se despliega el 24 de diciembre ante la desconfianza de la comunidad internacional ello sumado a las primeras declaraciones del jefe de la Misión que describía la situación en Homs como:

“There were some places where the situation was not good, but there wasn't anything frightening at least while we were there. Things were calm and there were no clashes”⁸⁹⁰.

Todo ello, junto con las críticas e informes de grupos de derechos humanos, intensifican el descontento y las dudas sobre la credibilidad de la Misión por parte de los Estados e incluso miembros de la Liga Árabe que incluso pidieron su retirada. Los mayores desacuerdos entre los miembros de la Liga Árabe llegaron con la discusión de los resultados del Informe de observadores presentado en enero del 2012⁸⁹¹ ya que ponía de relieve cómo los grupos armados de la oposición habían atacados edificios públicos y cómo de algún modo se podía interpretar que el uso de la fuerza por parte del Gobierno de Al-Assad estaría justificado. Según el texto del informe:

“The Mission determined that there is an armed entity that is not mentioned in the protocol. (...) In some zones, this armed entity reacted by attacking Syrian security forces and citizens, causing the Government to respond with further violence. In the end, innocent citizens pay the price for those actions with life and limb. (...) Recently, there have been incidents that could widen the gap and increase bitterness between the parties. (...) Such incidents include the bombing of buildings, trains carrying fuel, vehicles carrying diesel oil and explosions targeting the police, members of the media and fuel pipelines. Some of those attacks have been carried out by the Free Syrian Army and some by other armed opposition groups”⁸⁹².

Como consecuencia, varios Estados como Arabia Saudí decidieron retirar sus observadores por lo que la Misión quedó muy limitada. Ello supuso un

⁸⁹⁰ “Head of Syrian monitors reports Homs is calm but calls for further inquiry”, *Al Arabya News*, 28 december 2011.

⁸⁹¹ League of Arab States Observer Mission to Syria, Report of the Head of the League of Arab States Observer Mission to Syria for the period from 24, December 2011 to 18 January 2012.

⁸⁹² League of Arab States Observer Mission to Syria, Report of the Head of the League of Arab States Observer Mission to Syria, *op. cit.*, p 8.

importante detonante para que varios miembros de la Liga Árabe solicitaran al Consejo de Seguridad su colaboración.

En enero de 2012, la Liga de los Estados Árabes insistió en su empeño de mediar con las partes del conflicto para tratar de conseguir el fin de la violencia adoptando una nueva resolución⁸⁹³ que incluía un plan integrado para la solución pacífica del conflicto. La citada hoja de ruta estaba destinada a lograr una solución política a la crisis y un traspaso pacífico del poder, previendo la formación de un Gobierno de unidad nacional cuya tarea fundamental sería la de preparar unas próximas elecciones democráticas. Sin embargo, ante la ausencia de respuesta por las partes y el recrudecimiento de la situación en Siria, la Liga Árabe finaliza su Misión de observación el 28 de enero. Ante el agravamiento de la situación, la cuestión siria se vuelve a discutir en el seno del Consejo de Seguridad en un nuevo intento de adoptar una resolución que se ocupara de la situación y donde el Presidente de la Liga de los Estados Árabes, expuso al citado foro sus esfuerzos desde el inicio de la crisis para tratar de poner fin al conflicto sin que se hubiera conseguido ningún avance para el final del conflicto. En palabras de su representante:

“(…) nuestros esfuerzos e iniciativas han sido completamente en vano, porque el Gobierno de Siria no ha hecho ningún esfuerzo sincero por cooperar con nosotros. Es lamentable que los únicos esfuerzos que ha hecho para alcanzar una solución hayan consistido en asesinar a su propio pueblo. La realidad sobre el terreno muestra que el derramamiento de sangre no se ha detenido, que la máquina de matar sigue funcionando y que la violencia se sigue extendiendo”⁸⁹⁴.

Además, el representante de la Liga Árabe reconoció que la situación actual en Siria representaba una amenaza para toda la región y que por ello necesitaba de medidas serias y eficaces e instaba a que el Consejo de Seguridad adoptara el proyecto de resolución propuesta por Marruecos:

⁸⁹³ Arab League Council Resolution 7444, 22 January 2012.

⁸⁹⁴ S/PV.6710, Consejo de Seguridad, 31 de enero de 2012, intervención del Primer Ministro y Ministro de Relaciones Exteriores del Estado de Qatar, Presidente de la actual sesión del Consejo de la Liga de los Estados Árabes a nivel ministerial, p. 4.

“(…) dado que el régimen sirio ha seguido utilizando un enfoque que niega la lógica actual y la de la comunidad internacional, no podemos sino recurrir a la solución racional respecto de la crisis establecida en el plan que hemos sometido a la consideración del Consejo. Confiamos en que esta logre el apoyo del Consejo. Solo así podemos esperar honrar las aspiraciones del pueblo sirio, sus aspiraciones de libertad y el establecimiento de una buena gobernanza”⁸⁹⁵.

Como es sabido, la citada resolución encontró nuevamente el veto de Rusia y China, que se opusieron a que el texto de la resolución citara como único responsable de la violencia al Gobierno sirio. En su sesión extraordinaria de 12 de febrero, la Liga de Estados Árabes adoptaba una nueva resolución sobre la cuestión en la que manifestaba su decepción por los vetos de Rusia y China y en la que recordaba a las autoridades sirias “should shoulder their responsibility to protect civilians”⁸⁹⁶ y adoptaba una nueva medida de presión al romper las relaciones diplomáticas con Siria. Además, la Liga Árabe decidió enviar una fuerza de paz conjunta con la ONU con el fin de proporcionar apoyo económico y político a la oposición siria. En un momento inicial, Líbano y Argelia aprobaron la decisión, sin embargo, no autorizaron la propuesta sobre el despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz en Siria.

Los fallidos esfuerzos de la Liga de Estados Árabes y los vetos de Rusia y China para que el Consejo de Seguridad se ocupara de la cuestión se traducirían en una nueva iniciativa de algunos Estados de la comunidad internacional para tratar de encontrar una nueva alternativa al fin del conflicto y sobre todo después de que Assad sintiéndose más fuerte por los vetos de Rusia y China, intensificara su ofensiva en Homs. Esta iniciativa propuesta por varios Estados occidentales denominados “Grupo de Amigos del Pueblo Sirio” fue apoyada por casi noventa Estados y varias organizaciones internacionales, entre ellas la Liga de Estados Árabes y la Organización para la Cooperación Islámica con el objetivo de convocar reuniones periódicas sobre la cuestión de Siria fuera del Consejo de Seguridad. En su primera reunión celebrada en

⁸⁹⁵ S/PV.6710, Consejo de Seguridad, 31 de enero de 2012, intervención del Primer Ministro y Ministro de Relaciones Exteriores del Estado de Qatar, *op. cit.*, p. 6.

⁸⁹⁶ Arab League Council Resolution 7446, 12 february 2012.

Túnez el 24 de febrero de 2012, casi setenta delegaciones pidieron el cese de la violencia por parte del gobierno del régimen y se reconoció al Consejo Nacional Sirio como gobierno legítimo del pueblo sirio aunque no de forma exclusiva. A pesar de que en el texto final se reconocieron nuevas sanciones para el gobierno de Al-Assad, el documento final sin embargo no integró por falta de acuerdo la propuesta de la Liga de Estados Árabes para la creación de una fuerza de paz entre las Naciones Unidas y los países árabes.

A finales del mes de marzo, y en virtud de la resolución A/RES/253⁸⁹⁷, de la Asamblea General, los Secretarios de las Naciones Unidas y de la Liga de los Estados Árabes, anunciaban el nombramiento de K. Annan como Enviado Especial Conjunto de las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes en la crisis siria con la misión de emplear los mejores oficios para tratar de poner fin a las violaciones de derechos humanos y proporcionar una salida pacífica al conflicto y guiándose por las disposiciones de la citada resolución. Tal y como afirma P. Andrés Sáenz de Santa María:

“(…) estamos ante una de las resoluciones más sustantivas de las adoptadas por el órgano plenario de Naciones Unidas en el plano del mantenimiento de la paz en los últimos tiempos”⁸⁹⁸.

El Enviado Especial, en su propuesta de los seis puntos aceptada por el Gobierno sirio y la oposición, trató de crear un diálogo entre las partes además de establecer un sistema de control del alto el fuego⁸⁹⁹. Sin embargo, pocos meses después de su puesta en práctica, el Secretario General reconocía que “Hoy, a pesar de que Siria aceptó el plan de seis puntos y la entrada de una valiente misión de observadores de la ONU, debo ser honesto y confirmar que ese plan de paz no se está cumpliendo”. A inicios del mes de agosto presentaba su renuncia como enviado especial de la ONU y la Liga Árabe para Siria, y era sustituido por el diplomático argelino, L. Brahimi.

⁸⁹⁷ A/RES/66/253, de 21 de febrero de 2012, La situación en la República árabe Siria.

⁸⁹⁸ ANDRÉS, SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., “Las Naciones Unidas ante el conflicto de Siria”, *op. cit.*, p. 10.

⁸⁹⁹ S/RES/2042, de 14 de abril de 2012, La situación en el Oriente Medio.

El 2 de junio de 2012, el Consejo de la Liga Árabe aprobaba la resolución 7507⁹⁰⁰, en la que instaba una vez más al Consejo de Seguridad a adoptar de inmediato las medidas oportunas para proteger a la población siria y a imponer el cese absoluto de todos los actos de violencia y crímenes cometidos contra el pueblo sirio. De esa manera, un mes después, y en otro intento de sancionar al Gobierno de Damasco se propone una nueva resolución en el seno del Consejo de Seguridad y que nuevamente encuentra con el veto de Rusia y China. A partir de ese momento se produce una situación de estancamiento lo que hace suponer lejana una salida de la crisis. Sin embargo un año después, el 21 de agosto de 2013, se produce uno de los sucesos más críticos del conflicto a causa del uso de armas químicas por parte del gobierno sirio en Ghouta y en la que perdieron la vida a casi 1500 personas. Ante esa situación la Liga de Estados Árabes condenó el uso de armas químicas en el desarrollo del conflicto y una vez más solicitó el apoyo del Consejo de Seguridad, para que cumpla con sus responsabilidades en virtud del derecho internacional tomando todas las medidas necesarias contra el gobierno sirio, pero sin especificar qué tipo de medidas serías necesarias o podrían estar justificadas. Además varios Estados de la Liga Árabe como Egipto, Iraq, Líbano, Túnez y Argelia mostraban sus reticencias al mostrar su oposición a intervención extranjera incluso bajo estas circunstancias. Ni siquiera ante el uso de armas químicas por parte del régimen y prohibidas por el derecho consuetudinario se cambiaron las reglas del juego para permitir una intervención en Siria a favor de la protección de la población civil. La crisis siria se sumó en un largo impasse y el Gobierno de Al-Assad consiguió además obtener la simpatía de varios Estados de la comunidad internacional por su diligencia y colaboración en la entrega del arsenal químico para su destrucción.

En la cumbre anual de la Liga Árabe celebrada en Kuwait en marzo de 2014 participaron tan solo trece de los veintidós Jefes de Estado y de Gobierno. La silla de Siria permaneció vacía a pesar de que se había reconocido a la Coalición Nacional como legítimo representante del pueblo sirio, alegando impedimentos administrativos que dejan latente la oposición de Iraq, Líbano y Argelia. La cumbre confirmó la incapacidad de sus miembros para superar sus

⁹⁰⁰ Arab League Council Resolution 7507, 2 June 2012.

diferencias y así lo dejaron latente en sus intervenciones lo que impidió cualquier posibilidad de debate. El comunicado final condena las “matanzas cometidas por el régimen de Al-Assad” y volvió a solicitar al Consejo de Seguridad que asuma su responsabilidad.

Sin embargo, a raíz de la nueva crisis en Yemen y de la situación de emergencia en Libia, los líderes de los países de la Liga de los Estados Árabes anunciaron en la 26ª cumbre anual de la organización celebrada en marzo de 2015, la creación, por primera vez en el seno de esta organización, de una “Fuerza militar conjunta”⁹⁰¹ para hacer frente a los retos de seguridad regionales. Los términos del comunicado de la cumbre son todavía algo vagos en la medida en que tan solo se solicitó formalmente a los Estados a presentar un plan integral para su establecimiento y formación, por parte de los Estados participantes que será presentado al Consejo de Defensa de la Liga Árabe en un plazo de tres meses. La proclamación de la creación de esta fuerza conjunta no sorprende si tenemos presente la amenaza cada vez mayor del Estado Islámico en Irak y las todavía crisis latentes consecuencia del estallido de la Primavera Árabe en 2011 como las situaciones de Yem y Libia. Sin embargo existe un importante escepticismo sobre la capacidad de esta nueva fuerza y en que realmente pueda llegar a convertirse en una importante herramienta para conseguir la estabilidad regional. Además, tal y como algunos autores han reconocido, las decisiones de carácter vinculante emanadas de esta organización requieren la unanimidad, de ahí que no fuera casual que la creación de esta fuerza conjunta tuviera que ser etiquetada como una fuerza establecida de manera voluntaria por los Estados que decidieran participar, lo que pudiera suponer que cualquier misión llevada a cabo por la nueva fuerza árabe conjunta y bajo el auspicio de la Liga de Estados Árabes se convirtiera en una coalición sunita como la que en el momento presente participa en Yemen. En palabras de M. Bröning:

⁹⁰¹ “(...) in order to be up to the level of responsibility in light of the enormous challenges facing our Arab nation and jeopardizing its future, the Arab leaders have adopted the principle of setting up a joint Arab force”, Statement by H.E. President of the Arab Republic of Egypt at the closing session of the 26th Arab Summit in Sharm El-Sheikh, March 29, 2015, (<http://www.sis.gov.eg/En/Templates/Articles/tmpArticles.aspx?ArtID=91760#.VTZzldLtmko>).

“Thus, instead of becoming a forum for pan-Arab unity, the force may very well transform the Arab League into a tool of Sunni sectarianism”⁹⁰².

En consecuencia, y a pesar de que quizás la Liga de Estados Árabes se haya querido implicar con más ahínco en la implementación de medidas íntimamente relacionadas con la responsabilidad de proteger para solucionar las situaciones de conflicto en el interior de varios de sus Estados miembros, los desacuerdos internos entre sus miembros y su falta de capacidad hacen todavía un momento temprano para tener cierta relevancia en la gestión de conflictos. Por otro lado no cabe duda que juega un papel complementario con la organización de las Naciones Unidas que se demuestra en un mayor grado de legitimidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad cuando son apoyadas por esta otra organización. Finalmente el hecho de que el Consejo de Seguridad todavía no se haya ocupado en resoluciones específicas sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y la Liga de Estados Árabes, a diferencia de lo que ocurre respecto a la Unión Africana, demuestra una vez más que en lo que respecta a la Liga de Estados Árabes su relación con la implementación de la responsabilidad de proteger es de carácter suplementario.

Finalmente, respecto a la futura creación de una fuerza árabe unificada y las implicaciones que pudiera tener en la implementación de la responsabilidad de proteger, cabe duda de que pueda convertirse en un importante mecanismo de seguridad colectiva que permita mantener la seguridad de esta organización, debido a que la creación de la citada fuerza militar conjunta se produce pocos días después de la campaña militar liderada por Arabia Saudí en Yemen con el fin de frenar el avance de rebeldes chiíes Huthi y la influencia de Irán en la zona. El hecho de que pueda convertirse en un instrumento sectario solo fortalecerá las tensiones árabe-iraní y supondrá un debilitamiento mayor de las capacidades de la citada organización.

⁹⁰² BRÖNING, M., “The All-Arab Army? Why the Arab League's New Force Spells Trouble”, *Foreign Affairs*, 7 april 2015.

CONCLUSIONES

- I. Las discusiones en torno al concepto de intervención humanitaria han girado siempre en torno a su legitimidad, defendiendo algunos Estados la posibilidad de usar la fuerza para defender valores humanos universales frente a la oposición de otros. Bien es cierto que estos debates surgían en un contexto histórico donde todavía el uso de la fuerza no estaba limitado y en consecuencia, los Estados tenían un amplio margen de actuación, no teniendo por tanto que recabar autorización de ninguna organización internacional. La Carta de las Naciones Unidas no zanjó la cuestión, pues guarda silencio sobre el tema. No obstante, la herencia de estas discusiones no caerá en el olvido ya que a partir de los años 90, ante el incremento de conflictos de carácter interno en los que el principio de no injerencia en asuntos internos parecía convertirse en el escudo protector de gobiernos que se negaban a proteger a sus poblaciones, el Consejo de Seguridad tuvo que dar respuesta a situaciones de violaciones graves y masivas de derechos humanos, extendiendo su ámbito competencial respecto al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y posibilitando la aplicación de los mecanismos establecidos en virtud del capítulo VII. Sin embargo, a pesar de la citada apertura en el ámbito material del Consejo de Seguridad, que parecía augurar nuevos vientos para el sistema de seguridad colectiva en el mantenimiento de la paz, las reticencias de varios Estados respecto a la flexibilización del concepto de soberanía y las posibles excepciones del principio de no injerencia en asuntos internos obstaculizaron cualquier intento de creación de una norma internacional que contemplara la obligación de responder de manera colectiva y eficaz ante situaciones de violaciones masivas y graves de derechos humanos fundamentalmente en el mencionado contexto de los conflictos armados internos.

- II. La noción de la responsabilidad de proteger aparece a comienzos del siglo XXI en el Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados de 2001 como un concepto “mucho más

amplio y a la vez estrecho” que la noción de intervención humanitaria, fundamentalmente porque se centra en evaluar los problemas desde el punto de vista de los que necesitan ser protegidos y no de aquéllos que consideran la posibilidad de intervenir, como lo hacía la clásica noción de intervención humanitaria. La aparición del “nuevo” concepto de la responsabilidad de proteger aporta elementos novedosos a un debate muy estancado y politizado en la escena internacional debido a las actuaciones de dobles raseros de algunos Estados, los vetos de algunos miembros permanentes para evitar situaciones de violaciones masivas de derechos humanos y las intervenciones mal llamadas humanitarias en defensa de los intereses propios. En suma, la noción de la responsabilidad de proteger establece la primacía de la defensa de derechos humanos universales frente a los principios de soberanía y no intervención en asuntos internos estableciendo un valor de soberanía responsable y cerrando la brecha entre la legalidad y la legitimidad de las que adolecían las intervenciones humanitarias de los últimos tiempos.

- III. En términos generales, el concepto de la Responsabilidad de Proteger supone la obligación del Estado de proteger a su población de cuatro situaciones concretas: genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Además, esta noción no se ha formulado en términos de reconocimiento de derechos absolutos sino de una responsabilidad que se centra en el aspecto de la prevención, en el sentido de que se deben adoptar medidas necesarias para evitar que se produzcan violaciones masivas de derechos humanos en el interior de los Estados. De forma subsidiaria, será la comunidad internacional la que deberá de proteger a las poblaciones cuando el Estado no quiera o no pueda ofrecer dicha protección dejando por tanto de reconocerse como una responsabilidad individual y específica de los Estados, sino en términos de responsabilidad compartida. De esta forma, a pesar de que el aspecto de la prevención es el eje central de este concepto, la responsabilidad de proteger implica un continuum de obligaciones que comprenden la responsabilidad de prevenir, abordando las causas

profundas y directas de los conflictos y crisis internas; la responsabilidad de reaccionar, ofreciendo respuestas a las citadas situaciones de necesidad incluyendo medidas coercitivas que impliquen el uso de la fuerza armada; y la responsabilidad de reconstruir, con el objetivo de conseguir una paz duradera y hacer desaparecer las causas que dieron lugar al mismo.

- IV. Los apartados 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 reflejaron la aceptación de la responsabilidad de proteger por la comunidad internacional, si bien este texto supuso un acuerdo de mínimos ya que no se plasmaron ni cuestiones de importante calado recogidas en cambio en el Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, ni las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel, ni tampoco las propuestas del Secretario General. En todo caso, significó una importante predisposición de la comunidad internacional para el reconocimiento de una posible futura norma que obligue a actuar ante las cuatro situaciones de violaciones graves de derechos humanos antes citadas, situando a la comunidad internacional más próxima al consenso sobre estas cuestiones de lo que nunca lo había estado, incluso pudiendo establecer precedentes para convertirse en una futura norma de derecho internacional consuetudinario de alto contenido ético y político.
- V. Los posteriores debates interactivos sobre la responsabilidad de proteger celebrados con periodicidad anual para discutir informes previos del Secretario General sobre la materia en la Asamblea General han aportado elementos novedosos al debate, tratando de definir sus términos y de disipar las cuestiones planteadas por las delegaciones de los Estados que encontraban reticencias hacia el concepto. No obstante, también hay que señalar que los aportes del Secretario General respecto al concepto en sus informes no demuestran originalidad e incluso traslucen ciertas reservas a plantear las cuestiones sobre la responsabilidad de proteger que ofrecen mayores desacuerdos. Pudiera pensarse que el Secretario General trata de evitar discutir las cuestiones

más espinosas del concepto como son las relativas a cómo hacer efectiva la respuesta de la comunidad internacional para proteger a las poblaciones de situaciones de violaciones masivas con el objeto de avanzar y evitar el estancamiento en las discusiones sobre el concepto. Así las cosas, consideramos que la rebaja del alcance de la responsabilidad de proteger pone en peligro la aplicabilidad y la continuidad de su discusión, lo que a su vez merma la posibilidad de su efectiva integración en el ordenamiento internacional. En consecuencia, se deberían esclarecer esas cuestiones y no volver sobre los aspectos no controvertidos que no aportan nada nuevo al debate.

- VI. En el seno de las Naciones Unidas existe por tanto una tendencia al reconocimiento del concepto de la responsabilidad de proteger, no solo debido a los Informes anuales del Secretario General en la materia, a los posteriores debates en los diálogos interactivos officiosos en el seno de la Asamblea General, a los pronunciamientos del Consejo de Derechos Humanos, o a la creación de la figura del Asesor Especial sobre la responsabilidad de proteger integrado en la Oficina del Asesor Especial sobre la prevención del genocidio, sino también porque en la práctica el Consejo de Seguridad ha decidido insertar dicho concepto en el texto de sus resoluciones, tanto en las de carácter temático como en aquéllas en las que se ocupa de situaciones de conflicto concretas como en los casos de Sudán, Myanmar, Libia, Costa de Marfil, Siria, Malí o la República Centroafricana. Es importante poner de relieve que el Consejo de Seguridad no utiliza el mismo lenguaje en los dos tipos de resoluciones ya que las resoluciones temáticas pueden ser aprobadas por su bajo coste, en el sentido de que no suponen ningún compromiso concreto. Sin embargo no cabe duda de que las citadas resoluciones han aumentado la concienciación y fortalecido el marco jurídico internacional, lo que incluye el reconocimiento del concepto de la responsabilidad de proteger. De otro lado, en las resoluciones específicas para una situación de conflicto concreto, la tendencia de este órgano ha sido la inclusión de la terminología referida a la responsabilidad en sus textos, haciendo hincapié en términos de

responsabilidad y recordando en casi la totalidad de los conflictos sobre los que se ha pronunciado, la responsabilidad primordial de los Estados en proteger a sus poblaciones de situaciones de genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica.

VII. Para muchos, la aplicación del concepto de la responsabilidad de proteger en el conflicto libio supuso el verdadero test en la implementación de este principio. No cabe duda de que la invocación de este concepto en Libia, que en la práctica llevó aparejada una interpretación extensiva del mandato contenido en la resolución 1973 por parte de la OTAN, ha tenido consecuencias negativas a la hora de desarrollarlo y sobre todo a la hora de invocarlo para situaciones de violaciones graves y masivas de derechos humanos en posteriores conflictos. Desde un momento temprano, la OTAN fue criticada por su parcialidad al colaborar con los rebeldes, lo que finalmente dio lugar a un cambio de régimen en Libia. Muchos advirtieron que la errónea aplicación del mandato en Libia supondría la muerte del concepto de la responsabilidad para situaciones de conflicto posteriores. Si tal como indicaron algunos “la resaca del caso libio” tuvo consecuencias en el conflicto sirio y significó la excusa perfecta para Estados como China y Rusia para vetar las resoluciones sobre siria en defensa de los intereses propios, no puede decirse que exista un abandono respecto a su implementación pero sí ha provocado mayores cautelas de algunos Estados respecto a la responsabilidad de proteger.

VIII. Por tanto, desde la creación de la responsabilidad de proteger los Estados han mostrado diferentes posicionamientos que se han ido matizando en diferentes sentidos al compás de la aparición de sucesivas situaciones de conflicto armado susceptibles de su aplicación. Así, de forma clara, existe un amplio número de Estados que apoyan de manera incondicional la responsabilidad de proteger y así lo han demostrado desde una triple perspectiva. Por un lado, los Estados partidarios han tenido una actitud muy proactiva con ocasión de la celebración de los diálogos interactivos de la responsabilidad de proteger defendiendo la

necesidad de hacer realidad la responsabilidad de proteger. De otro, muchos de ellos han participado fuera de los foros oficiales de Naciones Unidas creando Grupos de Amigos para discutir las cuestiones relativas a la responsabilidad de proteger. Finalmente, muchos Estados han integrado en sus documentos de orden interno dimensiones de la responsabilidad de proteger, como sucede en sus estrategias de seguridad, mostrando así un alto compromiso con la noción e integrándola en sus ordenamientos nacionales. En este primer grupo se incluyen tres miembros permanentes del Consejo de Seguridad: Francia, Reino Unido y Estados Unidos. De otro lado, están aquellos Estados que muestran importantes reticencias respecto a la responsabilidad de proteger, por considerar que la citada noción es una nueva formulación de las llamadas intervenciones humanitarias, que esconden una vez más los intereses de las potencias occidentales. Del análisis de las intervenciones de Rusia y China en los diálogos interactivos en la Asamblea General no se puede deducir que se oponen con rotundidad a la citada noción, sin embargo, es indudable que manifiestan ciertas cautelas fundamentalmente en lo relativo a su implementación, por algunos de los precedentes negativos a la hora de hacerla operativa y por entender, en términos generales, que la responsabilidad de proteger todavía necesita un mayor grado de concreción.

- IX. Desde sus inicios, España ha mostrado su compromiso con esta noción y así lo ha demostrado en sus intervenciones en los diálogos interactivos sobre la responsabilidad de proteger y en sus intervenciones en el Consejo de Seguridad respecto a situaciones de conflicto concreto, en las que recordó la responsabilidad de proteger a las poblaciones en situaciones de violaciones masivas de derechos humanos. También ha incluido esta noción en sus documentos de orden interno, haciendo varias referencias respecto a la responsabilidad de proteger. Además, una de las prioridades de España en el Consejo de Seguridad para el bienio 2015-2016 es precisamente la defensa e impulso de la aplicación efectiva de la Responsabilidad de Proteger como responsabilidad colectiva. De igual modo, ha mostrado su apoyo a la posibilidad de

introducir límites al uso del veto por los miembros permanentes ante situaciones de crímenes masivos.

X. En el informe del CIISE ya se había planteado la posibilidad de que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad manifestaran su voluntad de no vetar ante situaciones de crímenes masivos aunque esta cuestión finalmente no fue recogida en el Documento Final de la Cumbre Mundial. Sin embargo, de forma paralela al desarrollo y discusión del concepto de la responsabilidad de proteger, un pequeño grupo de Estados ha creado un importante lobby con el objeto de llamar la atención de los miembros permanentes para que se comprometan a no utilizar el privilegio del veto ante proyectos de resolución que traten de poner fin a situaciones de genocidio, limpieza étnica, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Además, suscita cierto optimismo el hecho de que a raíz de los cuatro vetos en el conflicto sirio, haya sido uno de los miembros permanentes el que ha mostrado un importante compromiso con la creación de un código de conducta sobre la responsabilidad de no vetar ante situaciones de violaciones masivas. Bien es verdad que quizás no se haga realidad en próximos años, y que tal como está redactado podría suponer un todavía uso caprichoso de los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sin embargo creemos que sería un importante paso para cumplir con las prohibiciones establecidas en normas imperativas de derecho internacional en relación con las situaciones de genocidio, limpieza étnica, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

XI. Como se ha puesto de relieve, uno de los caminos adecuados para promover el principio de la responsabilidad de proteger es, entre otros, el de la colaboración regional y subregional, ya que éstas organizaciones siempre están en mejor posición para comprender las dinámicas locales. En ese sentido, la Unión Europea también ha mostrado un importante compromiso con la responsabilidad de proteger, manteniendo una actitud diligente pues varias de sus instituciones como el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea se han pronunciado muy positivamente sobre la responsabilidad de proteger. De otro lado, no hay

que olvidar que la Unión Europea cuenta con las capacidades de una potencia blanda por lo que en el momento presente debería hacer uso de los instrumentos de los que ya dispone para desarrollar de forma adecuada la responsabilidad de proteger, mostrando de manera efectiva su compromiso. En ese sentido, un importante paso sería integrar la perspectiva de la responsabilidad de proteger en la estrategia de seguridad de la Unión Europea.

- XII. También como consecuencia de las revueltas de la Primavera Árabe, tanto la Unión Africana como la Liga de Estados Árabes han querido jugar un papel relevante. En ese sentido, han demostrado un cambio de paradigma en su mentalidad que implica una cierta apertura en sus políticas respecto a su tradicional concepto de soberanía, lo que ha supuesto que frente a la tradicional política de no intervención ahora defiendan la idea de la no indiferencia. De esta forma, estas organizaciones han tratado de mediar con las partes en conflicto e intentando solucionarlos a través de todos los medios disponibles. Si bien es cierto que les queda un largo camino por recorrer, parece que el concepto de la responsabilidad de proteger ha servido para que estas organizaciones regionales desarrollen en un futuro próximo un papel relevante en las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Desde luego el proceso es largo y además implica el desarrollo de sus capacidades, la adopción de sistemas de alerta temprana y otros medios necesarios para prevenir situaciones de conflicto. Es necesario también que las organizaciones puedan contar con las herramientas necesarias para los supuestos en los que las medidas de prevención sean inútiles, siempre en estrecha colaboración con las Naciones Unidas. La participación de estas organizaciones regionales es imprescindible por su proximidad y por tanto, por su mejor conocimiento del conflicto. En ese sentido, existen otras organizaciones subregionales, como la ECOWAS o la SADC, que a pesar de tener objetivos fundamentalmente económicos, han integrado dimensiones de la responsabilidad de proteger sobre todo en el ámbito de la prevención,

queriendo fortalecer la conciencia y la capacidad de sus Estados miembros ante situaciones de crisis.

- XIII. Como conclusión final no se pueden negar los importantes avances que se han logrado desde el nacimiento del concepto de la responsabilidad de proteger existiendo en el momento presente un amplio consenso sobre muchos de sus aspectos. Pero tampoco se puede negar que este concepto incorpora importantes elementos no solo de derecho, sino también de ética y de política, que tanto sus defensores como sus detractores manejan a su gusto para justificar sus posiciones a veces de una manera un tanto cuestionable. De ahí que desde nuestra perspectiva nos parezca fundamental perfilar y desarrollar con mayor detalle jurídico los aspectos que generan mayor controversia para elaborar en un futuro una norma que obligue de una vez por todas a los Estados de la comunidad internacional a proteger a la población civil ante situaciones de atrocidades masivas. Como es sabido, no todo lo que se considera moralmente deseable es siempre jurídicamente posible, sin embargo, dado los valores que están en juego, el Derecho Internacional debe proporcionar un instrumento eficaz para detener la barbarie.

BIBLIOGRAFÍA

1. Monografías

- ABIEW, F., *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*, The Hague, Kluwer, 1999.
- ABRIL STOFFELS, R., *La asistencia humanitaria en los conflictos armados*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
- ADJEL, E., *The Legality of Humanitarian Intervention*, University of Georgia School of Law, 2005.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Sistema de Derecho Internacional Público*, 3ª ed., Civitas, 2014.
- BADESCU, C., *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect Security and human rights*, Global Politics and the Responsibility to Protect, Routledge, 2012.
- BELLAMY, A., *Global Politics and the Responsibility to Protect From Words to Deeds*, Global Politics and the Responsibility to Protect, Routledge, 2010.
- BELLAMY, A., *Responsibility to Protect*, Polity Press, Cambridge, 2009,
- BERMEJO GARCÍA, R., *El derecho/deber de injerencia humanitaria en el derecho internacional actual*, en *III Jornadas de Derecho Internacional Humanitario*, Cruz Roja/Universidad de Sevilla, 1995.
- BERMEJO GARCÍA, R., *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Cívitas, Madrid, 1993.
- BETTATI, M., KOUCHNER, B., *Le devoir d'ingérence: peut-on les laisser mourir?*, Denoël, Paris, 1987.
- BOKATOLA, I. O., *L'Organisation des Nations unies et la protection des minorités*, Bruyland, Bruxelles, 1992.
- BOND, J.; SHERRET, L., *A Sight for Sore Eyes: Bringing Gender Vision to the Responsibility to Protect Framework*, Instraw, New Voices, New Perspectives, 2006.
- BONFILS, H., *Manuel de Droit International Public*, Rousseau, Paris, 1984.

- BROWNLIE, I., *International law and the use of force by states*, Oxford at the Clarendon Press, 6^o ed., 2002.
- BUCKLEY, J., W., *Kosovo: Contending Voices on Balkan Interventions*, Hardcover, 2000.
- CALOGEROPOULOS-STRATIS, S., *Le recours à la force dans la société internationale*, LEP, Lausanne-Paris, 1986.
- CARRILLO SALCEDO, J. A., *La asistencia humanitaria en el Derecho Internacional Contemporáneo*, Sevilla, 1997.
- CERVELL HORTAL, M., J., *Naciones Unidas, Derecho Internacional y Darfur*, Comares, Granada, 2010.
- CHARPENTIER, J., *Les effects du consentement sur l'intervention*, Mélanges Seferiades, Athènes, 1961.
- CHESTERMAN, S., *Just war or just peace?: Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford University Press, 2002.
- CLARK, J., "Debate in Somalia: Failure of the Collective Response", in: *Enforcing Restraint. Collective Intervention in International Conflicts*, Council on Foreign Relations Press, New York, 1993.
- CORTEN, O., KLEIN, P., *Droit d'ingérence ou obligation de réaction?*, Bruylant, 2^a ed., 1996.
- CRAWFORD, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8^a ed., Oxford, 2012.
- CREASY, E., *First Platform of International Law*, John Van Voorst, Paternoster Row, Londres, 1876.
- DE CASTRO SÁNCHEZ, C., *El derecho de injerencia humanitaria en el ordenamiento contemporáneo, El impacto de la "Operación Libertad para Irak*, Universitas, Madrid, 2006.
- DE VATTEL. E., *Droit des gens; ou, Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, 1758.
- DENG, F. M., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, The Brookings Institution Press, Washington D.C., 1996.

- DÍAZ BARRADO. C. M., *El consentimiento, causa de exclusión de la ilicitud del uso de la fuerza en Derecho Internacional*, vol. I, Zaragoza, Universidad de Zaragoza 1989.
- DONNELLY, J., *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University, 2003.
- DUNANT, H., *Recuerdo de Solferino*, C.I.C.R., Ginebra 1982.
- ESCRIÑA CREMADES, B., *La responsabilidad de proteger en el marco de las Naciones Unidas. Deliberaciones y toma de decisiones del Consejo de Seguridad (2005-2012)*, Tesis doctoral, Universitat de Barcelona, 2014.
- ESCUDERO ESPINOSA, J. F., *Cuestiones en torno a la intervención humanitaria y el derecho internacional actual*, Universidad de León, 2002.
- ESCUDERO ESPINOSA, J. F., *Aproximación histórica a la noción de intervención humanitaria en el derecho internacional*, Universidad de León, 2002
- EVANS, G., *The responsibility to protect: ending mass atrocity crimes once and for all*, The Brookings Institution, Washington, D.C. 2008.
- FAUCHILLE, P., *Traite de droit international public*, 8ª ed., Rousseau, Paris, 1922.
- FEINSTEIN, L., *Darfur and Beyond: What is Needed to Prevent Mass Atrocities*, Council on Foreign Relations, Washington, 2007.
- FERRELL R.H., *Peace in their time; the origins of the Kellogg-Briand pact*, W. Norton, New York, 1969.
- FIORE, P., *Il diritto internazionale codificato e la sua sanzione giuridica*, 1º ed., Unione Tipografico-Editrice, Turin, 1898.
- FRANCK, T. M., *Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.
- FRASER, T., "Conclusion: the Security Council as global legislator", in: *The Security Council as Global Legislator*, Routledge Global Institutions Series, 2014.
- FUNCK-BRENTANO, T., SOREL, A., *Précis du Droit des Gens*, 3ª ed., Librairie Plon, Paris, 1900.

- GONZÁLEZ CAMPOS, J. D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Curso de Derecho Internacional Público*, Civitas, Navarra, 2008.
- GÓNZALEZ, VEGA, J., *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Universidad Complutense de Madrid, 2009.
- GOUREVICH, P., *Queremos informarle de que mañana seremos asesinados con nuestras familias*, Debate, 2009.
- GOWLLAND-DABBAS, V., "Judicial Insights into Fundamental Values and Interests of the International Community", in: *The International Court of Justice: its future role after fifty years*, The Hague, M. Nijhoff, 1997.
- GROSSI, R. M., *Los límites del intervencionismo humanitario*, Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, 2000.
- GROTIUS H., *De iure belli ac pacis*, libro III, 1625 (*The Rights of War and Peace*), Jean Barbeyrac, vol. 3, Liberty Fund, Indianapolis, 2005.
- GUILLAUME, G., *Article 2: Paragraphe 7, en La Charte des Nations Unies*, Economica, Paris, 1991.
- GUTIÉRREZ, ESPADA, C., *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en Derecho Internacional*, Tecnos, Madrid, 1987.
- GUTIÉRREZ, ESPADA, C.; CERVELL HORTAL, M. J., *Nacimiento, Auge y Decadencia de la Responsabilidad de Proteger*, Comares, Granada, 2014.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C.; CERVELL HORTAL, M. J., *Darfur, el conflicto inacabable*, Thompson Reuters, Navarra, 2012.
- HALL, W., *International Law*, Oxford, 1880.
- HALL, W., *A Treatise on International Law*, Oxford, 1924.
- HEFFTER, A. G., *Derecho Internacional Público de Europa*, Madrid, 1875.
- HUDSON, N., F., *Gender, Human Security and the UN: Security Language as a Political Framework for Women*, Routledge Press, London, 2009.
- JIMENEZ DE ARECHAGA, E., *El Derecho Internacional Contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 1980.

- KLINTWORTH, G., *Vietnam's Intervention Cambodia in International Law*, Australian Government Public Service, Canberra, 1990.
- KOFI, F., *The evolution of the doctrine and practice of humanitarian intervention*, Kluwer Law International, The Hague, 1999.
- LANG, A., *Just Interventions*, Georgetown University Press, 2003.
- LAWRENCE, T., *The principles of International Law*, London, 1913.
- LU, C., *Just and Unjust Interventions in World Politics: Public and Private*, Palgrave Macmillan 2006.
- LUCK, E., *UN Security Council: Practice and Promise*, Global Institutions, Routledge, Oxford, 2006.
- MÁRQUEZ CARRASCO, M., C., "La práctica del Consejo de Seguridad en torno a la asistencia y la injerencia humanitaria", en: *Problemas actuales del Derecho Internacional Humanitario*, V Jornadas de Derecho Internacional Humanitario, Valencia, 2001.
- MÁRQUEZ CARRASCO, M. C., *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en derecho internacional*, Tecnos, 1998.
- MARTENS, J. F., *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, Guillaumin et cie, Paris, 1858.
- MILLER, D.H., *The peace pact of Paris: a study of the Briand-Kellogg Treaty*, Putnam's Sons, New York, 1928.
- MURPHY, S., *Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1996.
- NEDERVEEN, J., *World Orders in the Making: Humanitarian Intervention and Beyond*, Macmillan Press, London, 1998.
- OPPENHEIM, L., *International Law: A Treatise*, vol. 1, Longmans, Green, 1905
- ORAÁ, J., "Derecho Internacional y posibilidades de intervención en situaciones de emergencia", en: *Convulsión y violencia en el mundo*. Seminario de investigación para la paz. Zaragoza, 1995.
- PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de derecho internacional público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, 1986.

- PATTISON, J.; *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Who should intervene?*, Oxford, 2010.
- PAYE, O., *Sauve qui veut? Le Droit International face aux crises humanitaires*, Bruylant, Bruxelles, 1996.
- PEÑAS, F. J., *Hermanos y enemigos: liberalismo y relaciones internacionales*, Catarata, Madrid, 2003
- PETIT DE GABRIEL, E. W., *Las Exigencias de Humanidad en el Derecho Internacional Tradicional (1789-1939): el Marco Normativo y Doctrinal de la Intervención de Humanidad y de la Asistencia Humanitaria*, Tecnos, Madrid, 2002.
- POWELL, K., *The African Union's Emerging Peace and Security Regime, Opportunities and Challenges for delivering on the Responsibility to Protect*, Iss Monograph Series, nº 119, The North-South Institute Ottawa, Canada, May 2005.
- RAMÓN, CHORNET, C., *¿Violencia necesaria?, La intervención humanitaria en Derecho internacional*, Trotta, 1995
- REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional*, Tirant lo Blach, Madrid, 2007.
- RODRÍGUEZ CARRIÓN, A. *Uso de la fuerza por los Estados*, Organización Sindical, Málaga, 1974.
- RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, I., *La historia de la intervención humanitaria: El imperialismo altruista*, Universidad Autónoma de Madrid, Servicio de Publicaciones, Madrid, 2005.
- SCALLE, G., *Précis de Droit des gens. Principes et systématique*, vol. I, Dalloz, Paris, 1932
- SERRA PUIG, R., *Burma/Myanmar*, Asociación para las Naciones Unidas en España, Barcelona 2006.
- STOWELL, E., *Intervention*, Washington, 1921.
- STOWELL, E., *International Law*, Nueva York, 1931.
- THAKUR, R., *The Responsibility to Protect Norms, Laws and the Use of Force in International Politics*, Global Politics and the Responsibility to Protect, Routledge, 2010.

- THAKUR, R., *The United Nations, Peace and Security*. From Collective Security to the Responsibility to Protect, Cambridge, 2006.
- TESÓN, F. R., *Humanitarian Intervention: An inquiry into Law and Morality*, Transnational Publishers, New York, 1988.
- VACAS FERNÁNDEZ, F., *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Marcial Pons, Madrid, 2005.
- VATTEL, E., *El derecho de gentes o Principios de la ley natural aplicados a la conducta y a los negocios de las naciones y de los soberanos*, Amarita, Madrid, 1834.
- VINCENT J., *Nonintervention and international order*, Princeton University Press, 1974.
- VITORIA, F., *De Indis et de iure belli relectiones*, Carnegie Institution of Washington, 1917.
- WHEELER, N. J., *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford University Press, 2003.
- WIGHT, M., BUTTERFIELD, H., *Western Values in International Relations, Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*, Allen & Unwin, London, 1966.
- WOODHOUSE T., RAMSBOTHAM O., *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict: A Reconceptualization*, Polity Press, Cambridge, 1996.

2. Capítulos de libro

- ABELLÁN HONRUBIA, V., “La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: fundamento jurídico y discrecionalidad política”, *Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo, Estudios en homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993.

- AMORIM, C., “O Brazil e os Novos Conceitos Globais e Hemisféricos de Segurança”, *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*, Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa, vol. nº 1, Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, Brasília, 2004.
- BANNELIER, K., CHRISTAKIS, T., “Lost in translation?: Le Conseil de sécurité entre responsabilité de protéger et protection responsable”, *70 ans des Nations Unies : quel rôle dans le monde actuel?*, Journée d'études en l'honneur du Professeur Yves Daudet, ed. A. Pedone, Paris, 2014.
- BELLAMY, A., “The Responsibility to Protect A wide or narrow conception?”, *The Responsibility to Protect (R2P) A new paradigm of international law?*, Brill, 2014.
- BREakey, H., “The Responsibility to protect and the Protection of Civilians in Armed Conflict: Overlap and Contrast”, *Norms of Protection: Responsibility to Protect, Protection of Civilians and Their Interaction*, Geneva, United Nations University, 2012.
- BRITO, W., “A Responsabilidade de proteger da comunidade internacional: pressupostos e fins”, *Estudios de Derecho Internacional y Derecho europeo en Homenaje al Profesor Manuel Pérez González*, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia 2012.
- BURKE-WHITE, W., “Adoption of the Responsibility to Protect”, *The Responsibility To Protect: The Promise Of Stopping Mass Atrocities In Our Time*, New York, Oxford University Press, 2012.
- CANO LINARES, M. A., “La postura de la UE ante el conflicto de Mali y expectativas de la responsabilidad de proteger”, *La acción exterior de la UE en materia de derechos humanos*, Colección electrónica, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos, Francisco de Vitoria, 2014.
- CARRILLO SALCEDO, J. A., “Le droit à l'assistance humanitaire: à la recherche d'un équilibre entre les devoirs des autorités territoriales et les obligations des donateurs des secours humanitaires”, *Le droit face aux crises humanitaires. L'accès aux victimes: droit d'ingérence ou droit à*

- l'assistance humanitaire?*, vol. II. Comisión Europea, Oficina de Publicaciones, Luxemburgo, 1995.
- CERVELL HORTAL, M. J., “Análisis y críticas del Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la manera de hacer efectiva la responsabilidad de proteger (2009)”, *Estados y Organizaciones Internacionales ante las nuevas crisis globales*, XXIII Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI), La Rioja, septiembre de 2009.
 - CERVELL HORTAL, M. J., “La Responsabilidad de Proteger: cuando el sistema falla”, *El proceso de reforma de las Naciones Unidas: la dimensión institucional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, coord. por Antonio Blanc, Altemir, 2009.
 - DEDERER, H-G., “Responsibility to Protect and Functional Sovereignty”, *The Responsibility to Protect (R2P) A new paradigm of international law?*, Brill, 2014.
 - DUPUY, P., “La asistencia humanitaria en el Derecho Internacional Contemporáneo”, *El Derecho de Injerencia por Razones Humanitarias*, III Jornadas de Derecho Internacional Humanitario, Sevilla, 1995.
 - DUPUY, P., “L’assistance humanitaire comme droit de l’homme contre la souveraineté de l’état”, *Assisting the victims of armed conflict and other disasters*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989.
 - DUPUY, R., J., “Droit déclaratoire et droit programmatore: de la coutume sauvage à la 'soft law'”, *L’élaboration du droit international public. Société française pour le Droit international*, Colloque de Toulouse, Leiden, 1975.
 - FERRER LLORET, J., “La Unión Europea y la responsabilidad de proteger”, *La Unión Europea y el Multilateralismo Eficaz, ¿Un compromiso consistente con las Naciones Unidas?*, Iustel, 2012.
 - GARCÍA PÉREZ, R., “La responsabilidad de proteger: redefinición y pervivencia (2009-2013)”, *La gobernanza del interés público global*, XXV Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Tecnos, 2015.

- HILPOLD, P., "From humanitarian intervention to the Responsibility to Protect", *The Responsibility to Protect (R2P) A new paradigm of international law?*, Brill, 2014.
- HOLZGREFFE, J. L., "The Humanitarian Intervention Debate", *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and political Dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- KALDOR, M., "Nuevos conceptos de seguridad", *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Tecnos, Madrid, 2008.
- MIKULASCHEK, C., *The United Nations Security Council and the Responsibility to Protect: Policy, Process and Practice*. Report from the 39th International Peace Institute Vienna seminar on Peacemaking and Peacekeeping, Favorita Papers 01/2010.
- NUÑEZ, P., T., "La UE y la responsabilidad de proteger ante las Primaveras Árabes", *La acción exterior de la UE en materia de derechos humanos*, Colección electrónica, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos, Francisco de Vitoria, nº 4, 2014.
- OELLERS-FRAHM, K., "Responsibility to protect. Any new obligations for the Security Council and its members?", *The Responsibility to Protect (R2P) A new paradigm of international law?*, Brill, 2014.
- O'HAGAN, J., "Humanitarianism and Armed Intervention", *An Introduction to International Relations, Australian Perspectives*, Cambridge University Press, 2007.
- PASTOR RIDRUEJO, J. A., El deber de la comunidad internacional de socorrer a las poblaciones y grupos humanos en situaciones de sufrimiento, *III Jornadas de Derecho Internacional Humanitario*, Cruz Roja/Universidad de Sevilla, 1995.
- POPOVSKI, V., "The legislative role of the Security Council's thematic resolutions", *The Security Council as Global Legislator*, Global Institutions Series, Routledge 2014.
- PRANDLER, A., "The Concept of Responsibility to Protect as an emerging norm versus Humanitarian Intervention", *International Law*

between Universalism and Fragmentation, Festschrift in honour of Gerhard Hafner, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, 2008.

- REISMAN, M., MCDUGAL M., “Humanitarian Intervention to protect the Ibos”, *Humanitarian Intervention and the United Nations*, University Press of Virginia, 1973.
- RODLEY, N., S., “Collective Intervention to Protect Human Rights and Civilian Populations: The Legal Framework”, *To Loose the Bands of Wickedness*, London, 1992.
- SANCHEZ-APELLÁNIZ, F., “La intervención en el sistema interestatal anterior a las Naciones Unidas”, *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993.
- SCHINDLER, D., “The right to humanitarian assistance: right and/or obligation?”, *International Colloquium on the Right to Humanitarian Assistance*, Paris, 1996.
- SCHINDLER, D., “Humanitarian Assistance, Humanitarian Interference and International Law”, *Essays in Honor of Wang Tie*, Kluwer Academic Publishers, London, 1993.
- SEAMAN, K., “The Regionalization of the Responsibility to Protect”, *Operationalizing the Responsibility to Protect, A Contribution to the Third Pillar Approach*, Brussels, 2012.
- SHUE H., “Limiting Sovereignty”, *Humanitarian Intervention and International Relations*, Oxford University Press, 2004.
- STUENKEL, O., “Brazil as a Norm Entrepreneur: Responsibility While Protecting”, *Enduring NATO, Rising Brazil - Managing International Security in a Recalibrating Global Order*, Smith-Windsor, NATO Defense College, 2015.
- TESÓN, F. R., “The moral basis of armed humanitarian intervention”, *The Ethics of Armed Humanitarian Intervention*, Cambridge University Press, 2014.
- VARGAS CARREÑO, E., “El principio de no intervención y su vigencia en el derecho internacional del siglo XXI”, *Derecho y Seguridad Internacional*, Memoria del Congreso Internacional de Culturas y

Sistemas Jurídicos Comparados, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

- WEISS, T., "Humanitarian Action in War Zones: Recent Experience and Future Research", *World Orders in the Making. Humanitarian Intervention and Beyond*, Palgrave Macmillan, London, 1998.
- WHEELER, N. J., "The Humanitarian Responsibilities of Sovereignty: Explaining the Development of a New Norm of Military Intervention for Humanitarian Purposes in International Society", *Humanitarian Intervention and International Relations*, Oxford University Press, 2004.
- WINTHER, D., "The Middle East, in the absence or regional unity", *Regional Maintenance of Peace and Security under International Law, The Distorted Mirrors*, Routledge New York, 2014.
- YUSUF, A., "The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts", *The African Union: Legal and Institutional Framework A Manual on the Pan-African Organization*. Brill, 2012.

3. Artículos de revista.

- ABBOTT, C., "Rights and Responsibilities: Resolving the Dilemma of Humanitarian Intervention", *Global Dialogue*, vol. 7, nº 1-2, 2005.
- ALLAN, C.; O'DONNELL, T., "A Call to Alms?: Natural Disasters, R2P, Duties of Cooperation and Uncharted Consequences", *Journal of Conflicts & Security Law*, vol. 17, nº 3, 2012.
- ANDRÉS, SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., "Las Naciones Unidas ante el conflicto de Siria", *Documento de opinión*, 93/2013, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 18 de diciembre de 2012.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., "Kosovo: Todo por el Derecho Internacional pero sin el Derecho Internacional", *Meridiano C.E.R.I.*, nº 28, 1999.

- ANTONOPOULOS, C., "The Legitimacy to Legitimise": The Security Council Action in Libya under Resolution 1973 (2011), *International Community Law Review*, vol. 14, nº 4, 2012.
- AÑAÑOS MEZA, M., "La Responsabilidad de Proteger en las Naciones Unidas y la Doctrina de la Responsabilidad de Proteger", *UNISCI Discussion Pappers*, nº 21, octubre 2009.
- ARANGIO-RUIZ, G. "Human Rights and Non-Intervention in the Helsinki Final Act", *RCADI*, vol. 157, 1977-IV.
- ARANGIO RUIZ, G. "The Normative Role, of the General Assembly of the United Nations and the Declaration of principles of friendly relations", *RCADI*, vol. 137, 1972-III.
- ARISTIZABAL GUERRA, L., "De la diplomacia preventiva al humanitarismo preventivo", *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, nº 1, Espacio de jóvenes Investigadores de la Cátedra Unesco, 2012.
- ARRENDONDO, R., "La Responsabilidad de Proteger en América Latina: su aplicabilidad y desafíos", en: "Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y el Caribe: El rol de la sociedad civil", *Documentos CRIES*, nº 16, febrero 2011.
- ARREDONDO, R., "La responsabilidad de proteger: de la noción a la acción", *Pensamiento Propio*, nº 29, 2009.
- ARTEAGA, F., "España, Mali y la operación Serval de Francia: ¿qué hacer y qué no? ¿Solos o en compañía de otros?", *Comentario Elcano*, marzo 2013.
- ARTEAGA, F., "La OTAN en Libia", *ARI* 110/2011, de 21 de junio de 2011.
- AXWORTHY, L., "Don't Allow Libya to Define R2P", *Global Brief or the Glendon School of Public and International Affairs*, March 13, 2012.
- AXWORTHY, L.; ROCK, A., "R2P: A New Unfinished Agenda", *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009.
- AYOOB, M., "Humanitarian Intervention and State Sovereignty", *International Journal of Human Rights*, vol., 6, nº1, 2002.

- BADESCU, C.; WEISS, T., “Misrepresenting R2P and Advancing Norms: An Alternative Spiral?”, *International Studies Perspectives*, vol. 11, n° 4, 2010.
- BANNON, A., “The Responsibility to Protect: The U.N. World Summit and the Question of Unilateralism”, *Yale Law Journal*, n° 115, 2006.
- BARBER, R., “The Responsibility to Protect the Survivors Of Natural Disaster: Cyclone Nargis, a Case Study”, *Journal of Conflicts & Security Law*, vol. 14, n° 1, 2009.
- BARBOUR, B; GORLICK, B., “Embracing the ‘Responsibility to Protect’: A Repertoire of Measures Including Asylum for Potential Victims”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 20, n°4, 2008.
- BARNETT, M., KIM, H., O'DONNELL, M., SITEA, L., “Peacebuilding: What is in a Name?’ *Global Governance*, n° 13, 2007.
- BAYZER, M. J., “Reexamining the doctrine of humanitarian intervention in light of the atrocities in Kampuchea and Ethiopia”, *Stanford Journal of International Law*, vol. 23, 1987.
- BELLAMY, A., “Libya and the Responsibility to Protect: The Exception and the Norm, Libya, RtoP and Humanitarian Intervention”, *Ethics & International Affairs*, vol. 25, n° 3, 2011.
- BELLAMY, A., “The Responsibility to Protect and Australian Foreign Policy”, *Australian Journal of International Affairs*, vol. 64, n° 4, 2010.
- BELLAMY, A., “The Responsibility to Protect-Five Years On”, *Ethics & International Affairs*, vol. 24, n° 2, 2010.
- BELLAMY, A., “R2P and the Problem of Military Intervention”, *International Affairs*, vol. 84, n° 4, 2008.
- BELLAMY, A., “Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit”, *Ethics & International Affairs*, vol. 20, n° 2, 2006.
- BELLAMY, A., “Preventing future Kosovos and future Rwandas: The Responsibility to Protect after the 2005 World Summit”, *Policy Brief*, n°1, 2005.

- BELLAMY, A., "Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian International after Iraq", *Ethics & International Affairs*, vol. 19, nº 2, 2005
- BELLAMY, A.; REIKE, R., "The Responsibility to Protect and International Law", *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, nº 3, 2010.
- BENNER, T. "O Brasil como um empreendedor normativo: a Responsabilidade ao Proteger", *Política Externa*, vol. 21, nº 4, 2013.
- BERMAN, D.; MICHAELSEN, C., "Intervention in Libya: Another Nail in the Coffin for the Responsibility-to-Protect?", *International Community Law Review*, vol. 14, nº 4, 2012.
- BERMEJO GARCÍA, R., "La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar a un gobierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger", *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27, 2011.
- BERMEJO GARCÍA, R., "¿Del principio de no-intervención al derecho/deber de injerencia?", *Revista Tiempo de paz*, nº 26, 1992-1993.
- BERMEJO GARCÍA, R.; LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., "De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias", *La Respuesta del Derecho Internacional a los problemas actuales de la Seguridad Global. Cuadernos de Estrategia*, nº 160, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Enero 2013.
- BETTATI, M., "Les ONG et le droit d'ingérence humanitaire", *Revue politique et parlementaire*, nº 1017-1018, 2002.
- BETTATI, M., "Un droit d'ingérence?", *RGDIP*, nº 3, 1991.
- BOISSON DE CHAZOURNES, L., CONDORELLI, L., "De la responsabilité de protéger, ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie", *RGDIP*, 2006.
- BORCHARD, E. M., "The Multilateral Treaty for the Renunciation of War", *AJIL*, nº 23, 1929.
- BORQUE, LAFUENTE, E., "La responsabilidad de proteger", *Revista Ejército*, nº 870, Octubre 2013.

- BOUGNION, F., "Le CICR et la protection des victimes de la guerre", *CICR*, Ginebra, 1994.
- BOUTROS-GHALI, B., "Una nueva etapa para las Naciones Unidas", *Política Exterior*, nº 31, 1993.
- BREMS, A., "The History of Humanitarian Intervention: The Rule or the Exception?", *Paper for the 50th ISA Annual Convention*, New York, February 15-18, 2009.
- BRETTON, P., "Ingérence humanitaire et souveraineté", *Pouvoirs*, vol. 67, 1993.
- BROCKMEIER, S.; KURTZ, G.; JUNK, J., "Emerging norm and rhetorical tool: Europe and a responsibility to protect", *Conflict, Security & Development*, vol. 14, nº 4, 2014.
- BRÖNING, M., "The All-Arab Army? Why the Arab League's New Force Spells Trouble", *Foreign Affairs*, 7 april 2015.
- BRUNNEE, J.; TOOPE, S., "Norms, Institutions and UN Reform: The Responsibility to Protect", *Behind the Headlines*, vol. 63, nº 3, 2006.
- BRUNNÉE, J.; TOOPE, S. "The Responsibility to Protect and the Use of Force: Building Legality?", *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, nº 3, 2010.
- CANNIZZARO, E., "Responsabilità di proteggere e intervento delle Nazioni Unite in Libia", *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. 94, 2011.
- CARNAZZA-AMARI, G., "Nuova esposizione del principio del non intervento", discorso inaugurale pronunciato per l'apertura degli studi della Regia Università di Catania, anno 1873.
- CARPENTIER, C., "La résolution 688 (1991) du Conseil de Sécurité : quel devoir d'ingérence?", *Études internationales*, vol. 23, nº 2, 1992.
- CARRILLO SALCEDO, J. A., "La prohibición del recurso a la fuerza en *Derecho internacional Contemporáneo*", para la investidura como doctor *honoris causa* por la Universidad de Córdoba 10 de febrero de 2005.
- CHATAWAY, T., "Towards Normative Consensus On Responsibility to Protect", *Griffith Law Review*, vol. 16, nº 1, 2007.

- CHATTERJEE, S. K., "Some legal problems of support role in international law: Tanzania and Uganda", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 30, 1981.
- CHESTERMAN, S., "Leading for Behind: The Responsibility to Protect, the Obama Doctrine, and Humanitarian Intervention after Libya, Libya, RtoP and Humanitarian Intervention", *Ethics & International Affairs*, vol. 25, n° 3, 2011.
- CHIKIN, C., "The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 38, n° 4, 1989.
- CHOMSKY, N., "Sobre Intervención Humanitaria", Europe and America as Underwriters of the International Order, *Institute of European Affairs*, January 19, 2006
- COLLINS, R., "Thinking about Libya, the Responsibility to Protect and regimen change: a 'Lesson Learned'", *Discussion Paper*, World Federalist Movement-Canada, October 2011.
- COMINS MARTINEZ, J., "Yemen en el contexto de las revueltas árabes: de la crisis del sistema al diálogo nacional", *Documento de Opinión* 77/2013, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 21 de agosto de 2013.
- CONSIGLI, J. A., "La intervención humanitaria a la luz del derecho internacional actual", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, XIII, 2004.
- CORTEN, O. ; KLEIN, P., "Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective ? Les possibilités d'actions armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-ingérence", *Revue Belge de Droit International*, n° 1, 1991.
- DASTOOR, N., "The Responsibility to Refine, The Need for a Security Council Committee on the Responsibility to Protect", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 22, n° 1, 2009.
- DAVIES, S., "Natural Disasters and the Responsibility to Protect", *German Yearbook of International Law*, vol. 55, 2012.

- DAVIS, I., “Libya: NATO must stick to the R2P script”, *NATO Watch*, 31 march, 2011.
- DAY, G., FREEMAN, C., “Operationalising the Responsibility to Protect – the Policekeeping Approach”, *Global Governance*, nº 11, 2005.
- DE BARE, G., “Some Reflections on the EU and the Responsibility to Protect”, *Working Paper* nº 79, Leuven Centre for Global Governance Studies, 2012
- DE CARA, J. Y., “The Arab Uprisings Under the Light of Intervention”, *German Yearbook of International Law*, vol. 55, 2012.
- DE CASTRO SÁNCHEZ, C., “¿El fin de la soberanía nacional? El derecho de injerencia humanitaria ante los últimos acontecimientos: breves reflexiones”, *Revista de Derecho UNED*, nº 1, 2006.
- DE WAAL, A., “Darfur and the failure of the responsibility to protect”, *International Affairs*, vol. 83, nº 6, 2007.
- DELBRÜCK, J., DICKIE, K: “The Christian Peace Ethics and the Doctrine of Just War from the Point of View of International Law”, *German Yearbook of International Law*, nº 28, 1985.
- DEMBINSKI, M., “Regional security arrangements as a filter for norm diffusion: the African Union, the European Union and the responsibility to protect”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 27, nº 2, 2014.
- DENG, F., “Frontiers of Sovereignty, A Framework of Protection, Assistance, and Development for Internally Displaced”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 8, nº 2, 1995.
- DÍAZ BARRADO, C., “La Responsabilidad de Proteger en el Derecho Internacional Contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 24, 2012.
- DÍAZ BARRADO, C. M., “La pretensión de justificar el uso de la fuerza armada con base a consideraciones humanitarias: Análisis de la práctica internacional contemporánea”, *REDI*, vol. 40, nº 1, 1988.
- DOMAGALA, A., “Humanitarian Intervention: The Utopia of Just War? The NATO intervention in Kosovo and the restraints of Humanitarian Intervention”, *Sussex European Institute Working Paper*, nº 76, 2004.

- DOMÉNECH, OMEDAS, J. L., “La lucha contra la proliferación y el comercio ilícito de las armas pequeñas y ligeras en el contexto de la reforma del sector de seguridad. Un enfoque humanitario”, en “La Respuesta del Derecho Internacional a los problemas actuales de la Seguridad Global”, *Cuadernos de Estrategia*, nº 160, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2013.
- DONOHO, D.L., “Evolution or Expediency: The United Nations Response to the Disruption of Democracy”, *Centre for International Law and Justice*, vol. 29, nº 329, 1996.
- DUKE, S., “The State and Human Rights: Sovereignty Versus Humanitarian Intervention”, *International Relations*, vol. 12, nº 2, 1994.
- DUPUY, R-J., “Communauté Internationale et disparités de développement : cours général de droit international public”, *RCADI*, vol. 165, 1979-IV.
- ECKERT, A., “The Responsibility to Protect in the Anarchical Society: Power, Interest, and the Protection of Civilians in Libya and Syria”, *Denver Journal of International Law & Policy*, vol. 41, nº 1, 2012.
- ESSOMBE EDIMO, J., “Le droit d’ingérence humanitaire: une effective en mouvement”, *African Journal of International & Comparative Law* vol. 5, nº 3, 1993.
- ESTÉBANEZ GÓMEZ, F. J., “La responsabilidad de proteger: los efectos de la intervención de Libia sobre la guerra civil en Siria”, *Revista electrónica del Instituto español de estudios estratégicos*, documento de opinión 47/2015, 8 de mayo de 2015.
- EVANS, G., “Responsibility to Protect” after Libya, *The World Today*, vol. 68, nº 8/9, 2012.
- EVANS, G., “End of the Argument”, *Foreign Policy*, December 2011.
- EVANS, G., “Russia, Georgia and the Responsibility to Protect”, *Amsterdam Law Forum*, University Amsterdam, vol. 1, nº 2, 2009.
- EVANS, G., “The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come... And Gone?”, *International Relations*, vol. 22, nº 3, 2008.
- EVANS, G., “From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect”, *Wisconsin International Law Journal*, vol. 24, nº 3, 2006.

- EVERETT, C., "The Implications of the Arab Spring on the Future of the Responsibility to Protect Doctrine", *Student Scholarship*, nº 341, 2013.
- FIELDING, L. "Talking the next step in the development of new human rights: the emerging rights of humanitarian assistance to restore democracy", *Duke Journal of International & Comparative Law*, nº 5, 1995.
- FINCH G.A., "The Peace Conference of Paris, 1919", *AJIL* nº 13, 1919.
- FOCARELLI, C., "The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: too many ambiguities for a working doctrine", *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 13, nº 2, 2008.
- FOCARELLI, C., "La dottrina della Responsabilità di Proteggere e l'intervento umanitario", *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. 91, 2008.
- FONTEYNE, J-P., "The Customary International Law Doctrine of Humanitarian Intervention: Its Current Validity Under the U.N. Charter", *California Western International Law Journal*, vol. 4, 1974.
- FORD, S., "Is the Failure to Respond Appropriately to a Natural Disaster a Crime Against Humanity? The Responsibility to Protect and Individual Criminal Responsibility in the Aftermath of Cyclone Nargis", *Denver Journal of International Law & Policy*, vol. 38, 2010.
- FRANCK, T., RODLEY N., "After Bangladesh: The Law of humanitarian Intervention by armed force", *American Journal of International Law*, vol. 67, 1973.
- FRANKE, B., "Competing Regionalisms in Africa and the Continent's Emerging Security Architecture", *African Studies Quarterly*, vol. 9, nº 3, 2007.
- FRANKLIN, K., "Responsibility to Protect: A Solution or Just another Problem?", *SSRN*, May 10, 2013.
- GARCÍA LABAJO, J. M., "La prohibición del uso de la fuerza. La intervención y la injerencia humanitaria", *Revista española de derecho militar*, vol. 70, 1997.
- GARCÍA PÉREZ, R. "La responsabilidad de proteger: un nuevo papel para las Naciones Unidas en la gestión de la Seguridad Internacional", *Revista electrónica de estudios internacionales*, nº 11, 2006.

- GARGIULO, P., “Dall’Intervento Umanitario alla Responsabilità di Proteggere: Riflessioni sull’uso della forza e la tutela dei Diritti Umani”, *La Comunità Internazionale 2007*, La Responsabilité de Protéger, Colloque de Nanterre de la Société Française de Droit Internationale, Paris, 2008.
- GARRIGUES, J., “La responsabilidad de proteger: De un principio ético a una política eficaz”, *FRIDE*, 2007.
- GÄRTNER, H., “Responsibility to Protect (R2P) and Libya”, *Australian Review of International & European Law*, vol. 16, 2011.
- GARWOOD-GOWERS, A., “The Responsibility to Protect and the Arab Spring: Libya as the exception, Syria as the norm?”, *University of New South Wales Law Journal*, vol. 36, nº 2, 2013.
- GLANVILLE, L., “The antecedents of sovereignty as responsibility”, *European Journal of International Relations*, vol. 17, nº 2, 2010.
- GREPPI, E., “Recent Developments in Arab Mediterranean Countries: A case of Responsibility to Protect?, L’ingerenza umanitaria tra protezione dei diritti e realismo”, *Cuaderni di Relazioni Internazionali*, nov. 2011.
- GRONO, N., “Briefing – Darfur: The International Community’s failure to Protect”, *African Affairs*, vol.105, nº 421, 2006.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., “España en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante el bienio 2015-2016: retos y responsabilidades”, *Revista española de derecho internacional*, vol. 67, nº 1, 2015.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: Algunos Ejemplos recientes”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 3, junio de 2014.
- GUTIÉRREZ, ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger, Siria, la república Centroafricana también, y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 7, nº 2, 2013.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., “El “uso de la fuerza” en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y, a la postre,

en el Documento Final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, Septiembre de 2005)", *UNISCI Discussion Pappers*, nº 10, 2006.

- GUTIÉRREZ ESPADA, C., Y CERVELL HORTALL, M. J., "Sobre la propuesta francesa (2013) de reforma del derecho de veto en el Consejo de Seguridad", *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LXVI - 2014, nº 1, 2014.
- HAKIMI, M., "Toward a legal theory on the responsibility to protect", *Yale Journal of International Law*, vol. 39, nº 2, 2014.
- HAMILTON, R., "The Responsibility to protect from Document-But What of Implementation?", *Harvard Human Rights Journal*, 2006.
- HILPOLD, P., "Intervening in the Name of Humanity: R2P and the Power of Ideas", *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 17, nº1, 2012.
- HOBE, S., "The Responsibility to Protect and Security Council action in Libya", *Indian Journal of International Law*, vol. 51, nº 4, 2011.
- HOLZER, B., "Le droit d'ingérence humanitaire: nouveau droit en gestation ou nouvel avatar colonial ?", *Revue de l'Union des Associations Internationales*, nº 2, 1992.
- HUMBERT, D.; BLÄTTER, A., "The Responsibility to Protect as International Crimes Prevention", *Global Responsibility to Protect*, vol. 4, nº 1, 2012
- JAYAKUMAR, K., "Engendering the Responsibility to Protect Doctrine: Time to include rape and sexual violence as the basis", *The Global Coalition for Conflict Transformation*, January 8, 2014
- JOYNER C., "The Responsibility to Protect: Humanitarian Concern and the Lawfulness of Armed Intervention", *Virginia Journal of International Law*, vol. 47, nº 3, 2007.
- JUBILUT, L., "Has the "Responsibility to Protect" been a Real Change in Humanitarian Intervention? An Analysis from the Crisis in Libya", *International Community Law Review*, vol. 14, nº 4, 2012.
- KABAU, T., "The Responsibility to Protect and the Role of Regional Organizations: an Appraisal of the African Union's Interventions", *Goettingen Journal of International Law*, vol. 4, nº1, 2012.

- KERSAVAGE, K., “The “responsibility to protect” our answer to “never again”? Libya, Syria and a critical analysis of R2P”, *International Affairs Forum*, vol. 5, nº 1, 2014.
- KINDIKI, K., “International Law on Trial: The Darfur Crisis and the Responsibility to Protect Civilians”, *International Community Law Review*, vol. 9, nº 4, 2007.
- KIOKO, B., “The right of intervention under the African Union’s Constitutive Act: From non-interference to non-intervention”, *IRRC*, vol. 85, nº 852, 2003.
- KOLB, A., “The Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RwP): Friends or Foes?”, *GGI Analysis Paper*, 6/2012.
- KÜÇÜKKELES, M., “Arab League’s Syrian Policy”, *SETA Policy Brief*, nº 56, 2012.
- KUNADT, N. “The responsibility to Protect as a General Principle of International Law”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XI, 2011.
- LAUTERPACHT, H., “The Grotian Tradition in International Law”, *BYIL*, nº 23, 1946
- LEE, S., “The Responsibility to protect in Humanitarian Emergencies: From Libya to North Korea?”, *EAI Asia Security Initiative Working Paper*, May 2012.
- LLANOS MARDONES, H. I., “La Responsabilidad de Proteger: el rol de la comunidad internacional”, *Revista Tribuna Internacional*, vol. 1, nº 2, 2012.
- LLOYD, A., “The Responsibility to Protect, Rethinking Humanitarian Intervention”, *ASIL Proceedings of the Annual Meeting*, 2004.
- LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., “La crisis de Libia desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27, 2011.
- LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., “La Responsabilidad de Proteger: Reflexiones sobre su fundamento y articulación”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 22, 2006

- LUCCHI, J. J., “La Responsabilidad de Proteger y los intereses de los 5 Miembros Permanentes: Los casos de Darfur, Myanmar y Siria”, La Responsabilidad de Proteger y su aplicabilidad en América Latina, en *Pensamiento Propio*, nº 35, 2012.
- LUCK, E., “The Responsibility to Protect: Growing Pains or Early Promise?”, *Ethics & International Affairs*, vol. 24, nº 4, 2010.
- LUCK, E., “Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect”, *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009.
- LUENGO, M., “Los retos jurídicos de la responsabilidad de proteger desde la perspectiva de la seguridad y defensa”, *Revista electrónica del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 3, 2014.
- MANGAS MARTÍN, A., “La autorización del uso de la fuerza armada en Libia”, *ARI 57/2011*, 21 de marzo de 2011.
- MASSINGHAM, E., “Military Intervention for humanitarian purposes: does the Responsibility to Protect doctrine advance the legality of the use of force for humanitarian ends?”, *IRRC*, vol. 91, nº 876, 2009.
- McCLEAN, E., “The Responsibility to Protect: The Role of International Human Rights Law”, *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 13, nº 1, 2008.
- MACFARLANE, N.; THIELKING, C.; WEISS, T., “The Responsibility to Protect: is anyone interested in humanitarian intervention?”, *Third World Quarterly*, vol. 25, nº 5, 2004.
- MAGNUSON, W., “The Responsibility to Protect and the Decline Of Sovereignty: Free Speech Protection Under International Law”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 43, nº 2, 2010.
- MARBOE, I., “R2P and the “Abusive” Veto – The Legal Nature of R2P and its Consequences for the Security Council and its Members”, *Australian Review of International & European Law*, vol. 16, 2011.
- MARRERO ROCHA, I., “La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional en los casos de Libia y Siria: análisis comparativo”, *Relaciones Internacionales*, nº 22, 2013.
- MATSUKUMA, J., “Emerging Norms of the Responsibility to Protect”, *The Seinan Law Review*, vol. 38, nº 2, 2005.

- MAZUELOS BELLIDO, A., "Soft Law: ¿Mucho ruido y pocas nueces?", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2004.
- MOHAMED, S., "Taking stock of the Responsibility to Protect", *Stanford Journal of International Law*, vol. 48, nº 2, 2012.
- MOHAMED, S., "Syria, The United Nations, and the Responsibility to Protect, Late Breaking Panel: The United Nations and Syria", *ASIL proceedings*, nº 106, 2012.
- MOLIER, G., "Humanitarian Intervention and The Responsibility to protect after 9/11", *Netherlands International Law Review*, vol. 53, 2006.
- MOMTAZ, D., "La "intervención humanitaria de la OTAN" en Kosovo y la prohibición de recurrir a la fuerza", *RICR*, 2000.
- MORÁN, BLANCO, S., "Brasil: protagonismo e incertidumbres en la escena internacional", *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 30, 2014.
- MOSES, J., BAHADOR, B., WRIGHT, T., "The Iraq War and the Responsibility to Protect: Uses, Abuses and Consequences for the Future of Humanitarian Intervention", *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 5, nº 4, 2011.
- MOUSSAVOU-MOUSSAVOU, J. B., "Du devoir d'ingérence humanitaire au droit d'ingérence humanitaire", *Afrique 2000*, nº 15, 1993.
- MURITHI, T., "The responsibility to protect, as enshrined in article 4 of the Constitutive Act of the African Union", *African Security Review*, vol. 17, nº 3, 2007.
- MURRAY, R., "Humanitarian Intervention after Kosovo: Iraq, Darfur and the Record of Global Civil Society", *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, nº 3, 2010.
- NANDA, P., "The Protection of Human Rights under International Law: will the U.N. Human Rights Council and the emerging new norm "Responsibility to Protect" make the difference?", *DJILP*, vol. 35, nº 3-4, 2007.
- NANDA, P., "From Paralysis in Rwanda to Bold Moves in Libya: Emergence of the "Responsibility to Protect" Norm under International

- Law - Is the International Community Ready for It?", *Houston Journal of International Law*, vol. 34, n° 1, 2011.
- NANDA, P., "The future under international law of the responsibility to protect after Libya and Syria", *Michigan State International Law Review*, vol. 21, n° 1, 2013.
 - NANDA, P., "The Arab Spring, the Responsibility to Protect, and U.S. Foreign Policy-Some Preliminary Thoughts, 44th Annual Sutton Colloquium: The Arab Spring and Its Unfinished Business", *DJILP*, vol. 41, n° 1, 2012.
 - NANDA, P., MUTHER, T., ECKERT, A., "Tragedies In Somalia, Yugoslavia, Haiti, Rwanda and Liberia- Revisiting the Validity of Humanitarian Intervention Under International Law- Part II", *DJILP*, n° 26, 1998.
 - NASU. H., "The UN Security Council's Responsibility and the Responsibility to Protect", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 15, 2011.
 - NEUHOLD, H., "Secondary Responsibility to Protect: Enforcement Action by the UN Security Council in the 2011 Libyan Crisis", *Australian Review of International & European Law*, vol. 16, 2011.
 - NOWAK, B., "The Responsibility to Protect (R2P), Polish and German Perspectives", *Reports and Analyses*, 1/2013.
 - ORFORD, A., "Rethinking the Significance of the Responsibility to Protect Concept, Opening Plenary: Military Intervention and the International Law of Peace", *ASIL proceedings*, n° 106, 2012.
 - ÖRN, T., "Peacekeeping – The New Challenges", *I.R.* (1994-1995).
 - ÖSTERDAHL, I., "The Responsibility to Protect and the Responsibility While Protecting: Why Did Brazil Write a Letter to the UN", *Nordic Journal of International Law*, vol. 82, n°4, 2013.
 - PAREKH, B.,: "Rethinking Humanitarian Intervention, *International Political Science Review*, vol.18, n° 1, 1997.
 - PARK, R., "Responsibility to Protect in North Korea", *Harvard International Review*, 2011.

- PATTISON, J., “The Ethics of Humanitarian Intervention in Libya”, Libya, RtoP and Humanitarian Intervention, *Ethics & International Affairs*, vol. 25, n° 3, 2011.
- PAYANDEH, M., “With Great Powers Comes Great Responsibility? The Concept of the Responsibility to Protect Within the Process of International Lawmaking”, *The Yale Journal of International Law*, vol. 35, 2010.
- PAYANDEH, M., “The United Nations, Military Intervention, and Regime Change in Libya”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 52, n° 2, 2012.
- PAYE, O., “Du droit à l’assistance humanitaire au droit à l’ingérence humanitaire: un dérapage conceptuel dangereux”, *Journal des Juristes démocrates*, Bruxelles, n°80, 1991.
- PEEN RODT, A., “The African Mission in Burundi, The Successful Management of Violent Ethno-Political Conflict?”, *Ethnopolitics Papers*, n°10, 2011.
- PELLET, A., “Les résolutions 1973 et 1975 (2011) du Conseil de Sécurité. Une mutation tranquille”, *European Society of International Law*, n° 12, 2011.
- PÉREZ- VERA, E., “La protection d’humanité en droit international”, Rapport présenté au Centre d’étude et de recherché de droit international et de relations internationales, *l’Académie de droit international de La Haye*, session 1967.
- PETERS, A., “The Security Council’s Responsibility to Protect”, *International Organizations Law Review*, vol. 8, n°1, 2011.
- PETRASEK, D., “Misinterpreting Mali: The Uses and Abuses of R2P”, *CIBS BLOG*, Centre for International Policy Studies, University of Ottawa, 11 february, 2013.
- PICONE, P., “La guerra del Kosovo e il diritto internazionale generale”, *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. 83, n° 2, 2000.
- POCAR., F., “Humanitarian Intervention and Responsibility to Protect: a Necessary Connection?”, in, “L’ingerenza umanitaria tra protezione dei

diritti e realism”, *Quaderni di Relazioni Internazionali*, nº 15, Novembre 2011.

- POGANY, I., “Humanitarian Intervention in International Law: The French Intervention in Syria Re-Examined”, *JCLQ*, nº 35, 1986.
- POLI, L., “R2P as Emerging Rule of International Law and the *Opinio Necessitatis* of an Accountable International Community”, *La Comunità Internazionale*, vol. LXV, nº 4, 2010.
- RALPH, J., “Mainstreaming the responsibility to protect in UK strategy, Improving the Government’s response to the threat of mass atrocity, The Responsibility to Protect and preventing mass atrocities”, *UNA-UK Briefing Report nº2*, April 2014.
- REISMAN, W. M., "Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2(4)", *American Journal of International Law*, vol. 78, 1984.
- REMIRO BROTONS, A., “Un nuevo Orden contra el Derecho Internacional: el caso de Kosovo”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 1, 2000
- REMIRO BROTONS, A., “¿De la asistencia a la agresión humanitaria?”, *Política Exterior*, nº 69, 1999
- ROBERTS, A., “Humanitarian war: military intervention and human rights”, *International Affairs*, vol. 69, nº 3, 1993.
- RODRIGUES, G., “La Responsabilidad al Proteger: Motivaciones, contenidos y cambios”, *La Responsabilidad de Proteger y su aplicabilidad en América Latina*, en *Pensamiento Propio*, nº 35, 2012.
- ROSENBLATT, L., "Ten Steps to Take Now to Avoid More Rwandas", *The Christian Science Monitor*, 11 January 1995.
- ROSSI, P., "Intervention", *Archives de droit et de législation*, vol. I, 1837.
- ROTMANN, P., KURTZ, G., BROCKMEIER, S., “Major powers and the contested evolution of responsibility to protect”, *Conflict, Security & Development*, vol. 14, nº 4, 2014.
- ROUGIER. A., "La théorie de l’intervention d’humanité", *RGDIP*, vol. 17, 1910.

- SAINZ-BORGO, J. C., “Responsabilidad de Proteger: La perspectiva de Brasil”, *La Responsabilidad de Proteger y su aplicabilidad en América Latina*, en *Pensamiento Propio*, nº 35, 2012.
- SÁNCHEZ PATRÓN, J. M., “La Responsabilidad de Proteger: reflexiones críticas en torno a cuestiones clave”, *Estudios internacionales: Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, nº 167, 2010.
- SANDOZ, Y., “Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿De qué hablamos?”, *RICR*, nº111, 1992.
- SAXER, M., “The Politics of Responsibility to Protect”, *Briefing Paper*, nº 2, 2008.
- SCHATER, O., “The legality of Pro-Democratic Invasion”, *AJIL*, 1984.
- SCHEFFER, D., “Atrocity Crimes Framing the Responsibility to Protect”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 40, nº 1-2, 2007-2008.
- SCHEFFER, D., “Towards a Modern Doctrine of Humanitarian Intervention”, *University of Toledo Law Review*, vol.23, 1992.
- SERRANO, M., “The Responsibility to Protect and its Critics: Explaining the Consensus”, *Global Responsibility to Protect*, nº 3, 2011.
- SERRANO, M., “The Responsibility to Protect: Libya and Côte d’Ivoire”, *Amsterdam Law Forum*, vol. 3, nº 3, 2011.
- SLIM, H., “A propos de la récente proposition française de réforme du droit de veto au Conseil de sécurité”, *Sentinelle Bulletin*, nº 362, 20 octobre 2013.
- SLOAN, B., “General Assembly Resolutions Revisited (Forty Years Later)”, *The British Yearbook of International Law*, 1987.
- STAHN, C., “Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Norm?”, *AJIL*, vol. 101, nº 1, J2007.
- STAMNES, E., “The Responsibility to Protect, Integrating gender perspectives into policies and practices”, *Responsibility to Protect, (NUPI Report)*, 2010.

- STRAVRIDIS, S.; FERNÁNDEZ MOLINA, I., “El Parlamento Europeo y el conflicto de Libia (2011): ¿una tribuna moral eficiente?”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 101, 2013.
- STOWEL, C., “La théorie et la pratique de l’intervention”, *RCADI*, vol. 40, nº 2, 1932.
- STRUPP, K., “Les règles générales du droit de la paix”, *RCADI*, vol. 47, 1934.
- STUENKEL, O.; TOURINHO, M., “Regulating intervention: Brazil and the responsibility to protect”, *Conflict, Security & Development*, vol. 14, nº4, 2014.
- TERWASE SAMPSON, I., “The Responsibility to Protect and ECOWAS Mechanisms on Peace and Security: Assessing their Convergence and Divergence on Intervention”, *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 16, nº 3, 2011.
- TESÓN, F. R., “Ending Tyranny in Iraq”, *Ethics & International Affairs*, vol. 19, nº 2, 2005.
- TESÓN, F. R., “Collective Humanitarian Intervention”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 17, nº 2, 1996.
- THAKUR, R., “Applying the UN responsibility to protect doctrine too broadly, to natural disasters, could do more harm than good”, *YaleGlobal*, 19 may 2008.
- THAKUR, R., “Intervention, Sovereignty and Responsibility to Protect, Experiences from ICISS”, *Security Dialogue*, vol. 33, 2002.
- THAKUR, R.; WEISS, T., “R2P: From idea to Norm-and Action?”, *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, nº 1, 2009.
- TORRELLI, M., “De l’assistance à l’ingérence humanitaires?”, *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, vol. 74, nº 795, 1992.
- TSAGOURIAS, N., “Humanitarian Intervention After Kosovo and Legal Discourse: Self- Deception or Self-Consciousness?”, *Leiden Journal of International Law*, vol.13, nº 1, 2000.
- TSAI Y., “The Study of Diffusion and Practice of International Norms through the “Human Security”: The Case of “Responsibility to Protect”, *Asian Social Science*, vol. 6, nº 2, 2010.

- ULFSTEIN, G., CHRISTIANSEN, H., “The Legality of the NATO Bombing in Libya”, *ICLQ*, vol. 62, n° 1, 2013.
- VAN STEENBERGHE, R., “The Notions of the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflict: Detecting Their Association and Its Impact Upon International Law”, *Goettingen Journal of International Law*, vol. 6, n° 1, 2014.
- VANLANDINGHAM, R., “Politics or Law? The Dual Nature of the Responsibility to Protect”, *DJILP*, vol. 41, n° 1, 2012.
- VALLEJO FRANCO, B.; “La responsabilidad de proteger. Una nueva dimensión de la soberanía”, *Oasis*, n° 15, 2011.
- VEBER, M., “Regional Organisations and the Responsibility to Protect: Challenging the African Union’s Implementation of the Responsibility to Protect”, *UNU-CRIS Working Papers*, n° 14, 2014.
- VERDROSS, A., "Le principe de la non-intervention dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un État et l'article 2 (7) de la Charte des Nations Unies", Mélanges offerts à Charles Rousseau, *La Communauté Internationale*, n° 568, 1974.
- WARNER, D., “Responsibility to Protect and the limits of Imagination”, *International Journal of Human Rights*, 2003
- WEISS, T., G., “RtoP Alive and Well after Libya, Libya, RtoP and Humanitarian Intervention”, *Ethics & International Affairs*, vol. 25, n° 3, 2011.
- WEISS, T. G., “To intervene or not intervene? A contemporary snapshot”, *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 9, n° 2, 2002.
- WELSH, J., “Civilian Protection in Libya: Putting Coercion and Controversy Back into RtoP”, *Libya, RtoP and Humanitarian Intervention*, *Ethics & International Affairs*, vol. 25, n° 3, 2011.
- WELSH, J., “Implementing the Responsibility to Protect: Where Expectations Meet Reality”, *Ethics and International Affairs*, vol. 24, n° 4, 2010.
- WELSH, J., BANDA, M., “International Law and the Responsibility to Protect: Clarifying or Expanding States Responsibilities?”, *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, n° 3, 2010.

- WELSH, J., THIELKING C., MACFARLANE, N., “The Responsibility to Protect: Assessing the report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty”, *International Journal*, vol. 54, n° 4, 2002.
- WILLIAMS, P., BELLAMY, A., “Principles, Politics, and Prudence: Libya, the Responsibility to Protect, and the Use of Military Force”, *Global Governance*, n° 18, 2012.
- WILLIAMS, P.; BELLAMY, A., “The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur”, *Security Dialogue*, vol. 36, n° 1, 2005.
- WILLIAMS, P.; ULBRICK, T.; WORBOYS, J., “Preventing Mass Atrocity Crimes: The Responsibility to Protect and the Syria Crisis”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 45, 2012.
- WILLIS, S., “Military Interventions on Behalf of Vulnerable Populations: The Legal Responsibilities of States and International Organizations Engaged in Peace Support Operations”, *Journal of Conflict & Security Law* n° 9, 2004.
- WILSON, D., “Responsabilidad de Proteger: de la teoría a la práctica”, *informe FRIDE*, 9-10 marzo de 2009.
- WOUTERS, J., DE MAN, P., “The Responsibility to Protect and Regional Organizations: The Example of the European Union”, Responsibility to Protect in Theory and Practice Conference at the University of Law of Ljubljana, Slovenia of 11-12 April 2013.
- ZÄHRINGER, N., “Norm evolution within and across the African Union and the United Nations: The Responsibility to Protect (R2P) as a contested norm”, *South African Journal of International Affairs*, vol. 20, n° 2, 2013
- ZIFCAK, S., “The Responsibility to Protect after Libya and Syria”, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 13, n° 1, 2012.
- ZORZI, F., “La ‘responsabilità di proteggere’. Riflessioni a margine del caso birmano”, *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, vol. 3, n° 1, 2009.

4. Otros

- AARONOVITCH, D., “Into Africa, now”, *The Observer*, Sunday 1 August, 2004.
- ALVEAR, S., ‘Humanitarian Intervention: How to deal with Crises Effectively’, discussion paper, Santiago Round Table Consultation of the ICISS, 4 may, 2001
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Informe Anual 2012: El Estado de los Derechos Humanos en el Mundo*, mayo 2012
- ARREDONDO., R., “Myanmar y la responsabilidad de proteger”, *La Nación*, 25 de junio de 2008.
- AXWORTHY, L.; ROCK, A., “Should the UN invoke the Responsibility to Protect?”, *The Globe and Mail*, 9 may, 2008.
- BALL, J., “Obama issues Syria a ‘red line’ warning on chemical weapons”, *The Washington Post*, 20 August, 2012.
- BOLOPION, P., “The Central African Republic facing its R2P moment of truth”, *Open Democracy*, 20 December 2013.
- BUDAPEST CENTRE FOR THE INTERNATIONAL PREVENTION OF GENOCIDE AND MASS ATROCITIES, “The EU and the Prevention of Mass Atrocities, An Assessment of Strengths and Weaknesses”, Hungary, February, 2013
- CIISE, Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, “La responsabilidad de proteger”, diciembre 2001.
- CILLIERS, J., Towards a Continental Early Warning System for Africa, *Institute for Security Studies, Paper*, nº 102, april 2005.
- CITIZENS FOR GLOBAL SOLUTIONS, *The Responsibility Not To Veto: A Way Forward*, 2010
- COALITION FOR THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, letter to all Heads of State and Ministers of Foreign Affairs, 14 May, 2012.
- COTLER, I.; GENSER, J., “Libya and the Responsibility to Protect”, *The International Herald Tribune*, March 1, 2011.

- COTLER, I., GENSER, J., “Libya and the Responsibility to Protect”, *The New York Times*, 28 February, 2011.
- DIIA, “Humanitarian Intervention. Legal and Political Aspects”, Danish Institute of International Affairs, Copenhagen 1999
- EVANS, G., “The French veto restraint proposal: making it work”, Panel Presentation by Professor the Hon Gareth Evans to International Conference on Limiting the Use of Veto at the UN Security Council in the Case of Mass Atrocities, Sciences Po, Paris, 21 January 2015.
- EVANS, G., Informal UNGA discussion on ‘Responsibility While Protecting’, hosted by the Permanent Mission of Brazil in the presence of Minister of External Relations Patriota, New York, 21 February, 2012, Global Centre for the Responsibility to Protect.
- EVANS, G., “Russia and the 'responsibility to protect'”, *LA Times*, 31 august, 2008.
- EVANS, G., “Time for an aid invasion?”, *The Age*, 19 may 2008.
- EVANS, G., The Unfinished Responsibility to Protect Agenda: Europe's Role, Panel Presentation by Gareth Evans, President, International Crisis Group, to EPC/IPPR/Oxfam Policy Dialogue on Europe’s Responsibility to Protect: What Role for the EU?, Brussels, 5 July 2007.
- EVANS, G., “Darfur and the Responsibility to Protect”, International Crisis Group, 1 August, 2004.
- FABIUS, L., "Un compromiso sobre el derecho de veto", *El País*, 5 de octubre de 2013.
- FABIUS, L., "Suspendre le droit de veto en cas de crimes de masse", *Le Monde*, 4 octobre 2013.
- GILBERT, M., “The Terrible 20th Century”, *The Globe and Mail*, January 31, 2007.
- GLOBAL CENTRE FOR RESPONSABILITY TO PROTECT, Comunicado de Prensa: “La ONU debe utilizar mejor la Responsabilidad de Proteger en el futuro”, 20 septiembre de 2011
- GLOBAL CENTRE FOR RESPONSABILITY TO PROTECT, “The Relationship between the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflict”, 21 June 2012

- GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, References on the need for veto restraint by the UN Security Council in mass atrocity situations, 14 november, 2014.
- HIGGINGS, M., "Analysis: UN Syria resolution falls victim to Libyan hangover", *National Post*, 6 October 2011.
- HIRCHEL-BURNS, D., "The Responsibility to Protect (the State?) in Mali", *The Widening Lens*, 17 october, 2014.
- HUMAN RIGHTS WATCH, "War in Iraq: Not a Legitimate Humanitarian Intervention", World Report 2004, New York, 2004.
- HUMAN RIGHTS WATCH, "Attacks on Ghouta: Analysis of Alleged Use of Chemical Weapons in Syria", September 10, 2013.
- HUMAN RIGHT WATCH, "The Central African Republic facing its R2P moment of truth", HRW, December 20, 2013.
- ICISS, "The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background, Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty", International Development Research Centre, Canada, December 2001.
- INSTITUTE FOR GLOBAL POLICY, Responsibility to Protect Project: "Responsibility to protect-Engaging Civil Society", 2003-2009.
- INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL, Resolución del Instituto de Derecho Internacional sobre la "La protection des droits de l'homme et le principe de la non-intervention dans les affaires intérieures des Etats", *AIDI*, vol. 63, I, 1989 ; *AIDI*, vol. 63, II, 1990.
- International Law Association, *The International Protection of Human Rights by General International Law*, in International Commission on Human Rights, Interim Report of the Subcommittee 11, 1970.
- KERRY, J., "That is exactly what we are talking about doing – unbelievably small, limited kind of effort", *The Guardian*, Monday 9 September 2013.
- JOVANOVIC. M., Responsibility to Protect and the International Rule of Law, August 28, 2013.
- KOFFI ANNAN FOUNDATION, The Kenya National Dialogue and Reconciliation: One Year Later, Geneva, 30-31 March 2009.

- KOUCHNER, B., *Le Monde*, 20 May, 2008
- LARISON, D., “No one wants the Responsibility to Rebuild in Libya”, *The American Conservative*, 20 July, 2011.
- LOGES, B., A Norm Making? The Emergence of the Responsibility to Protect (R2P) and UN Security Council Deliberations, SGIR 7th Pan-European International Relations Conference: September 9-11, 2010.
- LUCK, E., Symposium on The Responsibility to Protect, February 20, Harvard Law School Human Rights Journal, Cambridge, MA, 2009.
- LYNCH, C., “Rise of the Lilliputians”, *Foreign Policy*, 10 May, 2010
- MARCHAL, R., “Pourquoi la crise en Centrafrique n'intéresse-t-elle personne? “, *Youphil*, 22 November, 2013.
- PATRICK, S., “RIP for R2P? Syria and the Dilemmas of Humanitarian Intervention”, Council on Foreign Relations, 12 June 2012.
- PUTIN, V., “A Plea for Caution From Russia, What Putin Has to Say to Americans About Syria”, *The New York Times*, September 11, 2013
- RAMBERG, B., “Applying the Responsibility to Protect to Syria”, *YaleGlobal*, 5 March 2012.
- REFUGEE POLICY GROUP, *Human Rights Protection for Internally Displaced Persons: An International Conference*, Washington D.C., June 24-25, 1991.
- SHABANEH, G., “Operation Decisive Storm: Objectives and Hurdles”, *Al Jazeera Centre for Studies*, 14 April 2015.
- THE STANLEY FOUNDATION, R2P Is Dead, Long Live R2P, The Future of the Responsibility to Protect, *Courrier*, n° 79, Winter 2013.
- THE FUND FOR PEACE, 2011, Failed States Index 2011.
- UNITED NATIONS PRESS RELEASE, “Jordan to push for end of use of veto in Security Council for war crimes”, 6 January, 2014.
- UNITED NATIONS PRESS RELEASE, Statement by Mr. Adama Dieng, United Nations Special Adviser on the Prevention of Genocide, and Ms. Jennifer Welsh, United Nations Special Adviser on the Responsibility to Protect, on the situation in the Central African Republic, New York, 1 October 2013.

- UNITED NATIONS PRESS RELEASE, Statement of the Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide on the situation in Myanmar, 25 March 2013.
- UNITED NATIONS PRESS RELEASE, Statement by Special Advisers Deng and Luck on the Situation in Cote d'Ivoire, New York, 29 December 2010.
- UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE, ALBRIGHT, M., WILLIAMSON, R., *The United States and R2P, From words to actions*, the United States Holocaust Memorial Museum and the Brookings Institution, Washington DC, 2013.
- WATSON, J., "How We Botched It in Rwanda", *The Globe and Mail*, 23 December 1994.
- YAN, H. "Las razones por las que China y Rusia no condenan al régimen de Siria", *CNN*, 5 febrero de 2012

FUENTES DOCUMENTALES

1. Asamblea General

1.1. Resoluciones.

- A/RES/217 (III) de 10 de diciembre de 1948, Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- A/RES/377 (V) de 3 de noviembre de 1950, Unión pro paz.
- A/RES/477 (V) de 1 de noviembre de 1950, Invitación permanente al Secretario General de la Liga de Estados Árabes para que asista a los períodos de sesiones de la Asamblea General.
- A/RES/2131 (XX), de 21 de diciembre de 1965, Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención en los Asuntos Internos de los Estados y Protección de su Independencia y Soberanía.
- A/RES/2200 (XXI) de 16 de diciembre de 1966, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos, y Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de de Derechos Civiles y Políticos.

- A/RES/2220 (XXI), de 16 de diciembre de 1966, Examen Amplio de toda la Cuestión de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en todos sus Aspectos
- A/RES/2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, 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
- A/RES/3314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, Definición de la agresión.
- A/RES/36/24, de 9 de noviembre de 1981, Cooperación entre las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes.
- A/RES/36/103, de 9 de diciembre de 1981, Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención y la Injerencia en los Asuntos Internos de los Estados
- A/RES/37/17, de 16 de noviembre de 1982, Cooperación entre las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes
- A/RES/37/201, de 18 de diciembre de 1982, Nuevo orden humanitario internacional
- A/RES/43/131, de 8 de diciembre de 1988, Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares.
- A/RES/45/100, de 15 de diciembre de 1990, Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares.
- A/RES/45/101, de 14 de diciembre de 1990, relativa al Nuevo Orden Mundial
- A/RES/45/102, de 14 de diciembre de 1990, relativa a la Promoción de la cooperación internacional en la esfera humanitaria
- A/RES/46/182, de 10 de diciembre de 1991, Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas.
- A/RES/50/16, de 28 de noviembre de 1995, Cooperación entre las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes

- A/RES/51/20, de 26 de noviembre de 1996, Cooperación entre las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes
- A/RES/52/119, de 23 de febrero de 1998, Relativa al respeto de los principios de Soberanía nacional y no injerencia en asuntos internos en sus procesos electorales.
- A/RES/55/73, de 8 de febrero de 2001, Nuevo orden humanitario internacional.
- A/RES/57/304, 15 de agosto de 2002, Anexo de la carta de fecha 14 de agosto de 2002 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Representante Permanente de Sudáfrica ante las Naciones Unidas, Nueva Alianza para el Desarrollo de África.
- A/RES/59/171, de 24 de febrero de 2005, Nuevo orden humanitario internacional.
- A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005, Documento final de la Cumbre Mundial de 2005.
- A/RES/60/286, de 8 de septiembre de 2006, Revitalización de la Asamblea General
- A/RES/63/17, de 22 de enero de 2009, Cooperación entre las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes.
- A/RES/63/308, de 7 de octubre de 2009, La Responsabilidad de Proteger.
- A/RES/65/225, de 21 de diciembre de 2010, Situación de los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea
- A/RES/65/265, de 3 de marzo de 2011. Suspensión de los derechos inherentes de la Jamahiriya Árabe Libia a formar parte del Consejo de Derechos Humanos
- A/RES/66/176, de 19 de diciembre de 2011, Situación de los derechos humanos en la República Árabe Siria.
- A/RES/66/253A, 21 de febrero 2012, La situación de la República Árabe Siria.
- A/RES/66/253B, 7 de agosto 2012, La situación de la República Árabe de Siria.

- A/RES/67/11, de 31 de enero de 2013, Cooperación entre las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes
- A/RES/69/9, de 18 de noviembre de 2014; Cooperación entre las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes.

1.2. Actas de sesiones

- A/55/PV.15, Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, jueves 14 de septiembre de 2000.
- A/59/PV.85, Asamblea General, quincuagésimo noveno periodo de sesiones, 6 de abril de 2005.
- A/59/PV.86, Asamblea General, quincuagésimo noveno periodo de sesiones, 6 de abril de 2005.
- A/59/PV.87, Asamblea General, quincuagésimo noveno periodo de sesiones, 7 abril de 2005.
- A/59/PV.88, Asamblea General, quincuagésimo noveno periodo de sesiones, 7 abril de 2005.
- A/59/PV.89, Asamblea General, quincuagésimo noveno periodo de sesiones, 8 abril de 2005.
- A/59/PV.90, Asamblea General, quincuagésimo noveno periodo de sesiones, 8 abril de 2005.
- A/60/PV.8, Asamblea General, Discurso de la Comisaria Europea de Relaciones Exteriores, con ocasión de la reunión plenaria de alto nivel, 16 de septiembre 2005.
- A/63/PV.97, Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, 23 de julio de 2009.
- A/66/L.42, Mejora de los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad, proyecto de resolución, 28 de marzo de 2012.
- A/66/L.42/Rev.2, Asamblea General, Proyecto de resolución revisado, presentado por: Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza,

“Aumento de la rendición de cuentas, la transparencia y la eficacia del Consejo de Seguridad, 15 de mayo de 2012.

- A/66/PV.108, General Assembly, Follow-up to the outcome of the Millennium Summit, 16May, 2012.

1.3. Otros

- A/59/565, Un mundo más seguro, la responsabilidad que compartimos, Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, Nueva York, 2 de diciembre de 2004.
- Proyecto del Milenio de la ONU. Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2005.
- Press Release GA/10337, 59 General Assembly Plenary, April 6, 2005, Secretary-General's reform recommendations 'did not go far enough', General Assembly told, as debate begins on 'In Large Freedom'.
- Discurso inaugural del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ante el Diálogo Temático oficioso de la Asamblea General sobre la responsabilidad de proteger, Nueva York, 23 de julio de 2009.
- General Assembly Debate on the Responsibility to Protect, Statement on behalf of the European Union, Ambassador and Permanent Representative of Sweden to the United Nations, 23 July 2009.
- GA/10874, Delegates seek to end global paralysis in face of atrocities as General Assembly, hold interactive dialogue on responsibility to protect, 23 July 2009
- GA/10849, More than 40 delegates express strong scepticism, full supports as General Assembly, continues debate on responsibility to protect, 24 July 2009
- Discurso del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la clausura del Diálogo Temático interactivo sobre la responsabilidad de proteger, Nueva York, 28 de julio de 2009
- A/63/958, Nota del Presidente de la Asamblea General. Nota conceptual sobre la responsabilidad de proteger a las poblaciones contra el

genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, 9 septiembre de 2009.

- General Assembly Interactive Dialogue on Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect, 9 august, 2010.
- Asamblea General, Debate Interactivo de la Asamblea General, Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger, Discurso de la Delegación de Nicaragua ante las Naciones Unidas, Nueva York, 9 de agosto de 2010
- General Assembly, Early warning, assessment and the responsibility to protect, Statement by Deputy Permanent Representative of Brazil to the United Nations, New York, 9 August 2010.
- Asamblea General, Diálogo Interactivo Informal Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger, intervención del representante de Bélgica en nombre de la Unión Europea, 9 de agosto de 2010.
- A/64/903, de 8 de septiembre de 2010. Informe del Grupo de Trabajo Especial sobre la Revitalización de la Asamblea General.
- Asamblea General, 65° Período de Sesiones de la Asamblea General, Diálogo Interactivo sobre La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger, 12 julio de 2011.
- Intervention on behalf of the European Union Acting Head of Delegation of the European Union to the United Nations, at the Informal GA interactive dialogue on The Role of Regional and Sub-regional Organizations on implementing the Responsibility to Protect, United Nations, New York, 12 July 2011.
- Permanent Mission of Barbados to the United Nations, Permanent Representative of Barbados to the United Nations on behalf of The Caribbean Community (CARICOM), at the Informal Interactive Dialogue on the role of Regional and Sub-Regional Arrangements in implementing the Responsibility to Protect, New York, 12 July 2011.

- Statement European Council President, Opening of the 66th session of the UN General Assembly General debate, 21-24 September, 26-27 September 2011, General Assembly Chamber, New York, 2011.
- Statement by President of the Federative Republic of Brazil, Opening of the 66th session of the UN General Assembly General debate, 21-24 September, 26-27 September 2011, General Assembly Chamber, New York, 2011.
- A/66/551-S/2011/701, Asamblea General, Carta de fecha 9 de noviembre de 2011 dirigida al Secretario General por la Representante Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas, Anexo de la carta de fecha 9 de noviembre de 2011 dirigida al Secretario General por la Representante Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas, Responsabilidad al Proteger: elementos para el desarrollo y la promoción de un concepto, 17 febrero 2012.
- GA/11234, General Assembly, Switzerland withdraws draft resolution in General Assembly aimed at improving Security Council's working methods to avoid 'politically complex' wrangling, 16 may 2012.
- Information note and updated meeting programme for United Nations General Assembly, Informal interactive dialogue on the Report of the Secretary-General on the Responsibility to protect: Timely and decisive Response, 30 august 2012.
- Secretary-General's remarks to General Assembly Informal Interactive Dialogue on "The Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response", New York, 5 September, 2012.
- Remarks given by J. Eliasson, General Assembly Informal, Interactive Dialogue on the Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response, 5 September 2012.
- Remarks given by A. Bellamy, General Assembly Informal Interactive Dialogue on the Responsibility to Protect, New York, 5 September 2012.
- Asamblea General, 66º Período de Sesiones de la Asamblea General, Diálogo Interactivo sobre la Responsabilidad de Proteger: Respuesta Oportuna y Decisiva, 5 de septiembre de 2012.

- United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Statement Deputy Head of Delegation Chargé d’affaires, Delegation of the European Union to the United Nations, New York, 5 September, 2012.
- United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Statement delivered by Ambassador Permanent Representative, New York, 5 September, 2012.
- United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Statement delivered by Permanent Representative of Brazil to the United Nations, New York, 5 September, 2012.
- United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Statement delivered by Australian Mission to the United Nations, New York, 5 September, 2012.
- United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Statement delivered by Permanent Representative of UK to the United Nations, New York, 5 September, 2012.
- United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Statement delivered by Permanent Representative of France to the United Nations, New York, 5 September, 2012.
- United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Statement delivered by Permanent Representative of Libya to the United Nations, New York, 5 September, 2012.

- United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Statement delivered by Deputy Permanent Representative of Slovenia to the United Nations, New York, 7 September, 2012.
- Asamblea General, Diálogo Interactivo Oficioso sobre “Informe del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva”, Intervención del Representante Permanente alterno de Venezuela ante la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 5 de septiembre, 2012.
- United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Statement delivered by Permanent Representative of Singapore to the United Nations, New York, 5 September, 2012.
- United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Statement delivered by Permanent Representative of Belgium to the United Nations, New York, 5 September, 2012.
- United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Statement delivered by Permanent Representative of Japan to the United Nations, New York, 5 September, 2012.
- United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Statement delivered by Permanent Representative of Russian Federation to the United Nations, New York, 5 September, 2012.
- United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely

- and decisive response”, Statement delivered by Alternate Representative of United States to the United Nations, New York, 5 September, 2012.
- United Nations General Assembly, Informal Interactive dialogue on the “Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: Timely and decisive response”, Statement delivered by Permanent Representative of Cuba to the United Nations, New York, 5 September, 2012.
 - Discurso del Secretario General ante la Asamblea General, Nueva York, 25 septiembre de 2012.
 - Discours Premier Ministre du Royaume de Belgique lors de la 67ème Assemblée Générale des Nations Unies New York, le 26 septembre 2012.
 - Statement by President of the Federative Republic of Brazil, at the Opening of the General Debate of the 67th session on the United Nations General Assembly, New York, 25 September 2012.
 - Statement by Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation, at the 67th Session of the UN General Assembly, 28 September 2012.
 - Letter dated 5 August 2013, to all Permanent Missions and Permanent Observer Missions to the United Nations, regarding the Informal Interactive Dialogue of the GA on the responsibility of States to protect their populations by preventing genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity through appropriate and necessary means.
 - Asamblea General, A/68/284, Informe del Experto independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo, A. M. de Zayas, 7 de agosto de 2013.
 - United Nations General Assembly, Minister of Integration of Italy at Informal Interactive dialogue on the report of the Secretary General, on “The Responsibility to protect: State responsibility and Prevention”, 11 September, 2013.
 - United Nations General Assembly, Permanent Representative to the UN, at the UN General Assembly interactive dialogue on the “Responsibility to Protect: State responsibility and prevention”, 11 September, 2013.

- United Nations General Assembly, Statement by U.S. Permanent Representative to the United Nations, At an Informal Interactive Dialogue on the “Responsibility to Protect: State responsibility and prevention”, 11 September, 2013.
- United Nations General Assembly, Statement by Permanent Mission of Germany to the United Nations, At an Informal Interactive Dialogue on the “Responsibility to Protect: State responsibility and prevention”, 11 September, 2013.
- United Nations General Assembly, Statement by Venezuela’s Permanent Representative to the United Nations, At an Informal Interactive Dialogue on the “Responsibility to Protect: State responsibility and prevention”, 11 September, 2013.
- United Nations General Assembly, Statement by Permanent Mission of Cuba to the United Nations, At an Informal Interactive Dialogue on the “Responsibility to Protect: State responsibility and prevention”, 11 September, 2013.
- United Nations General Assembly, European Union Intervention delivered by Head of the Delegation of the European Union to the United Nations, at the United Nations General Assembly Informal interactive dialogue on the "Report of the Secretary-General on the Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention", 11, September, 2013.
- A/67/997-S/2013/553, Asamblea General, Consejo de Seguridad, Informe de la Misión de las Naciones Unidas encargada de investigar las denuncias relativas al empleo de armas químicas en la República Árabe de Siria acerca del incidente ocurrido en la zona de Ghouta, en Damasco, el 21 de agosto de 2013, 16 de septiembre de 2013.
- Opening of the 68th Session of the United Nations General Assembly, Statement by, President of the French Republic, 24 September, 2013.
- GA/11425, General Assembly, World Leaders Highlight Link between Peace, Development as General Assembly’s Sixty-eighth Session Holds Second Day of Annual Debate, Statement President of the Council of the European Union, New York City, 25 september, 2013.
- Plan de Acción “Los derechos primero”, mayo de 2014.

- President of the General Assembly, Information note and tentative meeting programme, General Assembly informal interactive dialogue on the Report of the Secretary-General on the responsibility to protect, "Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the responsibility to protect", 8 August, 2014.
- General Assembly, Statement by the Secretary General, B. Ki-Moon, at the General Assembly informal interactive dialogue on the Responsibility to Protect: "Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the responsibility to protect", 8 August, 2014.
- General Assembly, Statement by the Deputy Secretary-General J. Eliasson, at the General Assembly informal interactive dialogue on the Responsibility to Protect: "Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the responsibility to protect", 8 August, 2014.
- General Assembly, Statement of Indonesia, at the General Assembly informal interactive dialogue on the Responsibility to Protect: "Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the responsibility to protect", 8 August, 2014.
- General Assembly, Statement by the Russian Federation, at the General Assembly informal interactive dialogue on the Responsibility to Protect: "Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the responsibility to protect", 8 August, 2014.
- General Assembly, Statement by the Spanish delegation at the General Assembly informal interactive dialogue on the Responsibility to Protect: "Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the responsibility to protect", 8 August, 2014.
- General Assembly, Statement by the Mexican delegation at the General Assembly informal interactive dialogue on the Responsibility to Protect: "Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the responsibility to protect", 8 August, 2014.
- General Assembly, Statement by Rwanda on behalf of the UN Group of Friends of Responsibility to Protect, at the General Assembly informal interactive dialogue on the Responsibility to Protect: "Fulfilling our

collective responsibility: International assistance and the responsibility to protect", 8 August, 2014.

- United Nations General Assembly, Intervention delivered by Head of Delegation of the European Union to the United Nations. Informal interactive dialogue on the "Report of the Secretary-General on the Responsibility to Protect: "Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the Responsibility to Protect New York, 8 August, 2014.
- Debate General del 69º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Intervención de Su Majestad el Rey Felipe VI de España, Nueva York, 24 de septiembre de 2014.

2. Consejo de Seguridad

2.1. Resoluciones

- S/RES/307 (1971), Situación del Subcontinente India/Pakistán.
- S/RES/436 (1978), Líbano.
- S/RES/688 (1991), Iraq.
- S/RES/733 (1992), Somalia.
- S/RES/746 (1992), Somalia.
- S/RES/751 (1992), Somalia.
- S/RES/770 (1992), Bosnia y Herzegovina.
- S/RES/794 (1992), Somalia.
- S/RES/827 (1993), Tribunal (ex Yugoslavia).
- S/RES/872 (1993), Ruanda.
- S/RES/909 (1994), Ruanda.
- S/RES/430 (1994), Carta de fecha de 13 de abril de 1994 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el representante permanente de Bélgica ante las Naciones Unidas.

- S/RES/470 (1994), Informe especial del Secretario General sobre la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Ruanda.
- S/RES/912 (1994), Modificación del mandato de la UNAMIR teniendo en cuenta la actual situación en Ruanda, a fin de resolver la crisis de Ruanda.
- S/RES/935 (1994), Establecer una Comisión de Expertos imparcial para que examine las violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en Ruanda.
- S/RES/1405 (1994), Informe definitivo de la Comisión de Expertos establecida de conformidad con la resolución 935 (1994) del Consejo de Seguridad.
- S/RES/918 (1994), Ampliar el mandato de la UNAMIR e imposición de embargo obligatorio de armas a Ruanda.
- S/RES/929 (1994), Establecimiento de una operación temporaria multinacional con fines humanitarios en Ruanda hasta que se aporten a la UNAMIR los efectivos necesarios.
- S/RES/955 (1994), Establecimiento de un Tribunal Internacional y aprobación del Estatuto del Tribunal Penal Internacional.
- S/RES/1078 (1996), Sobre la situación en la región de los Grandes Lagos.
- S/RES/1101 (1997), Situación en Albania.
- S/RES/1160 (1998), Situación en Kosovo.
- S/RES/1170 (1998), La intervención de las Naciones Unidas en África.
- S/RES/1197 (1998), La situación en África.
- S/RES/1199 (1998), La situación humanitaria en todo Kosovo.
- S/RES/1244 (1999), La situación humanitaria en Kosovo (República Federativa de Yugoslavia).
- S/RES/1261 (1999), La cuestión de los niños y los conflictos armados.
- S/RES/1265 (1999), Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África.
- S/RES/1291 (2000), La situación en la República Democrática del Congo.

- S/RES/1304 (2000), La situación en la República Democrática del Congo.
- S/RES/1366 (2001), La función del Consejo en la prevención de conflictos armados.
- S/RES/1368 (2001), Sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo.
- S/RES/1373 (2001), Sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo.
- S/RES/1441 (2002), La situación entre el Iraq y Kuwait.
- S/RES/1483 (2003), La situación entre Iraq y Kuwait.
- S/RES/1500 (2003), La situación entre Iraq y Kuwait.
- S/RES/1511 (2003), La situación entre Iraq y Kuwait.
- S/RES/1528 (2004), La situación en Côte d'Ivoire.
- S/RES/1547 (2004), Informe del Secretario General sobre el Sudán.
- S/RES/1590 (2005), Informes del Secretario General sobre el Sudán.
- S/RES/1593 (2005), Informes del Secretario General sobre el Sudán.
- S/RES/1631 (2005), Cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.
- S/RES/1674 (2006), Protección de los civiles en los conflictos armados.
- S/RES/1706 (2006), Informes del Secretario General sobre el Sudán.
- S/RES/1769 (2007), Informes del Secretario General sobre el Sudán.
- S/RES/1894 (2009), Protección de los civiles en los conflictos armados.
- S/RES/1947 (2010), Consolidación de la paz después de los conflictos.
- S/RES/1962 (2010), La situación en Côte d'Ivoire.
- S/RES/1967 (2011), La situación en Côte d'Ivoire.
- S/RES/1970 (2011), Paz y seguridad en África.
- S/RES/1973 (2011), La situación en Libia.
- S/RES/1975 (2011), La situación en Côte d'Ivoire.
- S/RES/1990 (2011), Informes del Secretario General sobre el Sudán.
- S/RES/1996 (2011), Informes del Secretario General sobre el Sudán.
- S/RES/1998 (2011), Los niños y los conflictos armados.
- S/RES/2000 (2011), La situación en Côte d'Ivoire.

- S/RES/2009 (2011), La situación en Libia.
- S/RES/2014 (2011), La situación en el Oriente Medio.
- S/RES/2016 (2011), La situación en Libia.
- S/RES/2033 (2012), Cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.
- S/RES/2042 (2012), La situación en el Oriente Medio.
- S/RES/2043 (2012), La situación en el Oriente Medio.
- S/RES/2051 (2012), La situación en el Oriente Medio.
- S/RES/2059 (2012), La Situación en el Oriente Medio.
- S/RES/2062 (2012), La situación en Côte d'Ivoire.
- S/RES/2085 (2012), La situación en Malí.
- S/RES/2100 (2013), La situación en Malí.
- S/RES/2104 (2013), La situación en el Sudán y Sudán del Sur.
- S/RES/2109 (2013), Informes del Secretario General sobre el Sudán.
- S/RES/2112 (2013), La situación en Côte d'Ivoire.
- S/RES/2113 (2013), Informes del Secretario General sobre el Sudán.
- S/RES/2117 (2013), Armas pequeñas y armas ligeras.
- S/RES/2118 (2013), La situación en el Oriente Medio.
- S/RES/2121 (2013), la situación en la República Centroafricana.
- S/RES/2126 (2013), Informes del Secretario General sobre el Sudán.
- S/RES/2127 (2013), La situación en la República Centroafricana.
- S/RES/2132 (2013), Informes del Secretario General sobre el Sudán.
- S/RES/2138 (2014), Informes del Secretario General sobre el Sudán.
- S/RES/2139, de 22 de febrero de 2014, La situación en el Oriente Medio.
- S/RES/2140 (2014), La Situación en el Oriente Medio.
- S/RES/2148 (2014), Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur.
- S/RES/2149 (2014), La situación en la República Centroafricana.
- S/RES/2150 (2014), Amenazas a la paz y la seguridad internacionales.
- S/RES/2155 (2014), Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur.

- S/RES/2156 (2014), Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur.
- S/RES/2162 (2014), La situación en Côte d'Ivoire.
- S/RES/2164 (2014), La situación en Malí.
- S/RES/2165 (2014), La situación en el Oriente Medio.
- S/RES/2171 (2014), Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales - Prevención de conflictos.
- S/RES/2174 (2014), La situación en Libia.
- S/RES/2173 (2014), Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur.
- S/RES/2179 (2014), Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur.
- S/RES/2187 (2014), Informes del Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur.
- S/RES/2196 (2015), La situación en la República Centroafricana.
- S/RES/2201 (2015), La situación en el Oriente Medio.
- S/RES/2204 (2015), La situación en el Oriente Medio (Yemen).
- S/RES/2213 (2015), La situación en Libia.
- S/RES/2214 (2015), La situación en Libia.
- S/RES/2216 (2015), La situación en el Oriente Medio (Yemen).
- S/RES/2220 (2015), Las armas pequeñas.

2.2. Actas de sesiones

- S/PV.5430, Consejo de Seguridad, Protección de los civiles en los conflictos armados, 28 de abril de 2006.
- S/PV.5476, Consejo de Seguridad, Exposición Informativa de Sr. J. Egeland, debate abierto sobre la Protección de civiles en conflictos armados, Nueva York, 28 junio de 2006.
- S/PV.5476, Consejo de Seguridad, Exposición del Representante del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, debate abierto sobre

la Protección de civiles en conflictos armados, Nueva York, 28 junio de 2006.

- S/PV.5476, Consejo de Seguridad, Exposición del Representante de China, debate abierto sobre la Protección de civiles en conflictos armados, Nueva York, 28 junio de 2006.
- S/PV.5476, Consejo de Seguridad, Exposición del Representante de Qatar, debate abierto sobre la Protección de civiles en conflictos armados, Nueva York, 28 junio de 2006.
- S/PV.5476, Consejo de Seguridad, Exposición del Representante de Argentina, debate abierto sobre la Protección de civiles en conflictos armados, Nueva York, 28 junio de 2006.
- S/PV.5476, Consejo de Seguridad, Exposición del Representante de Eslovenia, debate abierto sobre la Protección de civiles en conflictos armados, Nueva York, 28 junio de 2006.
- S/PV.5619, La situación en Myanmar, de 12 de enero de 2007.
- S/PV.6216, Consejo de Seguridad, Delegación rusa en el debate sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, 11 de noviembre de 2009.
- S/PV.6216, Security Council debate on Protection of Civilians in Armed Conflict, Statement by Permanent Representative of Libyan Arab Jamahiriya, New York, 11 November 2009.
- S/PV.6216, Security Council debate on Protection of Civilians in Armed Conflict, Statement by Permanent Representative of Sri Lanka New York, 11 November 2009.
- S/PV.6491, Consejo de Seguridad, Paz y Seguridad en África, discurso del Representante de Francia en el Consejo de Seguridad, 26 de febrero de 2011.
- S/PV.6491, Consejo de Seguridad, Paz y Seguridad en África, discurso del Representante de la Federación de Rusia, en el Consejo de Seguridad, 26 de febrero de 2011.
- S/PV.6498, Consejo de Seguridad, La situación en Libia, 17 de marzo de 2011

- S/PV.6508, Consejo de Seguridad, La situación en Côte d'Ivoire, de 30 de marzo de 2011.
- S/PV.6531, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, 10 de mayo de 2011.
- S/PV.6627, Consejo de Seguridad, delegación rusa ante las Naciones Unidas, 4 de octubre de 2011
- S/PV.6627, Consejo de Seguridad, delegación china ante las Naciones Unidas, 4 de octubre de 2011.
- S/PV.6627, Consejo de Seguridad, delegación de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, 4 de octubre de 2011.
- S/PV.6710, Consejo de Seguridad, intervención del Primer Ministro y Ministro de Relaciones Exteriores del Estado de Qatar, Presidente de la actual sesión del Consejo de la Liga de los Estados Árabes a nivel ministerial, 31 de enero de 2012.
- S/PV.6708, La situación en Côte d'Ivoire, 26 de enero de 2012.
- S/PV.6711, Consejo de Seguridad, 4 de febrero 2012.
- S/PV.6711, Consejo de Seguridad, delegación francesa ante las Naciones Unidas, 4 de febrero de 2012.
- S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, Discurso presentado por el representante de Guatemala en el Consejo de Seguridad, Nueva York, 25 de junio de 2012.
- S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, Discurso presentado por el representante de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en el Consejo de Seguridad, Nueva York, 25 de junio de 2012.
- S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, Discurso presentado por el representante de Estados Unidos de América en el Consejo de Seguridad, Nueva York, 25 de junio de 2012.
- S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, Discurso presentado por el representante de Alemania en el Consejo de Seguridad, Nueva York, 25 de junio de 2012.

- S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, Discurso presentado por el representante de Liechtenstein en el Consejo de Seguridad, Nueva York, 25 de junio de 2012.
- S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, Discurso presentado por el representante de la Federación Rusa en el Consejo de Seguridad, Nueva York, 25 de junio de 2012.
- S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, Discurso presentado por el representante de China en el Consejo de Seguridad, Nueva York, 25 de junio de 2012.
- S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, Discurso presentado por el representante de Venezuela en el Consejo de Seguridad, Nueva York, 25 de junio de 2012.
- S/PV.6790, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados, Discurso presentado por el representante de Brasil en el Consejo de Seguridad, Nueva York, 25 de junio de 2012.
- S/PV.6810, la situación en el Oriente Medio, Discurso de la delegación rusa, de 19 de julio de 2012.
- S/PV.7036, Consejo de Seguridad, Las armas pequeñas, Discurso presentado por el representante de Ruanda, Nueva York, 26 de septiembre de 2013.
- S/PV.7036, Consejo de Seguridad, Las armas pequeñas. La repercusión de la transferencia ilícita, la acumulación desestabilizadora y el uso indebido de las armas pequeñas y las armas ligeras para la paz y la seguridad internacionales. Discurso presentado por la delegación rusa, 26 de septiembre del 2013.
- S/PV.7038, Consejo de Seguridad, la situación en el Oriente Medio, de 27 de septiembre de 2013.
- S/PV.7109, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados. Discurso presentado por el Secretario General

Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, 12 de febrero de 2014.

- S/PV.7109, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados. Discurso presentado por el representante de Chile, 12 de febrero de 2014.
- S/PV.7109, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados. Discurso presentado por el representante de los Estados Unidos de América, 12 de febrero de 2014.
- S/PV.7109, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados. Discurso presentado por el representante de Ruanda, 12 de febrero de 2014.
- S/PV.7109, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados. Discurso presentado por el representante de Italia, 12 de febrero de 2014.
- S/PV.7109, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados. Discurso presentado por el representante de Sudán, 12 de febrero de 2014.
- S/PV.7109, Consejo de Seguridad, La protección de los civiles en los conflictos armados. Discurso presentado por la delegación de Pakistán, 12 de febrero de 2014.
- S/PV.7116, Consejo de Seguridad, La situación en el Oriente Medio, Secretario General de las Naciones Unidas, 22 de febrero de 2014.
- S/PV.7116, Consejo de Seguridad. La situación en Oriente Medio, Delegación rusa, 22 de febrero de 2014.
- S/PV.7116, Consejo de Seguridad. La situación en Oriente Medio, Delegación francesa, 22 de febrero de 2014.
- S/PV.7116, Consejo de Seguridad. La situación en Oriente Medio, Delegación estadounidense, 22 de febrero de 2014.
- S/PV.7116, Consejo de Seguridad. La situación en Oriente Medio, Delegación del Reino Unido, 22 de febrero de 2014.
- S/PV.7116, Consejo de Seguridad. La situación en Oriente Medio, Delegación argentina, 22 de febrero de 2014.

- S/PV.7155, Consejo de Seguridad, Amenazas para la paz y la seguridad internacionales, Prevención y lucha contra el genocidio, exposición informativa, Embajador de Nueva Zelanda, 16 de abril de 2014.
- S/PV.7155, Consejo de Seguridad, Amenazas para la paz y la seguridad internacionales, Prevención y lucha contra el genocidio, delegación de Ruanda, 16 de abril de 2014.
- S/PV.7155, Consejo de Seguridad, Amenazas para la paz y la seguridad internacionales, Prevención y lucha contra el genocidio, delegación de Estados Unidos, 16 de abril de 2014.
- S/PV.7155, Consejo de Seguridad, Amenazas para la paz y la seguridad internacionales, Prevención y lucha contra el genocidio, delegación de Argentina, 16 de abril de 2014.
- S/PV.7155, Consejo de Seguridad, Amenazas para la paz y la seguridad internacionales, Prevención y lucha contra el genocidio, delegación de Francia, 16 de abril de 2014.
- S/PV.7155, Consejo de Seguridad, Amenazas para la paz y la seguridad internacionales, Prevención y lucha contra el genocidio, delegación de Corea, 16 de abril de 2014.
- S/PV.7155, Consejo de Seguridad, Amenazas para la paz y la seguridad internacionales, Prevención y lucha contra el genocidio, delegación de Lituania, 16 de abril de 2014.
- S/PV.7155, Consejo de Seguridad, Amenazas para la paz y la seguridad internacionales, Prevención y lucha contra el genocidio, delegación de Luxemburgo, 16 de abril de 2014.
- S/PV.7180, Consejo de Seguridad, La situación en el Oriente Medio, delegación australiana, 22 de mayo de 2014.
- S/PV.7116, Consejo de Seguridad. La situación en Oriente Medio, Delegación ruandesa, 22 de febrero de 2014.
- S/PV.7180, Consejo de Seguridad, La situación en el Oriente Medio, delegación rusa, 22 de mayo de 2014.
- S/PV.7180, Consejo de Seguridad, La situación en el Oriente Medio, delegación china, 22 de mayo de 2014.

- S/PV.7216, La situación en Oriente Medio, delegación de Argentina, de 14 de julio de 2014.
- S/PV.7247, Consejo de Seguridad, Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, Prevención de conflictos, Delegaciones de Luxemburgo, Ruanda, Lituania y Eslovenia, 21 de agosto de 2014.
- S/PV.7247, Consejo de Seguridad, Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, Prevención de conflictos, Delegaciones de Australia, y Francia, 21 de agosto de 2014.
- S/PV.7247, Consejo de Seguridad, Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, Prevención de conflictos, Delegación de España, 21 de agosto de 2014.
- S/PV.7247, Consejo de Seguridad, Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, Prevención de conflictos, Delegaciones de Eslovaquia, Países Bajos, Botswana y Montenegro, 21 de agosto de 2014.
- S/PV.7374, Consejo de Seguridad, La protección a los civiles en los conflictos armados, 30 de enero de 2015.
- S/PV.7374, Consejo de Seguridad, La protección a los civiles en los conflictos armados, delegación de Bélgica, 30 de enero de 2015.
- S/PV.7374, Consejo de Seguridad, La protección a los civiles en los conflictos armados, delegación de Guatemala, 30 de enero de 2015.
- S/PV.7374, Consejo de Seguridad, La protección a los civiles en los conflictos armados, delegación de Venezuela, 30 de enero de 2015.
- S/PV.7442, de 13 de mayo de 2015, Las armas pequeñas
- S/PV.7389, de 23 de febrero de 2015, Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales - Reflexión sobre la historia y reafirmación del firme compromiso con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

2.3. Declaraciones de la Presidencia

- S/PRST/2004/44, Consejo de Seguridad, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, 19 de noviembre de 2004.
- S/PRST/2007/37, Consejo de Seguridad, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, 11 de octubre de 2007.
- S/PRST/2008/18, Consejo de Seguridad, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad en relación con el examen del tema titulado “La protección de los civiles en los conflictos armados”, 27 de mayo de 2008.
- S/PRST/2009/1, Consejo de Seguridad, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad en relación con el examen del tema titulado “La protección de los civiles en los conflictos armados”, 14 de enero de 2009.
- S/PRST/2010/25, Consejo de Seguridad, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad en relación con el examen del tema titulado “La protección de los civiles en los conflictos armados”, 22 de noviembre de 2010.
- S/PRST/2011/16, Consejo de Seguridad, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, La Situación en el Oriente Medio, de 3 de agosto de 2011.
- S/PRST/2012/6, Consejo de Seguridad, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, La Situación en Oriente Medio, de 21 de marzo de 2012.
- S/PRST/2012/10, Consejo de Seguridad, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, La Situación en Oriente Medio, de 5 de abril de 2012.
- S/PRST/2013/2, Consejo de Seguridad, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad en relación con el examen del tema titulado “La protección de los civiles en los conflictos armados”, 12 de febrero de 2013.
- S/PRST/2013/15, Consejo de Seguridad, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, 2 de octubre de 2013.
- S/PRST/2014/3, Consejo de Seguridad, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad en relación con el examen del tema titulado

“La protección de los civiles en los conflictos armados”, 12 de febrero de 2014.

2.4. Otros

- S/2007/14, Consejo de Seguridad, Proyecto de Resolución, 12 enero de 2007, Myanmar.
- SC/8983, Security Council, Security Council fails to adopt draft resolution on Myanmar, 12 January, 2007.
- S/2011/137, de 15 de marzo de 2011, Carta de fecha de 14 de marzo dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Observador Permanente de la Liga de los Estados Árabes ante las Naciones Unidas.
- S/2011/333, de 31 de mayo de 2011, Carta de fecha 27 de mayo de 2011 dirigida al Secretario General por el Ministro de Relaciones Exteriores del Sudán
- S/2011/612, Consejo de Seguridad, Proyecto de resolución, 4 de octubre de 2011.
- S/2012/77, Consejo de Seguridad, proyecto de resolución, 4 de febrero de 2012.
- S/2012/538, Proyecto de resolución, la situación en el Oriente Medio, de 19 de julio de 2012.
- S/2013/99, Consejo de Seguridad, Informe final del Grupo de Expertos establecido en virtud de la resolución 1973 (2011) relativa a Libia, de 9 de marzo de 2013.
- S/2014/265, Consejo de Seguridad, Carta de fecha 11 de abril de 2014 dirigida al Secretario General por la Presidenta del Consejo de Seguridad, 14 de abril de 2014.
- S/2014/270, Consejo de Seguridad, Proyecto de resolución, 16 de abril de 2014.
- S/2014/348, Consejo de Seguridad, Proyecto de resolución, 22 de mayo de 2014

- S/2014/452, Carta de fecha 26 de junio de 2014 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Grupo de Expertos sobre la República Centroafricana establecido en virtud de la resolución 2127 (2013) del Consejo de Seguridad, 1 de Julio de 2014.
- S/2014/490, Proyecto de resolución, La situación en el Oriente Medio, de 14 de julio de 2014.
- S/2014/572, Consejo de Seguridad, Carta de fecha 5 de agosto de 2014 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ante las Naciones Unidas, 6 de agosto de 2014.
- S/2015/32, Consejo de Seguridad, Carta de fecha de 16 de enero de 2015 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Chile ante las Naciones Unidas, 19 de enero de 2015.
- S/2015/217, Carta enviada al Secretario General de Naciones Unidas por los representantes de Bahrein, Qatar, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Kuwait de fecha de 26 de marzo de 2015.

3. Secretario General

3.1. Informes

- S/23829, de 21 de abril de 1992, Informe del Secretario General sobre la situación en Somalia.
- A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992, Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz.
- A/51/950, de 14 de julio de 1997, Informe del Secretario General, Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma
- A/54/2000, de 3 de abril del 2000, Informe del Secretario General a la Asamblea General. Nosotros los Pueblos: la función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI,

- A/59/2005, 21 de marzo de 2005, Informe del Secretario General. Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos.
- E/CN.4/2006/84, de 9 de marzo de 2006, Promoción y Protección de los derechos Humanos, Informe del Secretario General sobre la aplicación del Plan de Acción de cinco puntos para la prevención del genocidio y sobre las actividades del Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio.
- A/61/204-S/2006/590, 28 de julio de 2006, Informe del Secretario General, Una asociación regional y mundial para la seguridad: problemas y oportunidades.
- S/2006/591, de 28 de Julio de 2006, Informe del Secretario General sobre Darfur.
- A/61/224, de 7 de agosto de 2006, Informe del Secretario General. Nuevo orden humanitario internacional.
- A/HRC/7/37, de 18 de marzo de 2008, Informe del Secretario General sobre la aplicación del Plan de Acción de cinco puntos para la prevención del genocidio y sobre las actividades del Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio.
- S/2008/186, de 7 de abril de 2008, Informe del Secretario General sobre la relación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, en particular la Unión Africana, en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.
- A/63/677, de 12 de enero de 2009, Informe del Secretario General. Hacer efectiva la responsabilidad de proteger.
- A/HRC/10/30, de 18 de febrero de 2009, Informe del Secretario General. Iniciativas del sistema de las Naciones Unidas para prevenir el genocidio y las actividades del Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio.
- A/64/701, 8 de marzo de 2010, Informe del Secretario General, Seguridad Humana.
- S/2009/277, de 29 de mayo de 2009, Informe del Secretario General. La protección de los civiles en los conflictos armados.

- A/64/864, de 14 de julio 2010, Informe del Secretario General. Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger.
- S/2011/211, 30 de marzo de 2011, Informe del Secretario General, Vigésimo séptimo Informe del Secretario General sobre la marcha de los trabajos de la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire.
- A/65/877–S/2011/393, de 28 de junio de 2011, Informe del Secretario General. La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger.
- S/2012/376, 22 de mayo de 2012, Informe del Secretario General sobre la Protección de los Civiles en los Conflictos Armados.
- A/65/877-S/2011/393, de 25 de julio 2012, Informe del Secretario General. La Responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva.
- S/2013/261, de 3 de mayo de 2013, Informe del Secretario General sobre la situación en la República Centroafricana.
- A/67/929-S/2013/399, de 9 de julio de 2013, Informe del Secretario General. La Responsabilidad de Proteger: responsabilidad del Estado y prevención.
- S/2013/503, de 22 de agosto de 2013, Informe del Secretario General, Armas pequeñas.
- S/2013/582, de 1 de octubre de 2013, Informe del Secretario General sobre la situación en Malí.
- S/2013/677, de 15 noviembre de 2013, Informe del Secretario General sobre la República Centroafricana, presentado de conformidad con el párrafo 22 de la resolución 2121 (2013) del Consejo de Seguridad.
- S/2013/689, de 22 de noviembre de 2013, Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados.
- S/2014/142, de 3 de marzo de 2014, Informe del Secretario General sobre la República Centroafricana presentado en cumplimiento del párrafo 48 de la resolución 2127 (2013) del Consejo de Seguridad.

- A/68/947-S/2014/449, de 11 de Julio de 2014, Informe del Secretario General. Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger.

3.2. Otros

- Examen de conjunto del derecho internacional: documento de trabajo preparado por el Secretario General, de 23 de abril de 1971.
- A/46/1, Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, 1991.
- Secretary-General Present His Annual Report to General Assembly, discurso de apertura del 54º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de septiembre de 1999.
- SG/A/857, Secretary-General names High-level Panel to study global security threats, and recommend necessary changes, 11 april 2003.
- S/2007/721, de 7 de diciembre de 2007, Carta de fecha 31 agosto de 2007 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General.
- Declaración del Secretario General, B. Ki Moon, en la presentación del Informe “Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger”, Summary of the Report of the Secretary-General on “Implementing the Responsibility to Protect”, 16 february, 2009.
- SG/SM/13454, SC/10201, AFR/2144, Secretary-General says Security Council action on Libya affirms international community’s determination to protect civilians from own government’s violence, 18 March 2011.
- SG/SM/13838, Secretary-General B. Ki-moon, “Effective Prevention requires early, active, sustained engagement, stresses”, Secretary-General at ministerial round table on ‘Responsibility to Protect: Responding to Imminent Threats of Mass Atrocities’, New York, 23 September, 2011.

- Secretary-General's B. Ki-Moon, remarks to General Assembly informal interactive dialogue on "The Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention", New York, 11 September 2013.
- DSG/SM/689, GA/11412, Deputy Secretary-General, J. Ellianson, at Informal Interactive dialogue on the report of the Secretary General, on "The Responsibility to protect: State responsibility and Prevention", 11 September, 2013.

4. Consejo de Derechos Humanos

- A/HRC/7/L.26, de 25 de marzo de 2008, del Consejo de Derechos Humanos para la Prevención del Genocidio.
- S-15/2, de 25 de febrero de 2011, del Consejo de Derechos Humanos, Situación de los Derechos Humanos en la Jamahiriya Árabe Libia.
- S-16/1, de 29 de abril de 2011, del Consejo de Derechos Humanos.
- A/HRC/RES/S-16/1, 4 de mayo de 2011, Human Rights Council, The current human rights situation in the Syrian Arab Republic in the context of recent events.
- A/HRC/17/44, 1 June 2011, Human Rights Council, Report of the International Commission of Inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law in the Libyan Arab Jamahiriya.
- S-17/1, de 23 de agosto de 2011, del Consejo de Derechos Humanos.
- A/HRC/18/21, de 16 de septiembre de 2011, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la visita de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos al Yemen.
- A/HRC/S-17/2/Add.1, 23 de noviembre de 2011, Informe de la comisión de investigación internacional independiente sobre la situación en la República Árabe Siria.
- A/HRC/RES/S-18/1, 2 de diciembre de 2011, Situación de los derechos humanos en la República Árabe Siria.

- A/HRC/19/11, de 24 de enero de 2012, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal República Árabe Siria.
- A/HCR/19/69, 22 de febrero de 2012, Informe de la comisión de investigación internacional independiente sobre la situación en la República Árabe Siria.
- A/HRC/19/L.1, de 27 de febrero de 2012, Agravamiento de las violaciones de los derechos humanos y deterioro de la situación humanitaria en la República Árabe Siria.
- A/HRC/19/11/Add.1, de 6 de marzo de 2012, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal República Árabe Siria. Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado.
- A/HRC/RES/19/22, de 10 de abril de 2012, Situación de los derechos humanos en la República Árabe Siria.
- A/HRC/24/59, 12 September 2013, Human Rights Council, Situation of human rights in the Central African Republic.

5. Corte Internacional de Justicia.

- C.I.J., *Estrecho de Corfú, (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte c. Albania)*, Sentencia de 9 abril de 1949, *Recueil*, 1949.
- C.I.J. *Plataforma continental del Mar del Norte, (República Federal de Alemania/Dinamarca; República Federal de Alemania/Países Bajos)*, Sentencias de 20 de febrero de 1969.
- C.I.J., *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua*, Sentencia de 27 de junio de 1986, *Recueil*, 1986.
- C.I.J., *Proyecto Gabcíkovo-Nagymaros (Hungría/Eslovaquia)*, Sentencia de 25 de septiembre de 1997, *Recueil*, 1997.
- C.I.J., *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, Opinión consultiva de 9 de julio de 2004.

- C.I.J., *Aplicación de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (Bosnia Herzegovina c. Serbia y Montenegro)*, Sentencia de 26 de febrero de 2007.

6. Comisión de Derecho Internacional

- CDI, A/50/10, Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su cuadragésimo séptimo período de sesiones, 2 de mayo a 21 julio de 2005, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1995

7. Otras Organizaciones Internacionales

7.1. Unión Europea

7.1.1. Consejo Europeo

- Consejo Europeo, *Una Europa Segura en un mundo mejor, Estrategia Europea de Seguridad*, 12 de diciembre de 2003.
- Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, 10255/1/05 REV 1, Bruselas 16 y 17 de junio de 2005.
- European Council on Libya/Southern Neighbourhood, *Conclusions*, 25 March 2011.

7.1.2. Consejo de la UE

- “EU-CANADA PARTNERSHIP AGENDA”, EU-Canada Summit, Ottawa, 18 March 2004.

- Joint Summit Declaration EU-Canada Summit”, Niagara on the Lake, 19 June 2005.
- Council conclusions on UN World Summit, 2687th External Relations Council meeting, Brussels, 7 November, 2005.
- Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo», C 46, 24 de febrero de 2006.
- EU Priorities for the 61st UNGA, 18 July 2006.
- 2749th External Relations Council Meeting: EU Council Conclusions on Sudan/Darfur, 15 September 2006.
- 2770th General Affairs & External Relations Council, EU Council Conclusions on Implementation of the Human Rights and Democratisation Policy in Third Countries, 11 December 2006.
- EU Priorities for the 62nd UNGA, 2 October 2007.
- Declaración conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, “El Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria”, C 25/01, 30 de enero de 2008.
- EU Priorities for the 63rd UNGA, 16 June 2008.
- 2914th General Affairs, Council meeting Brussels, 8 December 2008, Council Conclusions on the 60th anniversary of the adoption of the Universal Declaration of Human Rights.
- Consejo de la Unión Europea, Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, “Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”, S407/08, Bruselas, 11 de diciembre de 2008.
- EU Priorities for 64th UNGA, 9 June 2009.
- 2961st General Affairs Council Meeting, Conclusions on Sudan, 15 September 2009.
- 2985th Foreign Affairs Council Meeting, Conclusions on Human Rights and Democratisation in the 3rd Countries, 8 December 2009
Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo

sobre el 65º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 25 de Marzo de 2010.

- EU Priorities for the 65th UNGA, 25 May 2010.
- Decisión 2011/137/PESC del Consejo, relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Libia, de 28 de febrero de 2011.
- Decisión 2011/210/PESC del Consejo de 1 de abril de 2011, sobre una operación militar de la Unión Europea en apoyo de las operaciones de asistencia humanitaria como respuesta a la situación de crisis existente en Libia («EUFOR Libia»). Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Siria, Bahrein y Yemen, de 7 de abril de 2011.
- Consejo de Asuntos Exteriores de la UE, Siria 8871/11, COMAG 52 PESC 472, 12 de abril de 2011.
- Declaración de la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, en nombre de la Unión Europea, sobre la situación en Siria, 9512/1/11 REV 1, PRESSE 115, 29 de abril de 2011.
- Declaración de la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, en nombre de la Unión Europea, sobre la situación en Siria, 9512/2/11 REV 2 PRESSE 115, 18 de mayo de 2011.
- Reglamento de ejecución del Consejo por el que se aplica el Reglamento (UE) nº 442/2011 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria, 18 de mayo de 2011.
- Conclusiones del Consejo Siria, 10580/11, COMAG 71, PESC 661, 23 de mayo de 2011.
- Declaración de la Alta Representante, en nombre de la Unión Europea, sobre la adhesión de determinados países terceros a la Decisión 2011/273/PESC del Consejo relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria tal como se aplica mediante la Decisión 2011/302/PESC del Consejo, 11347/11, PRESSE 172, 9 de junio de 2011.

- Consejo de la Unión Europea, Prioridades de la Unión Europea para el Sexagésimo Sexto Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 11298/11, 10 de junio de 2011.
- Conclusiones del Consejo Siria, 11801/11, COMAG 81, PESC 804, COHAFA 70, 20 de junio de 2011.
- Consejo de la Unión Europea, Informe anual al Parlamento Europeo de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 12562/11, PESC 912, 6 de julio de 2011.
- Decisión del Consejo por la que se suspende parcialmente la aplicación del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Árabe Siria, PESC 1067, RELEX 854, COMEM 232, COARM 142, FIN 586, 1 de septiembre de 2011.
- Reglamento del Consejo nº442/2011, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria de 9 de mayo de 2011.
- Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 36/2012 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria de 22 de enero de 2012.
- Conclusiones del Consejo Siria, 5633/12, COMAG 4, PESC 79, COHAFA 8, SY 2, 23 de enero de 2012, Consejo de la Unión Europea, Asuntos Exteriores, Sesión n.º 3142, comunicado de prensa, Bruselas, 23 de enero de 2012.
- Declaración de la Alta Representante, en nombre de la Unión Europea, sobre la adhesión de determinados terceros países a la Decisión 2012/122/PESC del Consejo, por la que se modifica la Decisión 2011/782/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria, a la Decisión de Ejecución 2012/172/PESC del Consejo por la que se aplica esa Decisión, a la Decisión 2012/206/PESC del Consejo por la que se modifica esa Decisión, y a la Decisión de Ejecución 2012/256/PESC del Consejo por la que se aplica esa Decisión, 11101/12, PRESSE 253, 8 de junio de 2012.
- EU Priorities for 67th UNGA, 23 July 2012.

- Consejo de la Unión Europea, Informe anual al Parlamento Europeo de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 14605/12, PESC 1195, 4 de octubre de 2012.
- Decisión 2013/34/PESC del Consejo, relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali), de 17 de enero de 2013.
- Conclusiones del Consejo sobre Mali, 5907/13, 5907/13, Bruselas 31 de enero de 2013.
- Decisión 2013/87/PESC del Consejo, sobre el inicio de una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Malí (EUTM Malí), de 18 de febrero de 2013.
- Decisión 2013/178/PESC del Consejo, relativa a la firma y celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Mali sobre el estatuto de la misión militar de la Unión Europea en la República de Mali destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali), de 25 de febrero de 2013.
- EU Priorities for 68th UNGA, 24 June 2013.
- 2013/399/PESC: Decisión EUTM Mali/1/2013 del Comité Político y de Seguridad, por la que se nombra un Comandante de Misión de la UE para la misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali), de 19 de julio de 2013.
- 2013/696/PESC: Decisión EUTM Mali/2/2013 del Comité Político y de Seguridad, sobre la creación del Comité de contribuyentes para la misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali), de 12 de noviembre de 2013.
- Decisión 2013/729/PESC del Consejo, por la que se modifica la Decisión 2013/34/PESC relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali), de 9 de diciembre de 2013.
- Conclusiones del Consejo Sira, 16392/12, COMAG 121, PESC 1408, COHAFA 143, SY 30, de 19 de noviembre de 2012.

- Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 36/2012 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria, 5 de enero de 2014.
- Conclusiones del Consejo sobre Siria, 8934/14, SY6, COMAG 44, COHAFA 44, PESC 399, 14 de abril de 2014; Combatientes extranjeros y retornados desde la perspectiva de la lucha contra el terrorismo, en especial por lo que respecta a Siria: situación actual y propuestas para futuros trabajos.
- EU Priorities for the 69th session UNGA, 23 June 2014.

7.1.3. Comisión Europea

- Speech by the Commissioner for External Relations and the ENP Benita Ferrero-Waldner, The UN at the Cross Roads - Signposting the Way to the Successful Summit, International Peace Academy, 3 June 2005.
- Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, The 2005 UN Summit – Addressing the global challenges and making a success of the reformed UN, Brussels, COM(2005) 259 final, 15 June, 2005.
- European Commission, “EU's response to the “Arab Spring”: The State-of-Play after Two Years”, Brussels, 08 February 2013.
- Comunicación conjunta de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo, Plan de Acción sobre derechos humanos y democracia (2015-2019), Mantener los derechos humanos entre las prioridades de la agenda de la UE, de 28 de Abril de 2015.

7.1.4. Parlamento Europeo

- Resolución del Parlamento Europeo sobre los criterios aplicables a las operaciones de la UE de imposición de la paz en la República Democrática del Congo, 23 de marzo de 2006.
- Parlamento Europeo, resolución del Parlamento Europeo sobre Darfur, P6_TA(2006)0142, 6 de abril de 2006.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre Darfur, de 28 de septiembre de 2006.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre la República de Uzbekistán, 26 de octubre de 2006.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre Darfur, de 15 de febrero de 2007.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre Darfur, de 12 de julio de 2007
- Resolución del Parlamento Europeo sobre Kenia, 17 de enero de 2008.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre Kivu Norte, 21 de febrero de 2008.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre Darfur, de 22 de mayo de 2008.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre la trágica situación en Birmania, 22 de mayo de 2008.
- Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el 63º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 9 de Julio de 2008.
- Resolución del Parlamento Europeo, sobre la respuesta de la UE a la deteriorada situación en la región oriental de la República Democrática del Congo, de 20 de noviembre de 2008.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Zimbabue, 18 de diciembre de 2008.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre Darfur, de 12 de marzo de 2009.
- Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el 64º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 24 de Marzo de 2009.

- Resolución del Parlamento Europeo sobre el resultado de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas (14-16 de septiembre de 2005), Reforma de las Naciones Unidas y Objetivos del Milenio para el Desarrollo, 29 de septiembre de 2009.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre los países vecinos meridionales y Libia en particular, P7_TA(2011)0095, de 10 de marzo de 2011.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre Darfur, de 10 de marzo de 2011.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre la UE como actor global: su papel en organizaciones multilaterales”, 11 de mayo de 2011, P7_TA(2011)0229.
- Propuesta de recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el 66º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, (2011/2030(INI)), 13 de mayo de 2011.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Siria, Yemen y Bahrein en el contexto de la situación en el mundo árabe y el África septentrional, de 7 de julio de 2011.
- Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el 66º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 8 de Junio de 2011.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Siria, de 15 de Septiembre de 2011.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Siria, de 15 de Diciembre de 2011.
- Resolución del Parlamento Europeo, sobre la situación en Siria, de 16 de febrero de 2012.
- Resolución del Parlamento Europeo, sobre la situación en Malí, de 20 de abril de 2012.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre el Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común, (12562/2011 – 2012/2050(INI)), 12 de septiembre de 2012.

- Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Siria, de 13 de Septiembre de 2012.
- Parlamento Europeo, propuesta de recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el principio de las Naciones Unidas de Responsabilidad de Proteger (2012/2143 (INI)), de 27 de marzo de 2013.
- Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el principio de las Naciones Unidas de Responsabilidad de Proteger, de 18 abril de 2013.
- Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo, sobre el 68º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, (2013/2034(INI)), de 11 de junio de 2013.
- Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el 68º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 11 de Julio de 2013.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Siria de 12 de septiembre de 2013.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre el Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común (2013/2081(INI)), de 24 de octubre de 2013.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Siria de 6 de febrero de 2014.
- Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el 69º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 2 de Abril de 2014.

7.2. Unión Africana

- Constitutive Act of the African Union adopted by the Thirty-sixth ordinary session of the Assembly of heads of state and Government, Lomé, Togo, 11 July, 2000.

- Protocol Relating to the Peace and Security Council, adopted by the 1st Ordinary Session of the Assembly of the African Union, Durban, 9 July 2002.
- Protocol on Amendments to the Constitutive Act of the African Union, adopted 11 July 2003.
- AU Executive Council, 7th Extraordinary Session, *The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations*, Ext/EX.CL/2 (VII), 1-8 March, 2005
- Roadmap for the Operationalisation of the African Standby Force, EXP/AU-RECs/ASF/4(I), Addis Ababa, 22-23 March 2005.
- Framework for the Operationalization of the continental early warning system as adopted by Governmental Experts meeting on early warning and conflict prevention held in Kempton Park, South Africa, 17-19, December, 2006.
- ACHPR/Res.117 (XXXII) 07, Resolution on Strengthening the Responsibility to Protect in Africa, The African Commission on Human and Peoples' Rights, 42nd Ordinary Session, Brazzaville, Republic of Congo, 15 - 28 November 2007.
- Communiqué of the 265th Meeting of the Peace and Security Council, PSC/PR/COMM.2 (CCLXV), 10 March 2011.
- Communiqué of the Meeting of the AU High-Level Ad Hoc committee on Libya, 19 March 2011.
- A/RES.1/03/11, 25 March, 2011, AU, The Situation in Côte D'Ivoire.
- Extraordinary Session of the Assembly of the Union on the State of Peace and Security in Africa Decision on the Peaceful Resolution of the Libyan Crisis, EXT/ASSEMBLY/AU/DEC/(01.2011), Decision on the Peaceful Resolution of the Libyan Crisis, Addis Ababa, Ethiopia, 25 May 2011.
- AU, Decision Assembly/AU/Dec.338 (XVI) on the Report of the Peace and Security Council (PSC) on its Activities and the State of Peace and Security in Africa, adopted by the 16th Ordinary Session of the Assembly of the Union, held in Addis Ababa, from 30 to 31 January 2011.

- AU Peace and Security Council, Report of the Chairperson of the Commission on the Partnership Between the African Union and the United Nations on Peace and Security: Towards Greater Strategic and Political Coherence, AU Doc. PSC/PR/2. (CCCVII), January 9, 2012.
- The Peace and Security Council of the African Union (AU), at its 363rd meeting held in Addis Ababa on 25 March 2013, the situation in the Central African Republic (CAR),PSC/PR/COMM.(CCCCLXIII), Addis Ababa, Ethiopia, 25 march 2013.
- AU, Immunity proposal for Africa Leaders in the African Court of Justice and Human Rights, July 2014.

7.3. Liga de Estados Árabes

- Arab League, Statement of the Council of the League, session 136, extraordinary session, 22 February 2011.
- Arab League, Council Resolution 7298, Regular Session 135, 2 March 2011.
- Arab League, Council Resolution 7360, Extraordinary Session, 12 March 2011.
- Arab League Council Resolution, 7435, 16 october 2011.
- Arab League Council Resolution 7636, [Plan of Action], 2 november 2011.
- Arab League Council Resolution 7438, 12 november 2011.
- Arab League Council Resolution 7439, 16 november 2011.
- Arab League Council Resolution 7442, 27 november 2012
- Arab League Council Resolution 7444, 22 january 2012.
- Arab League Council Resolution 7446, 12 february 2012
- Arab League Council Resolution 7507, 2 june 2012.

7.4. Otras organizaciones subregionales.

- Treaty of the Économie Community of West African States. (ECOWAS). Concluded at Lagos on 28 May 1975.
- ECOWAS Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-keeping and Security, Lome, 10 december 1999.
- SADC, Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation on 14th August 2001.
- Second Summit of the International Conference on the Great Lakes Region, Protocol on Non-Aggression and Mutual Defence in the Great Lakes Region, 30 November, 2006.
- Pact on Security, Stability and Development in the Great Lakes Region 14 and 15 December 2006.
- Treaty for the Establishment of the East African Community, as amended on 14th December, 2006 and 20th August, 2007.
- The ECOWAS Conflict Prevention Framework, Regulation MSC/REG, 1 january, 2008.
- Ihsanoglu Support No-Fly Decision At OIC Meeting On Libya, Calls For An Islamic Humanitarian Programme In And Outside Libya, 8 march 2011.
- ECOWAS/GCR2P, Report of Regional Policy Forum on the Responsibility to Protect, Abuja, Nigeria, 11-12 June, 2012.

8. Otros documentos

- *Prosecutor u Tadic*, Case N° IT-94-1, Decision on the Defense Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, para. 97, Appeals Chamber decision, 2 October 1995.
- United Nations, The United Nations and Somalia, 1992-1996, Department of Public Information, 1996.

- Independent International Commission on Kosovo, Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned, 2000.
- Bush Doctrine, American National Security Strategy (NSS), September 2002
- White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, October 2006.
- The National Security Strategy of the United Kingdom Security in an interdependent world, March 2008.
- The French White Paper on defense and national security, June 2008.
- The National Security Strategy of the United States of America, May 2010.
- Yemen Transition Agreement, 2011.
- Estrategia Española de Seguridad, Una responsabilidad de todos, Gobierno de España, Madrid, 2011.
- Alocución de Edward Luck, Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la responsabilidad de proteger en el debate oficioso sobre la iniciativa de la “Responsabilidad al Proteger”, Organizado por la Misión Permanente de Brasil, 21 de febrero de 2012.
- Remarks of Ambassador Dr. Peter Wittig, Permanent Representative of Germany to the UN, Informal discussion on “Responsibility while Protecting”, 21 February, 2012
- The French White Paper on defense and national security, April 2013.
- Estrategia Española de Seguridad, Un proyecto compartido, Gobierno de España, Presidencia del Gobierno, Madrid, 2013.
- Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, que modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal, BOE nº 63, Sec. I, p. 23027, 14 de marzo de 2014.
- Prioridades de España en Naciones Unidas 69º Período de sesiones de la Asamblea General, septiembre 2014
- Estrategia de Acción Exterior de febrero de 2015, aprobada por el Consejo de Ministros en su reunión de 26 de diciembre de 2014, en cumplimiento de lo establecido en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

- Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (García-Margallo Marfil), para informar acerca de las prioridades, líneas generales de actuación y expectativas de España en su pertenencia al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembro no permanente, sesión nº 38, miércoles 11 de febrero de 2015, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, X Legislatura, nº 744, año 2015.