

## **Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción**

Reflexiones acerca del resultado de la Cumbre Mundial de 2005  
sobre la reforma de la ONU

*Luis Peral*

Octubre de 2005

*Es Doctor en Derecho, Master en Derecho de la Unión Europea, Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas, con especialización en Relaciones Internacionales, por las Universidades Complutense y Carlos III de Madrid. Es también Diplomado en Derecho por la Universidad de Kent (Canterbury, Reino Unido).*

*Está adscrito en la actualidad al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia (España) en el marco del Programa de Investigación Ramón y Cajal, y colabora con FRIDE.*

DOCUMENTO DE TRABAJO

.....

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2005.

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid - ESPAÑA

Tel.: +34 915 22 25 12 – Fax: +34 915 22 73 01

Correo electrónico: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: [www.fride.org](http://www.fride.org)

Las opiniones expresadas por la autora de este documento no reflejan necesariamente la opinión de FRIDE.

## Resumen

El consenso sobre cuáles son las actuales amenazas a la paz y seguridad internacionales, tal como ese concepto se refleja en el artículo 39 de la Carta de la ONU, es tan necesario como difícil de lograr. La Cumbre Mundial de 2005 sobre la reforma de la ONU ha dado pasos que pueden considerarse satisfactorios, pero persiste una gran confusión entre las acepciones del término “amenaza” como situación, categoría o contexto. Sólo despejando esa confusión, de la que en buena medida es responsable la prioridad conferida durante los últimos años a la lucha antiterrorista, puede lograrse un nuevo equilibrio en la acción de mantenimiento de la paz. Ese nuevo equilibrio ha de reflejar en particular las preocupaciones proclamadas por los Estados acerca de la necesidad de poner fin al genocidio y a las demás violaciones graves y masivas de derechos humanos.

El principal propósito del presente documento es esbozar los perfiles de una categoría específica de amenazas a la paz, denominada *amenazas a la seguridad humana*, que sería el resultado de la intersección entre el principio de la responsabilidad de proteger y el concepto de seguridad humana, ambos incluidos en el Documento final de la Cumbre Mundial. Ahora bien, esa categoría sólo puede considerarse expresión de una *nueva voluntad* de los Estados en la medida en que se creen instrumentos de acción internacional destinados a hacer frente a las situaciones en las que se identifique la existencia de dicha amenaza, y en la medida en que esa identificación no corresponda de modo exclusivo y discrecional al Consejo de Seguridad.

La Cumbre Mundial no ha resuelto el gran problema jurídico y práctico que surge en caso de bloqueo del Consejo de Seguridad. Si bien el Consejo es subsidiariamente responsable de proteger a las poblaciones respecto de las que el Estado no haya querido o no haya podido ejercer la responsabilidad que en primera instancia le compete, ¿qué ocurre cuando tampoco el Consejo muestra voluntad, o cuando carece de la capacidad necesaria para hacer frente a la responsabilidad de proteger a estas poblaciones? La propuesta que aquí se realiza resuelve esta cuestión sustituyendo el tradicional fundamento *finalista* de la legitimidad de la intervención armada por un fundamento cifrado en la legitimidad de los medios de acción internacional. En esta perspectiva, es esencial que los Estados y el Consejo de Seguridad actúen de modo congruente con los compromisos adquiridos y doten de efectividad al nuevo consenso internacional.

El concepto de la responsabilidad de proteger será un concepto vacío de contenido si no se traduce de modo inminente en la creación de medios civiles destinados a la protección efectiva de los derechos básicos en caso de amenaza a la seguridad humana. Más aún, si tales medios civiles llegan a adquirir autonomía en el orden internacional, conferirían legitimidad a la intervención destinada a garantizar su despliegue, hasta el punto de que esa intervención podría no depender exclusivamente de la discrecionalidad del Consejo de Seguridad.



“We recognise that current developments and circumstances require that we urgently build consensus on major threats and challenges. We commit ourselves to translating that consensus into concrete action, including addressing the root causes of those threats and challenges with resolve and determination”

*2005 World Summit Outcome* (Doc. A/60/L.1, pár. 8)



## ÍNDICE

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>¿Qué es una amenaza a la paz? .....</b>	<b>1</b>
<b>Nuevas amenazas a la paz .....</b>	<b>2</b>
<b>Amenazas a la paz, categorías de amenazas a la paz y contexto de las amenazas a la paz.....</b>	<b>4</b>
<b>Aportaciones de la Cumbre Mundial de 2005.....</b>	<b>6</b>
<b>Hacia un concepto de ‘amenaza a la seguridad humana’ .....</b>	<b>8</b>
<b>Conclusiones y propuestas .....</b>	<b>9</b>





## Introducción

A principios de 2004, Kofi Annan, Secretario General de la ONU, afirmó que la guerra en Irak, los ataques terroristas en Estados Unidos y otros acontecimientos de los últimos años habían logrado romper el consenso sobre cuáles eran las amenazas a la paz. Su preocupación se había traducido en la designación del *Grupo de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y el Cambio*, cuyo mandato consistía en restablecer ese consenso para superar la división del mundo y proponer líneas de acción para reformar la ONU con ocasión de su 60º aniversario<sup>1</sup>. El principal problema subyacente a esa preocupación era y sigue siendo que la tendencia unilateralista de Estados Unidos va a contracorriente del universalismo propugnado por la ONU, cuyos más fervientes defensores –al menos sobre el papel- son la Unión Europea y algunos países del Sur.

Si no resulta en absoluto fácil alcanzar un consenso universal sobre qué es, en términos abstractos, una amenaza a la paz, mucho menos aún es hacerlo sobre si la *situación* que se produce en un país determinado encaja o no en el concepto o las categorías de amenaza a la paz. En cuanto a lo primero, el Informe del Grupo de Alto Nivel, de diciembre de 2004, identificó el principal obstáculo, que a su vez es *causa subyacente* a los problemas del mundo: “[I]as diferencias de poder, riqueza y geografía determinan, por cierto, nuestra sensación de lo que constituye la amenaza a la seguridad”<sup>2</sup>.

En cuanto a lo segundo, la discrecionalidad del Consejo de Seguridad resuelve el dilema a costa de la democracia y, en ocasiones, de la justicia. Más aún, esa discrecionalidad ha dificultado en la práctica alcanzar el consenso sobre qué es una amenaza a la paz en abstracto, teniendo también en cuenta que la existencia de una clara categorización facilitaría el control que el Tribunal Internacional de Justicia pudiese realizar sobre la legalidad de las decisiones del Consejo. La Carta, sin embargo, no propone

<sup>1</sup> *Ad. ex.*, “Palabras de bienvenida del Secretario General de las Naciones Unidas en el encuentro con parlamentarios de la OTAN”; Nueva York, 8 de marzo de 2004 (vid texto completo en [www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=808](http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=808)).

<sup>2</sup> Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos – Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, el Desafío y el Cambio, (Doc. A/59/565, p. 17).

establecer categorías, sino identificar situaciones concretas que, según el Consejo, amenacen la paz. Y, pese a todo, no puede negarse que la solución de 1945 es preferible al unilateralismo que hoy adquiere nueva vigencia.

Pero la cuestión más espinosa en torno al sistema de seguridad colectiva no ha recibido hasta el momento la atención que merece. Según el artículo 39 de la Carta de la ONU –llave del Capítulo VII-, “[e]l Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá que medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 *para* mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales” (la cursiva es mía).

Los artículos 41 y 42 facultan al Consejo a imponer a las partes medios de solución de controversias, a adoptar medidas que incluyen embargos, demostraciones militares y bloqueos, y a decretar o autorizar el recurso al uso de la fuerza armada. Sin embargo, la clave reside en que el artículo 39 vincula el concepto de amenaza a la paz a la respuesta que ha de darse a esa amenaza. En efecto, la eventual determinación de la existencia de una amenaza por el Consejo le obliga a actuar -recomendar o decidir qué hacer- para mantener o restablecer la paz; y por ello los medios de respuesta disponibles en buena medida determinan qué es, en cada caso, una amenaza a la paz.

## ¿Qué es una amenaza a la paz?

Durante la guerra fría, nadie había osado categorizar las amenazas a la paz del artículo 39 de la Carta. Se consideraba entonces que sólo un conflicto armado entre dos o más Estados, y a lo sumo -desde la adopción en 1977 del Protocolo I a los Convenios de Derecho Humanitario de Ginebra- un conflicto de autodeterminación nacional, podía llegar a poner en peligro la paz y seguridad internacionales, siempre y cuando así lo decidiese el Consejo de Seguridad mediante una resolución adoptada al efecto. Pese a que el Consejo apenas se pronunció durante los largos años de la *distensión*, la doctrina científica elaboró algunas teorías que sirven todavía para explicar qué es en realidad una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

En 1974, Jean Combacau afirmó que una amenaza a la paz en el sentido del artículo 39 de la Carta es una situación respecto de la cual el órgano competente determina que en efecto constituye una amenaza a la paz<sup>3</sup>. El razonamiento es circular y tal vez formalista, y desemboca además en el casuismo, pero no deja de ser un argumento infalible en la medida en que no se ejerza control jurisdiccional sobre las decisiones del órgano político que hoy ostenta el *cuasi* monopolio del recurso al uso de la fuerza. Por su parte, y teniendo presente la necesidad de dar respuesta a la amenaza, Benedetto Conforti razonó, en 1992, que cuando se trata de aplicar el artículo 39 de la Carta es imprescindible la concurrencia del *sentimiento* de la mayoría de los Estados<sup>4</sup>. Ese sentimiento podría tal vez definirse como un común acuerdo transformado en apoyo efectivo para hacer frente a la amenaza de que se trate, puesto que en otro caso su identificación por el Consejo carecería de alcance práctico.

Una amenaza a la paz en el marco de la Carta sería, por tanto, cualquier hecho o situación que el Consejo califique como tal, y que al propio tiempo sea reflejo de un consenso activo y generalizado de los Estados, al menos de los más poderosos. Además, ese consenso ha de traducirse en la disposición de los Estados a adoptar medidas de respuesta, incluida por ejemplo la disposición a enviar tropas en el caso concreto. Así, en particular respecto de las capacidades militares, mientras que no se lleven a cabo los acuerdos previstos en el artículo 43 de la Carta sobre la plena disponibilidad de tropas por el Consejo, es preciso, en la práctica, *sondear* a los Estados miembros de la ONU antes de identificar la amenaza a la que procede responder militarmente. La voluntad discrecional tiene así un límite infranqueable en la capacidad.

---

<sup>3</sup> *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Etude théorique de la coercition non militaire*. París, Pedone, 1974, p. 100.

<sup>4</sup> "Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de Sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression", en AAVV: *Le développement du rôle du Conseil de Sécurité. Colloque 1992, Académie de Droit International de la Haye*. La Haya, Martinus Nijhoff, 1993, p. 55.

## Nuevas amenazas a la paz

Durante la última década del siglo XX, el Consejo de Seguridad comenzó a adoptar decisiones que en términos generales obedecían a parámetros comunes. Las intervenciones armadas de carácter limitado que tuvieron lugar, con desiguales resultados, en el Kurdistán iraquí, la antigua Yugoslavia, Somalia, Ruanda, Albania, y algunas decisiones como las adoptadas respecto de Abjasia y el entonces Zaire, permitían ya establecer ciertas categorías de amenazas a la paz y la seguridad internacionales a partir de las decisiones adoptadas, aun sabiendo que ello no necesariamente equivale a establecer un límite jurídico a la discrecionalidad. En 1997, a través de su Presidente, el Consejo identificaba la que sin duda constituía *ratio* predominante en sus decisiones: "el desplazamiento masivo de población civil en situaciones de conflicto puede suponer un grave riesgo para la paz y la seguridad internacionales"<sup>5</sup>.

La explicación última del afán del Consejo por proteger a la población civil en el seno del conflicto era evitar el éxodo masivo de refugiados, que se convertía de este modo en la verdadera amenaza, casi siempre implícita, a la paz. Pero nadie elevó una protesta enérgica contra la estrategia del Consejo, ni siquiera las organizaciones de derechos humanos. La protección de los intereses de los Estados parecía traducirse por una vez en mayores esfuerzos por prestar asistencia a la población civil atrapada en el conflicto. La asistencia humanitaria se confirmó durante aquellos años como la estrategia más eficaz –teniendo en cuenta el coste económico y el beneficio en términos de seguridad interestatal– de hacer frente a los conflictos armados, y no por otra razón el Consejo ha sido y sigue siendo valedor de la labor humanitaria de las ONG.

En el intento de completar y matizar esta evolución de la praxis del mantenimiento de la paz, el Consejo adoptó en 2000 la Resolución 1296, mediante la que en apariencia intentó *codificar* las amenazas explícitas a la paz y seguridad internacionales a las que, siempre caso a caso, el sistema de seguridad colectiva se disponía a hacer frente a comienzos del siglo XXI. Esas 'nuevas amenazas' incluían o

---

<sup>5</sup> Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad sobre la protección de la asistencia humanitaria a los refugiados y otros en situaciones de conflicto, realizada en nombre del Consejo, de 19 de junio de 1997.

guardaban relación directa con los ataques deliberados contra la población civil o de cualquier otro tipo de personas protegidas en situaciones de conflicto armado; la comisión de violaciones graves, masivas y sistemáticas de Derecho Internacional Humanitario y de Derecho Internacional de los derechos humanos en situaciones de conflicto armado; la denegación al personal que desarrolla tareas asistenciales o humanitarias del acceso libre y sin trabas a la población civil en situaciones de conflicto armado; y la situación de vulnerabilidad de refugiados y personas desplazadas que se encuentren en campos, y que pueda dar lugar a maltratos o agresiones, así como el riesgo de que se infiltren elementos armados en los campos<sup>6</sup>.

Esa Resolución sin precedentes representa el paso simbólico entre el concepto de amenaza a la seguridad en un orden internacional puramente interestatal y el que corresponde adoptar a partir de la vigencia imperativa y *erga omnes* de las normas básicas de derechos humanos. Las expresiones *seguridad humana*, como antítesis de seguridad interestatal<sup>7</sup>, y *responsabilidad de proteger*, como nueva formulación de una injerencia basada en las exigencias derivadas del respeto a los derechos humanos<sup>8</sup>, resumen el

<sup>6</sup> Adviértase, no obstante, que todas estas categorías de amenazas constituyen o pueden constituir causas inmediatas del éxodo masivo y forzoso de la población. Salvando la referencia en mi opinión muy desafortunada al conflicto armado respecto de cada una de las categorías que enumera, la Resolución 1296 es acertada codificación de la praxis del sistema de seguridad colectiva durante la última década del siglo XX. Por lo demás, y tratando de evitar que la interpretación que realiza del artículo 39 le fuese exigible en el futuro, el Consejo recalcó la necesidad de adoptar decisiones "caso a caso, y teniendo en cuenta las circunstancias" de cada situación (pár. 1 de la Parte Dispositiva). La definición circular de amenaza a la paz que Combacau propuso en 1971 no perdía así su plena vigencia.

<sup>7</sup> Vid. el informe final de la Comisión sobre seguridad humana designada por el Secretario General de la ONU en [www.humansecurity-chs.org/finalreport/outline\\_spanish.html](http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/outline_spanish.html), y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana*. Nueva York: Oxford University Press, 1994. Vid. también *A Human Security Doctrine for Europe*, informe elaborado por un grupo de académicos y expertos internacionales y presentado al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, Javier Solana, el pasado 15 de septiembre de 2004 (vid. texto en <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Human%20Security%20Report%20Full.pdf>.)

<sup>8</sup> Vid. *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, elaborado por la Comisión del mismo nombre y presentado a la Asamblea General en 2001

código moral que hoy también inspira (según dicen ellos) a los dirigentes de la humanidad. Sin embargo, no se ha producido todavía un avance tan espectacular en cuanto a los medios de acción que deberían dar respuesta a estas nuevas amenazas. El *sentimiento* de los Estados, así como el de buena parte de las sociedades a las que representan, no avanza tan deprisa como el compromiso contenido en sus declaraciones solemnes.

Entre las explicaciones posibles, debe recordarse que el panorama del mantenimiento de la paz dio un vuelco a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Como consecuencia inmediata de los mismos, el Consejo, por un lado, se pronunció al día siguiente –Resolución 1368– con amplitud inusitada, si bien con calculada ambigüedad, sobre el alcance de la legítima defensa respecto de la acción armada que pudiera emprender Estados Unidos en Afganistán. Y, por otro lado, convirtió al terrorismo, en particular mediante su Resolución *legislativa* 1373 (2001), en una nueva, si no en la principal, categoría de amenaza a la paz y la seguridad internacionales<sup>9</sup>. Además, mediante su Resolución 1540, el Consejo determinó en 2004 que la proliferación de armas de destrucción masiva, y en particular su posesión por agentes no estatales, expresión que en este caso alude sobre todo a los terroristas, constituía también una amenaza 'genérica' a la paz. Pero tal vez sea posible aún recuperar el espíritu que inspiró la Resolución 1296 del Consejo.

(<http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/report2-en.asp#synopsis>).

<sup>9</sup> Vid. algunas reflexiones en mi comentario *Repercusiones del atentado terrorista perpetrado en Madrid el 11 de marzo en la acción del Consejo de Seguridad de la ONU*, en <http://www.fride.org/Publications/publication.aspx?item=431>.

## Amenazas a la paz, categorías de amenazas a la paz y contexto de las amenazas a la paz

El problema que surge a partir de los pronunciamientos sobre el terrorismo es doble. Desde el punto de vista práctico, existe una brecha creciente entre los esfuerzos dedicados por el Consejo a dotarse de medios para combatir el terrorismo y los que el órgano dedica a dar respuesta a las nuevas amenazas vinculadas a la seguridad humana<sup>10</sup>. Esa brecha afecta a la concepción de la amenaza a la paz y permite distinguir entre aquellas amenazas que se consideran ‘verdaderas’ y las que siguen siendo ‘proclamadas’. Además, desde un punto de vista tal vez más teórico, pero complementario, la acción codificadora y legislativa del Consejo ha dado lugar a una total confusión entre *amenaza a la paz*, *categoría de amenazas a la paz*, y *contexto* en que la amenaza a la paz es susceptible de producirse.

Pensemos en el atentado del 11 de marzo de 2004 en Madrid. Aunque fue calificado por el Consejo como amenaza a la paz y seguridad internacionales mediante su Resolución 1530, esa Resolución no contiene –como exige el artículo 39 de la Carta– ni recomendaciones ni medidas para restablecer la paz amenazada. El antiterrorismo convertido en discurso de la más alta política contribuía de este modo a desdibujar el concepto de amenaza a la paz en el sentido del artículo 39. Si la obligación precisa de los Estados es, según afirma el Consejo, “cooperar activamente” para detener y juzgar a los responsables de la masacre, sólo la violación de esa obligación, o el riesgo de su violación, debería representar una amenaza a la paz.

Así, en este caso, la categoría de amenaza o amenaza genérica sería la *ausencia de cooperación de los Estados para detener y juzgar terroristas*; mientras que la amenaza en concreto existiría cuando el Consejo identificase una situación que perteneciese a esa categoría respecto de la cual pusiera en marcha una respuesta

<sup>10</sup> Para confirmar esta afirmación basta consultar la página web del *Comité contra el terrorismo* (<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/>) y la del *Comité de sanciones contra los miembros de Al-Qaeda y los talibán* (<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267Template.htm>), ambos creados por el Consejo de Seguridad, y advertir que el Consejo no ha creado órganos semejantes en relación con las amenazas contenidas en su Resolución 1296, que de modo más directo e inminente afectan a la seguridad humana.

sancionadora o una respuesta de sustitución ante la inacción del Estado. En este supuesto, el terrorismo sería simplemente un *contexto* en el que suelen darse o pueden darse con mayor frecuencia ciertas amenazas a la paz. Por lo demás, el hecho de que el Consejo haya decidido establecer obligaciones precisas que pueden considerarse categorías de amenazas relativas al terrorismo, no representa un límite a su discrecionalidad, salvo que algún tribunal pueda un día controlar el modo en que esas categorías son aplicadas en la práctica.

En este panorama de confusión que tal vez en la línea expuesta puede llegar a aclararse, el Grupo de Alto Nivel designado por el Secretario General de la ONU para preparar la Cumbre de septiembre de 2005 dio una última vuelta de tuerca. La más llamativa –y también la más aplaudida y criticada– aportación del Informe del Grupo presentado en diciembre de 2004 es la renovación de la propuesta de ampliar el *catálogo* de amenazas a la paz y seguridad internacionales para incluir la extrema pobreza, la pandemia del SIDA, o el cambio climático<sup>11</sup>. Esa propuesta del Grupo parece constituir una reacción ante el énfasis reciente en la seguridad entendida como estabilidad y como restricción de libertades en nombre de la lucha contra el terrorismo, pero no pasa de ser una ampliación de carácter formal cuya adopción hubiera abundado en la confusión a la que nos referíamos, además de que hubiera tenido consecuencias absurdas, en algún sentido indeseables.

Desde el punto estrictamente jurídico, en efecto, la ampliación oficial del concepto de amenaza a la paz del artículo 39 de la Carta hubiera supuesto una ampliación automática de las facultades discrecionales del Consejo de Seguridad, que por cierto ya se ha comportado *de facto* como un legislador universal en el ámbito de la acción antiterrorista. La confusión en la que incurre el

<sup>11</sup> La tendencia a la ampliación del concepto de amenaza a la paz no es, sin embargo, novedosa. En su informe sobre la actividad de la Organización correspondiente al año 2000, el Secretario General de la ONU reproducía ya el catálogo, ampliándolo incluso, que había elaborado la OTAN en su Declaración de Washington de 1999. El GAN se ha limitado a seguir las pautas establecidas entonces. Para Kofi Annan, la *seguridad colectiva* no podía seguir definiéndose como la mera ausencia de conflicto armado, y al efecto citaba la existencia de amenazas directas a la *seguridad humana* tales como las violaciones masivas de derechos humanos, el desplazamiento masivo de poblaciones, el terrorismo internacional, la pandemia del SIDA, el tráfico de armas y de drogas, y las catástrofes medioambientales (Doc. UN A/55/1, de 2000, pág. 31).

Grupo de Alto Nivel, entre amenaza como situación y amenaza como contexto, parece legitimar la expansión de la tendencia del Consejo a legislar sobre el contexto en el que con mayor frecuencia surgen las amenazas. Aun considerando que el carácter formalmente imperativo de las resoluciones del Capítulo VII – cuyo límite sustantivo ha de ser el *ius cogens* internacional a cuya formación contribuyen-repercutiría en la mayor unidad del orden jurídico, los argumentos son muy débiles para justificar el riesgo de convertir al Consejo –un órgano de aplicación de un Tratado- en la primordial fuente del Derecho Internacional. En este sentido, la propuesta es indeseable.

Las personalidades designadas por el Secretario General habían confundido, en todo caso, el concepto de amenaza a la paz en el ámbito de la seguridad colectiva con los conceptos de *desafío*, *reto*, u *objetivo general de la comunidad internacional*, a los que cabe considerar contextos en los que, con mayor frecuencia, suelen darse situaciones calificables como amenazas a la paz. Así, por ejemplo, aun cuando los informes de la ONU confirman que el SIDA mata en África al menos cuatro veces más cada año que los conflictos armados en el continente<sup>12</sup>, parece evidente que el SIDA en tanto que tal no constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales en el sentido del artículo 39 de la Carta. Ahora bien, la extrema vulnerabilidad que la pandemia del SIDA produce en la población, puede aumentar de modo exponencial el riesgo de que el Gobierno respectivo promueva o tolere una violación masiva de los derechos humanos respecto de la que el Consejo se muestre proclive a actuar en el marco del Capítulo VII, sobre todo si esa proclividad está respaldada por el *sentimiento* de la comunidad internacional<sup>13</sup>.

Con mayor rigor que el Informe de este Grupo, la *Estrategia Europea de Seguridad*, adoptada en diciembre de 2003 bajo el título *Una Europa segura en un mundo mejor*, denomina *desafíos mundiales* a los problemas que derivan del

<sup>12</sup> Doc. UN A/55/1, de 2000, párrafo 4; vid. cifras y detalles en *Report of the Global HIV/AIDS Epidemic. UNAIDS*, junio de 2000.

<sup>13</sup> En particular, y parafraseando la Resolución 1296, la denegación al personal que desarrolla tareas asistenciales o humanitarias del acceso libre y sin trabas a la población afectada por el SIDA, en un Estado que no quiere o no puede prestar la atención adecuada a los enfermos, sería o podría ser una amenaza a la paz que requiriese la acción del Consejo de Seguridad. Sobre todo, si ello ha dado lugar o puede dar lugar a un éxodo masivo.

subdesarrollo y el desigual reparto de la riqueza; y proclama – aunque la inversa es igualmente cierta – que “[l]a seguridad es una condición necesaria para el desarrollo”<sup>14</sup>. La conexión entre, por un lado, la vulnerabilidad de la población como causa del hambre, la enfermedad y la exclusión y, por otro, la seguridad, o la *inseguridad*, internacional es evidente, pero ello no equivale a confundir el concepto de amenaza a la paz con los desafíos internacionales que en la actualidad y muy lentamente comienzan a afrontarse a través de los llamados *Objetivos de Desarrollo del Milenio*<sup>15</sup>.

El Plan de Acción elaborado en mayo de este año por Louise Arbour, Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, establece dos modos de abordar los problemas de derechos humanos, y lo hace en una perspectiva que podría aclarar la relación que existe entre el concepto de amenaza a la paz y aquello que en realidad constituye el trasfondo de la amenaza. Así, el Plan se refiere por un lado a los “desafíos de derechos humanos, que surgen de situaciones, tendencias o contextos generales que contribuyen a los abusos”; y, por otro, a los “desafíos de cumplimiento, que suponen obstáculos más concretos a la protección de los derechos humanos”<sup>16</sup>. El concepto de amenaza a la paz del artículo 39 de la Carta sólo debe restringirse a los *desafíos de cumplimiento* del Derecho Internacional que pongan en peligro la paz, a menos que se trate de convertir en legislador omnipotente al Consejo de Seguridad.

El SIDA, el terrorismo o la pobreza constituyen más bien desafíos primordiales y comunes al orden internacional, y son “contextos generales que contribuyen a los abusos de derechos humanos”. Y, asimismo, son contextos de las amenazas a la paz del artículo 39 en relación con el incumplimiento de obligaciones de Derecho Internacional, al menos cuando el Consejo así lo determine y reaccione en consecuencia. Para confirmar la tesis basta, en mi opinión, aplicar el concepto de amenaza a la paz vinculado a la respuesta internacional que corresponde adoptar para poner fin a la amenaza. Los medios previstos en los artículos 41 y 42 de la Carta, desde la

<sup>14</sup> Página 3 (vid. el documento en [http://ue.eu.int/cms3\\_fo/showPage.ASP?id=266&lang=ES&mode=g](http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.ASP?id=266&lang=ES&mode=g)).

<sup>15</sup> Vid. <http://www.un.org/millenniumgoals/>.

<sup>16</sup> *Plan de acción presentado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, contenido en un anexo al Informe del Secretario General *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos* (doc. A/59/2005/Add.3, p. 8).

ruptura de relaciones diplomáticas hasta el recurso a la fuerza armada, ¿sirven para poner fin al SIDA?. Aún cuando el Consejo de Seguridad se dotase de nuevos medios, ¿acaso corresponde tomar medidas contra la pobreza a un órgano que representa de modo permanente, y en consecuencia antidemocrático, los intereses de sólo cinco Estados?<sup>17</sup>

## Aportaciones de la Cumbre Mundial de 2005

Tal como muestra el párrafo que encabeza este análisis, los líderes mundiales reunidos en la Cumbre Mundial de la ONU han establecido una distinción clara entre amenazas y su contexto, al que denominan –recurriendo a otro concepto muy controvertido– *causas subyacentes*. El Documento final de la Cumbre aborda de modo equilibrado y convincente el problema de las amenazas a la paz y el de los medios de acción para hacerles frente, además de que en apariencia incorpora el concepto muy avanzado de la responsabilidad de proteger. Si se lograsen concretar las líneas de acción propuestas, tal vez podrían llegar a resolverse algunos de los principales problemas actuales del mantenimiento de la paz. Aún es pronto para ser pesimistas al respecto, pero sí ha llegado el momento de dejar paso a la realidad y contribuir a construir la reforma de la ONU que parece posible. Es el momento, por tanto, de realizar el análisis de las aportaciones de este Documento final de los Estados en el ámbito del mantenimiento de la paz a la luz de las reflexiones previas.

---

<sup>17</sup> Sólo el conflicto armado, y con muchos matices, es contexto de amenaza a la paz y en sí mismo constituye una amenaza a la paz, y al Consejo corresponde actuar en ambos sentidos. La discusión es muy compleja, pero es evidente que el cumplimiento estricto de las normas del Derecho Internacional Humanitario en situaciones de conflicto armado hace posible concebir conflictos que no representen una amenaza a la paz en su sentido más cercano al concepto de seguridad humana. La perspectiva en mi opinión adecuada, al menos por lo que se refiere a las amenazas a la paz relacionadas con violaciones de derechos humanos, es una vez más la que adopta Louise Arbour en el citado Plan de Acción: “Muchos de los peores abusos contra los derechos humanos cometidos en el mundo ocurren en el contexto de los conflictos armados. Las matanzas y el asesinato expreso o indiscriminado de civiles, los desplazamientos forzados, las violaciones, las desapariciones, las detenciones en masa, las explosiones y la destrucción de bienes de civiles son abusos que ocurren con mayor frecuencia en situaciones de guerra o de violencia política armada” (pár. 15).

En primer lugar, el capítulo dedicado en el Documento final a la paz y seguridad internacionales arranca afirmando que la respuesta a las amenazas a la paz –así como, por ejemplo, en la prevención de conflictos armados– requiere la cooperación, en el marco de sus respectivas competencias, de todos los órganos principales de la ONU. De modo contrario al propuesto por el Grupo de Alto Nivel, los Estados proponen la implicación no subordinada de otros órganos en lo que hasta ahora constituía en la práctica un *domaine réservé* del Consejo, pero sin que ello suponga merma en su ‘responsabilidad primaria’ respecto del mantenimiento de la paz<sup>18</sup>. Además, el Documento confirma que muchas de las amenazas a la paz están interrelacionadas entre sí, y que el desarrollo, la paz, la seguridad y los derechos humanos se refuerzan mutuamente<sup>19</sup>. Ahora bien, y en ello se aparta también de las propuestas del Grupo de Alto Nivel, no por ello el SIDA constituye una amenaza a la paz: “[r]econocemos que el VIH/SIDA, la malaria, la tuberculosis y otras enfermedades infecciosas entrañan graves peligros para el mundo entero y constituyen importantes obstáculos para el logro de los objetivos de desarrollo”<sup>20</sup>.

Después de abordar en primer término los problemas que el terrorismo plantea como amenaza a la paz, desde una perspectiva que abunda en la confusión a la que nos hemos referido<sup>21</sup>, el Documento enlaza de modo lógico las cuestiones relevantes sobre el restablecimiento de la paz –*peacekeeping*– y sobre la construcción o consolidación de la paz –*peacebuilding*. En este sentido, el gran acierto de los redactores es conferir preeminencia a los medios de acción de los que ha de dotarse la ONU para dar respuesta a las amenazas a la paz, hasta el punto de que no se identifican en el documento ni amenazas ni categorías de amenazas a la paz, excepción hecha –¿acaso cabía esperar otra cosa?– del terrorismo.

Así, el Documento alude a las llamadas *operaciones de paz de carácter integrado*, en las que los elementos civiles y militares de la acción de la ONU están bajo un mando civil único, que

---

<sup>18</sup> Párrafos 70 y 80. Otra cosa bien distinta es que la Asamblea haya reclamado, mediante la Resolución *Unidos para la Paz*, y en algún caso haya ejercido poderes residuales, en caso de inacción del Consejo. Sobre la necesidad de una acción integrada y coherente en materia de prevención de conflictos, *vid.* párrafos 74 y 75.

<sup>19</sup> Párrafo 72.

<sup>20</sup> Párrafo 57, primer inciso.

<sup>21</sup> Párrafos 81 a 91.

deberán desplegarse en situaciones complejas<sup>22</sup>, y alude también a la necesidad de poner en marcha unidades de despliegue rápido para reforzar la acción de mantenimiento de la paz. Más aún, y en este sentido la ONU se dispone a poner en práctica el concepto de *seguridad humana* desde el punto de vista de los medios de respuesta, el Documento endosa la creación del núcleo de un cuerpo de policía permanente de la ONU, que ha de ofrecer capacidad de respuesta inicial al componente policial de las misiones de paz de la ONU y asistir y asesorar a las misiones ya existentes<sup>23</sup>. La efectiva garantía de los derechos humanos requiere el aumento exponencial de las capacidades civiles de las misiones de paz, comenzando por la policía. Y a los Estados corresponde ahora convertir en hechos el compromiso, prestando su apoyo al Secretario General y dotándose de mayores capacidades civiles para la acción exterior.

En cuanto al necesario equilibrio que debe establecerse entre la acción regional de pacificación y la acción de la ONU, el Documento opta por aceptar la evidencia de la acción regional –que además *descarga* a la ONU de trabajo– tratando de preservar el multilateralismo en el plano universal. Así, el Documento hace mención a la necesidad de celebrar acuerdos y arreglos permanentes entre la ONU y los órganos regionales que actúan en el marco del Capítulo VII de la Carta, con alusión expresa a la necesidad de subsanar las carencias de la Unión Africana y a los esfuerzos desarrollados por la Unión Europea. La UE ha propuesto a la ONU llevar a cabo, bien *operaciones puente*, que supondrían el despliegue inmediato de tropas europeas mientras ésta organiza o refuerza una misión –tal como ocurrió en 2003 respecto de la República del Congo

<sup>22</sup> El concepto fue pergeñado por el anterior Secretario General de la ONU, Boutros Ghali, hace ahora 10 años (vid. *Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, Doc. A/50/60-S/1995/1, ad. ex. pár. 48). El reciente Informe del *Grupo de estudio* formado por expertos independientes designados al efecto por el *Comité ejecutivo de asuntos humanitarios de la ONU*, denomina operación integrada a aquella que trata de paliar las carencias del sistema actual en el ámbito de la consolidación de la paz a través de la creación de un marco de estrategia política capaz de subsumir a todos los actores y estrategias de la ONU –de carácter político, militar, humanitario y de desarrollo– respecto del país en cuestión (*Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations. Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group*. Mayo de 2005, consultado en <http://ochaonline.un.org/GetBin.asp?DocID=3352> el 15 de agosto de 2005, p. 3).

<sup>23</sup> Párrafo 92.

(Operación Artemis)–, o bien, según el modelo de *puesta a disposición* cuyo desarrollo ni siquiera se ha iniciado, una coordinación estrecha para que sus tropas desarrollen ciertas tareas complejas en el marco de misiones de la ONU<sup>24</sup>. Finalmente, el Documento de la Cumbre no elude mencionar –aunque sólo apunta vías vagas de solución– la necesidad de poner fin al abuso y la explotación sexual imputable al personal de la ONU<sup>25</sup>.

En una línea de continuidad, pero dando un paso más allá de la acción hasta ahora emprendida, al menos de modo sistemático, por la ONU, el Documento resultante de la Cumbre crea una *Comisión de consolidación de la paz*, con la intención de resolver una de las más lacerantes lagunas de la acción internacional y evitar la reincidencia en el conflicto así como poner en marcha estrategias de desarrollo sostenible<sup>26</sup>. La segunda intervención en Haití en 2004, diez años después de la primera, es prueba fehaciente de la necesidad de actuar en este sentido; y no hay modo más concreto y duradero de contribuir al respeto de los derechos humanos que el apoyo al restablecimiento o la creación de las instituciones estatales que han de ocuparse de garantizarlos cuando la misión de la ONU se haya replegado. Todavía es pronto para calificar de simbólica esta iniciativa, que debe además ponerse en relación tanto con la creación de un *Fondo para la democracia*<sup>27</sup> como con la transformación de la Comisión de derechos humanos en un *Consejo de derechos humanos* de perfiles aún ignotos<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> El Consejo Europeo de junio de 2004, celebrado en Bruselas, estableció tales dos modalidades en el documento que concreta la *Declaración conjunta sobre cooperación entre la UE y la ONU en el ámbito de la gestión de crisis*, de septiembre de 2003, titulado *EU-UN Co-operation in Military Crisis Management Operations. Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration. Adopted by the European Council (17-18 June 2004)*.

<sup>25</sup> Párrafo 96.

<sup>26</sup> Vid. párrafos 97 a 105 sobre funciones y composición de la Comisión.

<sup>27</sup> Párrafo 136.

<sup>28</sup> Párrafos 157 a 160.

## Hacia un concepto de ‘amenaza a la seguridad humana’

La Comisión de consolidación de la paz, que debe comenzar a trabajar antes de diciembre, podría diseñar estrategias de acción a partir de las resoluciones del Consejo de derechos humanos sobre violaciones graves y masivas de derechos humanos en Estados fallidos, o en Estados que salgan de un conflicto armado o de un régimen autoritario. En un sentido coadyuvante, los Estados han decidido atender la petición de la Alta Comisionada de derechos humanos, cuya Oficina duplicará sus recursos –en la actualidad, apenas el 1,8% del presupuesto general- durante los próximos cinco años<sup>29</sup>. En los casos más extremos, sin embargo, sólo cabe en principio acudir al Consejo de Seguridad para evitar un genocidio o poner fin a la masacre de la población. No se ha logrado, en este sentido, establecer una mayor conexión entre el Consejo y los nuevos órganos de derechos humanos y de consolidación de la paz, pero el avance más espectacular del Documento final, al menos en apariencia, es la expresión del consenso de los Gobiernos acerca de una especie de “responsabilidad colectiva internacional” de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.

Los Estados han querido así trasladar al marco multilateral su disposición a tomar medidas, primero pacíficas y luego coercitivas, con mención expresa al Capítulo VII, en caso de que las autoridades locales den muestras de su falta de capacidad o de su falta de voluntad de proteger a la población bajo su control<sup>30</sup>. Los Estados reunidos en la Cumbre, además endosan el concepto que ha de ser complementario de *seguridad humana*, y piden a la Asamblea que contribuya a perfilarlo. Según el Documento final, seguridad humana es el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperanza<sup>31</sup>. El problema es cómo dar contenido práctico al concepto.

Dos cuestiones, la primera más teórica y la segunda de índole práctica, son prioritarias. Por un lado, es preciso unificar las ideas de responsabilidad colectiva internacional y de garantía a todas las personas, comenzando por las poblaciones en

<sup>29</sup> Párrafo 124.

<sup>30</sup> Párrafos 138 y 139. En este contexto, los Estados manifiestan su apoyo al mandato del *Consejero Especial del Secretario General para la prevención del genocidio* (pár. 140).

<sup>31</sup> Párrafo 143.

peligro, de un marco de seguridad que les permita el disfrute efectivo de sus derechos humanos. Así, la responsabilidad de proteger sería el modo en que la comunidad internacional garantiza la seguridad humana en las situaciones extremas en que el Estado, responsable primario frente a su propia población, no puede o no quiere hacerlo. Por otro lado, la disposición a garantizar subsidiariamente la seguridad humana ha de traducirse en el drástico aumento de las capacidades civiles internacionales, tanto de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, como en el ámbito de la acción exterior de los Estados.

El Informe *A Human Security Doctrine for Europe*, que incluye una propuesta –de mínimos- sobre los medios de acción exterior de los que ha de dotarse la UE, define seguridad humana como la protección de las personas, al menos frente a las consecuencias de las violaciones graves y masivas de derechos humanos; y en consecuencia afirma que el 30% del personal asignado a la acción exterior europea ha de ser personal civil<sup>32</sup>. Así, la prioridad conferida en la propuesta al aumento proporcional de los medios civiles de acción es reflejo del concepto emergente de seguridad humana. Cuando se trata de injerencia para salvar a poblaciones en peligro, la clave no reside tanto en la justificación de los fines proclamados cuanto en el recurso a los medios adecuados y en la proporción adecuada para atender los fines proclamados. Si el concepto de seguridad humana logra poner el énfasis en la legitimidad de los medios de acción, todo esfuerzo habrá merecido la pena.

Ahora bien, el Documento resultante de la Cumbre elude el principal escollo, que es a la vez jurídico y práctico. Tal como se concibe en el Documento, la responsabilidad de proteger ha de ser subsidiaria respecto de la acción estatal y sólo multilateral en cuanto a su ejercicio. Los Estados proponen, en efecto, que esa responsabilidad se ejerza caso por caso y a través del Consejo de Seguridad. No se aborda por tanto el aún más difícil problema de qué hacer cuando el Consejo, responsable *subsidiario* de garantizar la seguridad humana en nombre de la comunidad internacional, dé muestras de su falta de voluntad o de su falta de capacidad para proteger a la población masacrada por el Estado responsable primario de garantizar sus derechos. Los Estados reunidos en el marco de la ONU muy difícilmente hubieran dado pasos para desbordar ese marco, pero es evidente que de este modo han vaciado de

<sup>32</sup> Vid. texto en

<http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Human%20Security%20Report%20Full.pdf>.



contenido el concepto de responsabilidad de proteger.

El Documento final se aparta, ciertamente, de la principal propuesta contenida en el Informe en el que se inspira, *The Responsibility to Protect*, que había sido presentado a la Asamblea General poco después del 11 de septiembre de 2001 por la *Comisión sobre la intervención y la soberanía de los Estados*. Según esta Comisión, auspiciada por el Gobierno canadiense, la intervención militar incluso unilateral es legítima, si bien siempre como medida excepcional, cuando se produzca o pueda producirse de modo inminente un daño grave e irreparable a seres humanos, bien en forma de pérdida a gran escala de vidas humanas –pero *con independencia de la existencia de intenciones genocidas*, y como resultado tanto de la acción deliberada del Estado como de su negligencia o incapacidad de actuar, incluidas las situaciones de ‘Estado fallido’-, o bien en forma de ‘limpieza étnica’ a gran escala<sup>33</sup>.

La intención del Documento final es claramente opuesta. Ajustándose a la profecía que Giuseppe Lampedusa pone en labios del Príncipe –“si queremos que todo permanezca igual, es preciso que todo cambie”-, los dirigentes de los Estados han tratado de *fagocitar* el nuevo concepto de la responsabilidad de proteger, y de paso el concepto de seguridad humana, subsumiendo ambos en el Capítulo VII de la Carta y manteniendo intacta, por tanto, la discrecionalidad del Consejo de Seguridad. A lo sumo cabe afirmar que se ha creado una nueva categoría abstracta de amenazas a la paz, una categoría que no obstante entronca con la Resolución 1296 (2000), y que contiene lo que podríamos denominar *amenazas a la seguridad humana*. La Cumbre cierra, en este sentido, el paréntesis abierto con las resoluciones del Consejo posteriores al 11 de septiembre de 2001, que habían convertido al terrorismo en negación primordial de la paz.

<sup>33</sup> “Military intervention for human protection purposes is an exceptional and extraordinary measure. To be warranted, there must be serious and irreparable harm occurring to human beings, or imminently likely to occur, of the following kind: a) **large scale loss of life**, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or b) **large scale ‘ethnic cleansing’**, actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape” (*The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Principles for Military Intervention*, consultado en <http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/report2-en.asp#synopsis>).

## Conclusiones y propuestas

- Las *amenazas a la seguridad humana* constituyen un tipo específico y abstracto de amenazas a la paz y seguridad internacionales del artículo 39 de la Carta, que se caracteriza por atender de modo prioritario las exigencias mínimas de los derechos humanos de poblaciones vulnerables en el marco de los instrumentos y mecanismos propios del sistema de seguridad colectiva. Pero ese concepto, codificado en la Resolución 1296 (2000) y consagrado en el Documento de reforma de la ONU, sólo puede adquirir sentido práctico si Naciones Unidas y los Estados adaptan los medios de respuesta internacional a las nuevas prioridades, en particular mediante la creación de medios civiles para la acción exterior.
- Si el *sentimiento* de la gran mayoría de los Estados no se traduce en el fortalecimiento de los mecanismos civiles capaces de sustituir al Estado violador de derechos humanos y de poner fin a esa violación, el Consejo de Seguridad sólo podrá seguir aplicando la concepción del mantenimiento de la paz propia del orden internacional cuyo fundamento es la coexistencia pacífica interestatal, pese a que las palabras empleadas en sus decisiones reflejen nuevos valores éticos y filosóficos. El verdadero reto de la responsabilidad de proteger es transformar el fundamento de la legitimidad de la intervención: si hasta ahora esa legitimidad se basaba en los fines proclamados, en adelante debe basarse en la adecuación de los medios de respuesta a los fines proclamados.
- El Consejo de Seguridad tiene que actuar en consecuencia. Los representantes de todos los Estados de la comunidad internacional han endosado los conceptos de la responsabilidad de proteger y de la seguridad humana, y la intersección entre esos conceptos reclama acciones concretas en el marco del aparato institucional del Capítulo VII de la Carta. Al Consejo corresponde ahora demostrar con hechos que no confiere mucha menos importancia a esta dimensión de su acción que a la lucha contra el terrorismo. Pero no bastan para ello declaraciones solemnes que vuelvan a proclamar el principio jurídico de la responsabilidad de proteger, o definan nuevas categorías abstractas de *amenazas a la seguridad humana*.

- Para que el Consejo haga frente a esa responsabilidad de proteger, es preciso crear mecanismos que sean cuando menos equiparables, en cuanto a su relevancia y dotación, a los ya creados para luchar contra el terrorismo, entre los que destaca el Comité contra el Terrorismo y sus estructuras de apoyo. La opción más sencilla sería vincular la acción del nuevo Consejo de derechos humanos a la determinación tanto de las *amenazas a la seguridad humana* como de la respuesta que merecen en el sistema de la ONU, de modo que el Consejo de Seguridad vea limitada, en alguna medida, su discrecionalidad. La responsabilidad de proteger será un concepto vacío de contenido si, tal como se desprende del Documento final de la Cumbre, el Consejo de Seguridad es su único intérprete.
- Desde el punto de vista práctico, deben invertirse los términos del razonamiento tradicional para lograr que el fundamento de la legitimidad de la intervención armada para proteger a poblaciones en peligro resida en la legitimidad de los medios de acción. El precedente puede encontrarse en las intervenciones realizadas durante la pasada década de los noventa. Las decisiones relevantes del Consejo de Seguridad destinadas a garantizar la prestación de ayuda humanitaria lograron poner, en efecto, los medios militares disponibles *al servicio* de las agencias civiles de la ONU dotadas de mandatos públicos de acción. El contenido esencial de estos mandatos es la protección y asistencia a categorías de personas vulnerables, tales como refugiados, desplazados y niños, o la prestación de servicios básicos tales como salud, alimentación y educación.
- Así, el uso de la fuerza armada que no respete el límite cifrado en la autonomía del correspondiente dispositivo asistencial civil de la ONU –comenzando por atenerse a los requerimientos de protección expresados en términos concretos por las agencias asistenciales- no puede ampararse en la correspondiente decisión del Consejo. Las administraciones civiles temporales de la ONU creadas respecto de Timor y Kosovo obedecieron a esa misma lógica. El uso de la fuerza armada quedaba subordinado a la creación de condiciones que garantizaran la acción internacional civil de carácter público, al menos mientras se restablecía la

democracia y el imperio de la ley, comenzando por los derechos humanos internacionalmente proclamados.

- Ese límite a la legitimidad de la acción armada expresa además el límite que el principio de respeto a los derechos humanos ha impuesto a las acciones basadas en el Capítulo VII de la Carta. En esta perspectiva, la única intervención legítima es aquella que se canaliza a través de medios legítimos de acción, con independencia de los fines proclamados, y -una vez transcurrido el tiempo necesario para la formación de la norma imperativa- también con independencia de la decisión formalmente adoptada por el Consejo. Se confirmaría así que si bien la acción del Consejo de Seguridad incide en la formación del *ius cogens* internacional, el Consejo también queda obligado a respetar el nuevo parámetro normativo del Derecho Internacional General.
- El principio de la responsabilidad de proteger recuperaría de este modo el sentido que le atribuyó la Comisión sobre la intervención y la soberanía de los Estados. Ahora bien, en caso de que el Consejo de Seguridad carezca de la capacidad o la voluntad de asumir la responsabilidad de proteger que subsidiariamente le compete, el Estado o Estados que decidan actuar están imperativamente obligados a respetar el mismo límite. La fuerza armada ha de quedar siempre subordinada a garantizar el despliegue y la acción de aquellos medios civiles públicos que hubieran sido predeterminados para desempeñar la tarea de proteger los derechos humanos de las poblaciones en peligro.
- Sólo de este modo la responsabilidad de proteger en su sentido genuino no se convertirá en una nueva fuente de abusos. Así como los sistemas democráticos estatales lograron poner las fuerzas de orden público al servicio de los poderes públicos civiles cuya misión primordial es lograr el respeto de los derechos humanos dentro de cada Estado, la responsabilidad de proteger será un principio constitucional del orden internacional el día en que la fuerza armada sirva sólo, o sirva siempre con prioridad, a la causa de los derechos de las poblaciones amenazadas y de los pueblos. Es la hora de crear los medios adecuados para lograr que ese principio emergente no sea un nuevo brindis al sol.