

**Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger.  
El debate sobre la reforma de la ONU**

*Carlos Espósito*

Junio de 2005

*Carlos Espósito es Profesor Titular de Derecho internacional y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid e Investigador en el Programa de Gobernanza Global de FRIDE.*

INFORME

.....

© 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  
E-mail: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)

Los *Informes* están disponibles en versión impresa, en español y en inglés, previa petición.  
Además todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en la página web [www.fride.org](http://www.fride.org)

Las ideas expresadas por el autor de este documento no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE.

## Resumen

El 21 de marzo de 2005 se publicó el informe del Secretario General de las Naciones Unidas “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”. El Secretario General constata en este informe la carencia del consenso más elemental en materia de seguridad colectiva. Las discrepancias básicas sobre el recurso a la fuerza armada se abordan en la parte del Informe dedicada a la “libertad para vivir sin miedo” y se producen, según el Secretario General, en relación con el derecho de los Estados a utilizar la fuerza militar de manera anticipatoria para defenderse de amenazas inminentes, preventiva para hacer frente a las amenazas latentes y protectora para salvar vidas de ciudadanos de otros Estados de genocidios o crímenes comparables. El Informe acierta al sostener que la Carta de las Naciones Unidas tiene respuestas adecuadas para los tres casos, bien utilizando el derecho inmanente a la legítima defensa en el caso de amenazas inminentes, bien recurriendo a la autoridad del Consejo de Seguridad, que tiene competencias suficientes para decidir el uso de la fuerza armada frente a amenazas latentes y también en los casos de protección de poblaciones vulnerables en casos de crímenes tan graves como el genocidio o similares.

El Secretario General sostiene que el Consejo de Seguridad tiene autoridad para tomar decisiones basadas en la responsabilidad de proteger. El problema es determinar claramente en qué condiciones se aplicaría la responsabilidad de proteger, si es un derecho o una obligación, quién puede o debe decidir su aplicación y con qué criterios de legitimidad. Las condiciones deben limitar dicha responsabilidad a casos muy extremos, por esa razón es apropiado que sólo pueda aplicarse ante genocidios o crímenes similares. Los criterios que propone el Secretario General son útiles para determinar la legitimidad de una intervención de estas características y pueden ayudar especialmente a fomentar la rendición de cuentas por parte de las autoridades con competencias para adoptar esas decisiones, en este caso, el Consejo de Seguridad. Ello es aún más importante si tenemos en cuenta que la responsabilidad de proteger difícilmente podrá concebirse como una obligación jurídica de Derecho internacional en un futuro próximo. En consecuencia, no parece razonable esperar a que la distribución de poder en el mundo cambie radicalmente y se eliminen los riesgos de dobles raseros para tomar la decisión de salvar vidas en los casos en que se pueda actuar para proteger a ciudadanos en situaciones de extrema vulnerabilidad.

**Palabras clave:** Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, uso de la fuerza, legítima defensa, seguridad colectiva, soberanía, responsabilidad de proteger, derechos humanos.



## CONTENIDO

<b>1. Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Disensos sobre el derecho a recurrir a la fuerza armada .....</b>	<b>2</b>
<b>3. La responsabilidad de proteger .....</b>	<b>4</b>
a. <b>¿Discrepancia sobre qué?.....</b>	<b>5</b>
b. <b>¿Quién debe decidir?.....</b>	<b>6</b>
c. <b>¿Cuáles deberían ser los criterios básicos para legitimar la decisión de proteger?..</b>	<b>9</b>
<b>4. Conclusión: ¿Derecho u obligación de proteger? .....</b>	<b>11</b>
<b>5. Recomendaciones .....</b>	<b>11</b>



## 1. Introducción

El informe del Secretario General de las Naciones Unidas “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”<sup>1</sup>, de 21 de marzo de 2005, establece una serie de recomendaciones para su examen por los Estados miembros de las Naciones Unidas en la cumbre que se reunirá en Nueva York, del 14 al 16 de septiembre de 2005, para evaluar los progresos realizados desde que se proclamó la Declaración del Milenio en el año 2000<sup>2</sup>. Esas recomendaciones están encaminadas a fortalecer las Naciones Unidas sobre la base de un triángulo de valores interdependientes que nos advierten que “no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ninguna de las dos cosas si no se respetan los derechos humanos”<sup>3</sup>.

Entre las cuestiones planteadas en el informe del Secretario General en el contexto de la seguridad necesaria para conseguir la “libertad para vivir sin temor” se encuentra la responsabilidad de proteger a los ciudadanos de catástrofes evitables –desde asesinatos masivos y violaciones hasta la muerte por inanición– cuando sus Estados no son capaces o no quieren asumir esa responsabilidad<sup>4</sup>. Esta idea, que ya había sido propuesta en el informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio<sup>5</sup>, es coherente con el progreso de un concepto de soberanía dual, que ya propusiera Kofi Annan en un artículo de 1999. Allí sostenía que la soberanía estatal, en su sentido más elemental, estaba siendo redefinida y que los Estados son ahora ampliamente concebidos como instrumentos al servicio de sus pueblos, y no al revés. Al mismo tiempo, teniendo en cuenta las libertades fundamentales de los individuos, el Secretario General afirmaba que la Carta debía leerse como un instrumento al servicio de los derechos humanos individuales y no para proteger a aquellos que abusan de esos derechos<sup>6</sup>. En otras

palabras, la responsabilidad de proteger es, de alguna manera, una consecuencia de la aceptación de que la soberanía implica tanto derechos como responsabilidades. Entre estas responsabilidades destaca especialmente la de proteger a las poblaciones en situaciones de extrema vulnerabilidad que afronten riesgos graves derivados de guerras civiles, insurgencias, represiones y colapsos estatales.

*El genocidio, la depuración étnica y otros crímenes similares de lesa humanidad son amenazas a la paz y la seguridad internacional, contra las cuales la humanidad debería poder buscar la protección del Consejo de Seguridad.*

El Grupo de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre amenazas, desafíos y cambio prevé una nueva visión de la seguridad colectiva que reconozca la

existencia de una emergente responsabilidad de proteger de carácter colectivo e internacional. En este sentido, el Consejo de Seguridad tendría la responsabilidad de autorizar intervenciones que supongan el uso de la fuerza en ciertos casos, y como último recurso, basado en este principio emergente. El informe del Secretario General se refiere al tema, pero deja sin responder muchas preguntas difíciles de contestar. De hecho, el informe sólo se plantea un interrogante: “el genocidio, la depuración étnica y otros crímenes similares de lesa humanidad, ¿no son también amenazas a la paz y la seguridad internacionales, contra las cuales la humanidad debería poder buscar la protección del Consejo de Seguridad?” Si así fuese, ¿en qué modo se vería afectado el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados por la responsabilidad de proteger? ¿En qué se diferencia la responsabilidad de proteger de las llamadas intervenciones humanitarias? ¿Es un derecho o una obligación? ¿Cómo afectaría esta responsabilidad de proteger al modo en que el Consejo de Seguridad adopta sus decisiones? ¿Es el Consejo de Seguridad el único órgano con autoridad para tomar una decisión sobre la utilización de la fuerza en aquellos casos donde sea aplicable la responsabilidad de proteger? ¿Cuáles son los requisitos para tomar una decisión de esa naturaleza?

En este trabajo, tras una breve exposición de los ámbitos de disenso sobre la utilización de la fuerza militar reconocidos en el Informe, se analizan los interrogantes que plantea la responsabilidad de proteger confrontados con las recomendaciones del Secretario General para la reforma de las Naciones Unidas.

<sup>1</sup> Documento de las Naciones Unidas A/59/2005, disponible en <http://www.un.org/spanish/largerfreedom> (desde ahora, *Un concepto más amplio de libertad*).

<sup>2</sup> Resolución 55/2, de la Asamblea General.

<sup>3</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, supra nota 1, párrafo 17. El documento preliminar propuesto por la Asamblea General para su adopción en la Cumbre de septiembre adopta este criterio propuesto por el Secretario General en su párrafo 8. El documento puede consultarse en [http://www.globalpolicy.org/msummit/millenni/draft\\_outcome.pdf](http://www.globalpolicy.org/msummit/millenni/draft_outcome.pdf).

<sup>4</sup> Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, 2001, disponible en <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>.

<sup>5</sup> “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, Documento de las Naciones Unidas A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, párrafos 199-203, disponible en <http://www.un.org/spanish/secureworld/index.html> (en adelante, *Un mundo más seguro*).

<sup>6</sup> Kofi Annan, “Two Concepts of Sovereignty”, *The Economist*, 18-24 September 1999, p. 49.

## 2. Disensos sobre el derecho a recurrir a la fuerza armada

En materia de seguridad colectiva, el Secretario General asume las recomendaciones del informe realizado por el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio<sup>7</sup>. Ese informe abogaba ya por un concepto de seguridad colectiva más amplio, que afrontase las amenazas nuevas y viejas y que tuviese en cuenta los intereses de todos los Estados en materia de seguridad. Así, entre las amenazas a la paz y la seguridad mundiales se encontrarían la guerra y los conflictos internacionales, pero también los conflictos civiles, la delincuencia organizada, el terrorismo y las armas de destrucción masiva, junto a la pobreza, las enfermedades infecciosas mortales y la degradación del medio ambiente.

En relación con el uso de la fuerza se plantea un problema fundamental de consenso, o mejor dicho de disenso, sobre cuándo y cómo se puede recurrir a la fuerza para defender la paz y la seguridad internacionales. El Secretario General parte de la base de que “carecemos del consenso más elemental” sobre seguridad<sup>8</sup> y, en relación con el uso de la fuerza, identifica tres ámbitos de discordia:

- discrepancias sobre si los Estados tienen derecho a utilizar la fuerza militar de manera anticipatorio, para defenderse de amenazas inminentes;
- discrepancias acerca de si los Estados tienen derecho a utilizar la fuerza militar para defenderse de amenazas latentes o no inminentes; y
- discrepancias sobre si los Estados tienen el derecho –o quizás la obligación– de utilizar la fuerza armada como protección, para salvar vidas de ciudadanos de otros Estados de un genocidio o de crímenes comparables.

<sup>7</sup> “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, Documento de las Naciones Unidas A/59/565, de 2 de diciembre de 2004. En otros ámbitos, el Secretario General ha adoptado una posición distinta a la del Grupo de alto nivel, i.e. su propuesta sobre la creación de un nuevo Consejo de Derechos Humanos (párrafos 181-183).

<sup>8</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, supra nota 1, párrafo 74.

Las soluciones propuestas por el Secretario General para superar las dos primeras discrepancias se basan en gran medida en la propia Carta de las Naciones Unidas. La cuestión relativa a la *anticipación*, en la interpretación del Secretario General, estaría cubierta por el derecho a la legítima defensa de los Estados, establecido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas sobre el derecho a la legítima defensa de los Estados. Ese artículo establece que:

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

Sin la pretensión de analizar este artículo en profundidad, es necesario traerlo a estas páginas porque para el Secretario General “las amenazas inminentes están

plenamente previstas en el artículo 51, que salvaguarda el derecho inherente de los Estados soberanos a defenderse de un ataque armado”. Para apoyar esta solución, el

***La inclusión de las amenazas inminentes en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas sobre legítima defensa de los Estados es apropiada y razonable, siempre y cuando se defina con precisión cuáles son esas amenazas.***

Secretario General añade que “los juristas han reconocido hace tiempo que esto abarca tanto un ataque inminente como un ataque ya ocurrido”.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, supra nota 1, párrafo 124. El informe del Panel de alto nivel tampoco explica muy bien en qué se basa para hacer semejante afirmación (párrafo 188). De hecho, el Panel sólo cita tres autores a manera de ejemplo en la nota 106 de la versión que contiene notas al pie de página para apoyar esa teoría: O. Schachter, “The Right of States to Use Armed Force,” *Michigan Law Review*, vol. 82, 1984, pp. 1633-65; W. Friedmann, *The Changing Structure of International Law* (New York, Columbia University Press, 1964), pp. 259-60; and L. Henkin, *How Nations Behave*, 2da ed. (New York, Columbia University Press, 1979), pp. 143-45. Todos merecen un gran respeto intelectual por cada uno de ellos, pero eso no impide observar que sólo representan a un sector doctrinal bien determinado y que hubiese sido necesaria una mayor discusión del tema desde todos los



Lo cierto es que esta última afirmación es más una expresión de deseo que una constatación. Ni en el informe del Panel de alto nivel ni en el informe del Secretario General se argumenta suficientemente esa aseveración, y es más bien lo contrario: el derecho a la legítima defensa es un tema en el que tanto los Estados como los juristas discrepan de una forma casi radical. En este sentido, bastaría señalar aquí que el artículo habla de “ataque armado” como un prerrequisito para la legítima defensa y que la inclusión de un ataque “inminente” en el concepto de ataque armado no es aceptada por todos<sup>10</sup>. Dicho esto, sin embargo, la opción de incluir las amenazas inminentes en el artículo 51 es razonable, siempre y cuando se defina con precisión cuáles son esas amenazas<sup>11</sup>, que no deberían confundirse con las amenazas latentes. Es verdad que esto abre un área de indeterminación riesgosa, que podría ampliar el ámbito de discrecionalidad para determinar la existencia de un ataque inminente en contraposición con una amenaza latente<sup>12</sup>. Pero, en cualquier caso, no hay una justificación plausible para exigir a un Estado que espere a recibir el primer golpe de un ataque armado<sup>13</sup> para

---

puntos de vista si se pretende hablar en nombre de “los juristas” y de una doctrina bien establecida en el Derecho internacional.

<sup>10</sup> Una breve descripción de la gran división doctrinal respecto a la interpretación del artículo 51 de la Carta puede consultarse en C. Gray, *International Law and the Use of Force* (Oxford, Oxford University Press, 2da ed. 2004), pp. 98-99.

<sup>11</sup> Una breve exposición general de los problemas puede consultarse en M. Byers, “Terrorism, the Use of Force and International Law after 11 September”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 51, 2002, pp. 401-414. Una cuestión distinta es la discusión acerca de si la operación contra Afganistán comenzada el 7 de octubre de 2001 es un ejemplo del ejercicio de la legítima defensa. Una afirmación de esa naturaleza haría que el derecho de legítima defensa incluyese las medidas militares contra Estados que apoyen activamente el terrorismo o alberguen a grupos terroristas en su territorio, que hayan atacado previamente al Estado que adopta las medidas. En su escrito al Consejo de Seguridad, EE.UU. y el Reino Unido alegaron legítima defensa para actuar contra los talibanes una vez que éstos rechazaron actuar contra los campos de entrenamiento terroristas (Documentos de Naciones Unidas S/2001/946 y S/2001/947). La acción militar se apoyó en las resoluciones del Consejo 1368 y 1373. Además, la Unión Europea apoyó sin reservas la operación basada en el ejercicio de la legítima defensa de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones del Consejo de Seguridad (nota de prensa de 7 de octubre de 2001).

<sup>12</sup> En este sentido, el Thomas Franck ha dicho que: “The problem with recourse to anticipatory self-defence is its ambiguity. In the right circumstances, it can be a prescient measure that, at low cost, extinguishes the fuse of a powder-keg. In the wrong circumstances, it can cause the very calamity it anticipates”. En T.M. Franck, *Recourse to Force* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), p. 107.

<sup>13</sup> En la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia se ha interpretado este término en pocas ocasiones. Una de ellas fue en el caso de *las actividades militares y paramilitares en y*

responder a una agresión<sup>14</sup>. Algunos han querido ver un antecedente de este tipo de casos en la Guerra de los Seis Días, ocurrida en junio de 1967, en la que Israel comenzó los ataques sin que hubiese sido atacada militarmente, anticipándose a una acción armada que se prevenía inminente<sup>15</sup>. Datos posteriores apuntan a que, a pesar de los indicios –la expulsión de la Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas, el cierre del Estrecho de Tirán a los buques israelíes, etc.–, Egipto no estaba necesariamente a punto de comenzar un ataque armado contra Israel<sup>16</sup>.

La solución del Secretario General para el segundo ámbito de discrepancia, es decir, el uso de la fuerza *preventivo*<sup>17</sup> para enfrentarse a las amenazas latentes o no inminentes, se encuentra en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

---

*contra Nicaragua* (ICJ Reports 1986), donde se admitió que las acciones de los contras constituían un ataque armado. Más recientemente, en el caso *Plataformas de Petróleo* (ICJ Reports 2003), la Corte afirmó que no excluía la posibilidad de que el minado de un solo buque militar pudiera ser suficiente para justificar el derecho inherente a la legítima defensa (“The Court does not exclude the possibility that the mining of a single military vessel might be sufficient to bring into play the inherent right of self-defence”). Ver también la opinión consultiva de la Corte en el caso de la *legalidad del uso de armas nucleares*, de 8 de julio de 1996, párrafo 97 (“[I]n view of the present state of international law viewed as a whole, as examined above by the Court, and of the elements of fact at its disposal, the Court is led to observe that it cannot reach a definitive conclusion as to the legality or illegality of the use of nuclear weapons by a State in an extreme circumstance of self-defence, in which its very survival would be at stake.”)

<sup>14</sup> Así Franck, *supra* nota 12, p. 98, donde se sostiene que “[n]o law –and certainly not Article 51– should be interpreted to compel the reductio ad absurdum that states invariably must await a first, perhaps decisive, military strike before using force to protect themselves”.

<sup>15</sup> Cierto es, sin embargo, que Israel no trató de justificar esta acción como un derecho de uso de la fuerza anticipatorio, sino como una legítima defensa frente a un ataque real. Pero este tipo de conducta es lógica, ya que los Estados saben que una justificación basada en el uso de la fuerza anticipada no encontraría muchos adeptos. En este sentido, ver Gray, *supra* nota 10, pp. 130-131.

<sup>16</sup> Esto demuestra el peligro que conlleva el uso de la fuerza anticipada, pero no desvirtúa la idea de que es irrazonable obligar a un Estado a esperar al primer golpe para defenderse de un ataque armado inminente. Ver Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense* (Cambridge: Cambridge University Press, 3ra ed. 2001), p. 173, que juzga este dato como irrelevante (“inmaterial”).

<sup>17</sup> Los términos “uso de la fuerza anticipatoria/preventiva”, que equivalen en inglés a “use of force pre-emptively/preventively”, han sido utilizados en muchas ocasiones indistintamente y deberían distinguirse tanto desde un punto de vista jurídico como en la teoría política. El primero indica la utilización de la fuerza para atajar un ataque inminente de un Estado hostil; el segundo implica el uso de la guerra para impedir que dicho Estado cree una capacidad de ataque. Es muy interesante la explicación de estos conceptos en la estrategia de seguridad de Estados Unidos a través del tiempo que hace J.L. Gaddis en su libro *Surprise, Security, and the American Experience* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2004).

*Sólo el Consejo de Seguridad tiene derecho a autorizar un uso de la fuerza preventivo.*

Allí se otorga al Consejo de Seguridad una autoridad suficiente para determinar que una amenaza es tan grave como para “hacer uso de la fuerza militar, inclusive de manera preventiva, para preservar la paz y la seguridad internacionales”<sup>18</sup>. En realidad, esta solución del Secretario General equivale a negar el derecho de los Estados a decidir individualmente el recurso al uso de la fuerza preventivo<sup>19</sup>. Una acción de esa naturaleza estaría en principio prohibida por el artículo 2.4 de la Carta, y sólo encontraría justificación si el Consejo de Seguridad juzgase que dicha acción fuese necesaria sobre la base de una calificación de gravedad de una amenaza de acuerdo con el artículo 39 de la Carta de Naciones Unidas, que permite al Consejo determinar la existencia de tales amenazas y tomar medidas que impliquen el uso de la fuerza armada para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Una vez más, la postura del Secretario General resulta correcta y adecuada al derecho.

El tercer ámbito de discrepancia se refiere a la responsabilidad de proteger, a la que dedicamos la próxima parte de este trabajo.

### 3. La responsabilidad de proteger

Para el Secretario General, “no puede aceptarse que, cuando la comunidad internacional se encuentre frente al genocidio o los abusos en masa contra los derechos humanos, las Naciones Unidas se mantengan al margen y dejen que los acontecimientos sigan su curso hasta el final, con consecuencias desastrosas para muchos millares de personas inocentes”<sup>20</sup>. Por ese motivo, en su informe recomienda que “debemos asumir la responsabilidad de proteger y, cuando sea necesario, debemos actuar en consecuencia”<sup>21</sup>. Este principio había sido ya expuesto y asentado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados<sup>22</sup> y el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio<sup>23</sup>. En este último informe se habla de la responsabilidad de proteger como una norma emergente<sup>24</sup>. Todos los informes hacen hincapié en la idea de soberanía como responsabilidad y hacen recaer la principal carga en los Estados, que tienen la obligación de proteger a su población. El problema está en los casos en que “las autoridades nacionales no estén dispuestas a proteger a sus ciudadanos o no puedan hacerlo”; en esos casos se trasladaría “a la comunidad internacional la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo para contribuir a proteger los derechos humanos y el bienestar de la población civil”<sup>25</sup>. Y si esos medios que no implican el uso de la fuerza militar fuesen insuficientes, el Secretario General propone que sea el Consejo de Seguridad quien pueda decidir adoptar medidas al amparo de la Carta de las Naciones Unidas para garantizar el respeto de la legalidad.

<sup>18</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 125.

<sup>19</sup> No lo nombra, por supuesto, pero el Informe está rechazando la concepción de la defensa preventiva que aparece en la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos (puede consultarse en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>). Este documento advierte que “While the US will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone if necessary, to exercise our right of self-defense by acting pre-emptively against such terrorist, to prevent them from doing harm against our people and our country”. Para visión crítica de la legítima defensa preventiva ver M. Pérez González, “La legítima defensa puesta en su sitio: observaciones críticas sobre la doctrina Bush de la acción preventiva”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 55, núm. 1, 2004, pp. 187-204. Ver también M.E. O’Connell, “The Myth of Pre-emptive Self-Defense” (2002), disponible en <http://www.asil.org/taskforce/oconnell.pdf>.

<sup>20</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, supra nota 1, párrafo 134.

<sup>21</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, supra nota 1, párrafo 135.

<sup>22</sup> *The Responsibility to Protect*, supra nota 4. Una buena síntesis en G. Evans y M. Sahnoun, “The Responsibility to Protect”, *Foreign Affairs*, noviembre/diciembre, 2002.

<sup>23</sup> *Un mundo más seguro*, supra nota 5.

<sup>24</sup> Aquel informe se refiere textualmente a “la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger” (id., párrafo 203).

<sup>25</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, supra nota 4, párrafo 135.

## a. ¿Discrepancia sobre qué?

El Secretario General afirma que la falta de consenso sobre seguridad<sup>26</sup> se extiende a la controversia sobre si los Estados tienen el derecho –o quizás la obligación– de utilizar la fuerza armada como protección, para salvar vidas de ciudadanos de otros Estados de un genocidio o de crímenes comparables. No es el propósito de este trabajo volver sobre la extensa discusión académica acerca de la legalidad o ilegalidad de la intervención humanitaria<sup>27</sup>. En cambio, en este trabajo se plantean los términos de la discrepancia desde la discusión actual en el contexto del informe del Secretario General para buscar *un concepto más amplio de libertad*.

En principio, se debe partir de la base de que el uso de la fuerza armada está prohibida en términos amplios por la norma establecida en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas<sup>28</sup>.

***El principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados deja de tener sentido dentro de Estados que no pueden o no quieren proteger a su población.***

Esta norma admite la excepción prescrita en el artículo 51 de la Carta, sobre la legítima defensa, y también aquellos usos de la fuerza que sean autorizados por el Consejo de Seguridad actuando al amparo del Capítulo VII de la Carta. Las normas de ese capítulo permiten al Consejo de Seguridad determinar que existe una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o una agresión y, tras esa calificación, autorizar medidas coercitivas que supongan o no

<sup>26</sup> Ver supra Parte II.

<sup>27</sup> Ver, por ejemplo, S. Chesterman, *Just War or Just Peace. Humanitarian Intervention and International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2001). Para una bibliografía muy amplia sobre el tema ver la publicada por la Comisión Internacional sobre intervención y soberanía de los Estados, disponible en <http://www.iciss.ca/pdf/Supplementary%20Volume.%20Bibliography.pdf>. En la doctrina española, ver especialmente el artículo de C. Gutiérrez Espada, “¿No existe, acaso, justificación jurídica posible para las intervenciones armadas por causa de humanidad?”, en *Cursos de Derechos Humanos de Donosita-San Sebastián*, vol. V (2005) pp. 203-224.

<sup>28</sup> Ese artículo establece que: “Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios: 4. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.” Para una interpretación reciente a la luz del conflicto de Kosovo, ver B. Simma, NATO, the United Nations and the Use of Force”, *European Journal of International Law*, vol. 10 (1999), pp. 1-22.

el uso de la fuerza armada<sup>29</sup>. En este contexto, el Consejo de Seguridad tendría competencia para autorizar el uso de la fuerza militar en situaciones en que se estuviesen produciendo violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

Es en este contexto sobre regulación del uso de la fuerza donde el Secretario General plantea su pregunta retórica: “el genocidio, la depuración étnica y otros crímenes similares de lesa humanidad, ¿no son también amenazas a la paz y la seguridad internacionales, contra las cuales la humanidad debería poder buscar la protección del Consejo de Seguridad?”<sup>30</sup> La respuesta aquí también es afirmativa. Ante esa competencia del Consejo de Seguridad en esos casos, no cabría plantear el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados<sup>31</sup>. Es cierto que ese principio sigue plenamente vigente y que ha permitido a los países más débiles defenderse de las intervenciones ilícitas de Estados más poderosos<sup>32</sup>, pero no es menos cierto que en casos de genocidio o crímenes similares ese principio deja de tener sentido dentro de Estados que no pueden o no quieren proteger a su población.

¿Goza de consenso entre los Estados la posición del Secretario General defendida en el informe sobre un concepto más amplio de libertad? Aún esta posición, que significa dar un apoyo institucional y multilateralista al problema de la responsabilidad de proteger, tiene seguidores y detractores entre los Estados. Mientras que Canadá<sup>33</sup> o los Estados miembros de la Unión Europea<sup>34</sup> lo apoyan, Estados como Irán<sup>35</sup>,

<sup>29</sup> Artículos 39, 41 y 42 de la Carta.

<sup>30</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 125.

<sup>31</sup> Artículo 2.7 de la Carta.

<sup>32</sup> Por ejemplo, caso de *las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, ICJ Reports 1986.

<sup>33</sup> Para el Representante Permanente de Canadá ante las Naciones Unidas, el Secretario General ha propuesto una serie de principios pragmáticos y equilibrados sobre el uso de la fuerza. Embajador Allan Rock, Representante Permanente de Canadá ante las Naciones Unidas, en su intervención en la Asamblea General en las consultas oficiosas sobre el Informe del Secretario General Permanent Nueva York, 21 de abril de 2005.

<sup>34</sup> En su intervención en las consultas oficiosas en la Asamblea General, el 21 de abril de 2005, hablando en nombre la Unión Europea, el embajador Jean Marc Hoscheit, Representante Permanente de Luxemburgo ante las Naciones Unidas expresó que la Unión Europea “apoya el concepto de responsabilidad de proteger”.

<sup>35</sup> El Representante Permanente Adjunto de Irán ante las Naciones Unidas, Embajador Mehdi Danesh –Yazdi, se expresó al respecto en los siguientes términos en las consultas oficiosas celebradas en la Asamblea General, el 22 de abril 2005, para discutir el informe del Secretario General:

“The Report of the Secretary General has suggested the vague and highly controversial concept of “responsibility to protect” which is subject to a wide range of interpretations. The

China<sup>36</sup> o, en general, el Grupo de No Alineados y el Grupo de los 77 lo desapruaban. Los argumentos para oponerse se repiten: los críticos de este concepto alegan que el principio puede utilizarse para que los Estados poderosos abusen de los más débiles y que la responsabilidad de proteger va en contra de los principios de la Carta de las Naciones Unidas de prohibición de uso de la fuerza, no intervención en los asuntos internos de los Estados, soberanía e integridad territorial. Las posiciones señaladas y el juego del consenso tienen el poder para frenar cualquier decisión sobre este tema, y así se refleja ya en el borrador de declaración que ha avanzado el presidente de la Asamblea General<sup>37</sup>. En efecto, en este documento se acepta de manera abstracta el concepto de responsabilidad de proteger, pero se afirma que en la Cumbre de septiembre deberá posponerse una decisión concreta al respecto, dado que los Estados miembros “subrayan la necesidad de continuar la consideración del concepto de responsabilidad de proteger en la Asamblea General”<sup>38</sup>.

Ante estos argumentos críticos, sin embargo, hay que resaltar que uno de los postulados

**La soberanía de los Estados entraña derechos y responsabilidades, una de esas responsabilidades es la de proteger a su propia población.**

especialmente destacados por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados es el

cambio de perspectiva: la soberanía entraña responsabilidades y no sólo derechos, una de esas responsabilidades es la de proteger a su propia

sensitivity of this issue has also been acknowledged by the Secretary General himself. The introduction of this concept, which has no basis in the Charter or in international law, may pave the ground for certain powers to pursue their political agenda under the pretext of humanitarian intervention and protection.”

<sup>36</sup> En su intervención en el debate oficioso de la Asamblea General sobre la propuestas del Informe del Secretario General, el 19 de abril de 2005, China se mostró cautelosa ante la recomendación del Secretario General: “[W]e must not fail to see that disturbances of a country often have complicated causes, and judgment should be made cautiously on whether a country is able or willing to protect its nationals. Acts of interference should not be taken wilfully. When it is decided to take necessary actions, it is essential for the international community to strictly abide by the UN Charter and the cardinal principles of equality of sovereignty and non-interference in other countries’ internal affairs. The Security Council should act on the basis of realities, make clear evaluations and use, to the greatest extent, peaceful means within the UN framework. In adopting mandatory actions, it is even more important to act prudently on a case-by-case basis and avoid generalization.”

<sup>37</sup> Ver el documento citado en la nota 3, párrafos 72-74.

<sup>38</sup> *Ibid.*, párrafo 74.

población. La perspectiva cambia, se proyecta desde los ciudadanos que necesitan ayuda. Todos esos principios que reclaman los críticos, edificados a partir de los derechos antes que las responsabilidades de los Estados, no tienen la virtualidad de detener una decisión del Consejo de Seguridad para autorizar medidas destinadas a proteger a poblaciones vulnerables ante violaciones sistemáticas de los derechos humanos<sup>39</sup>.

## b. ¿Quién debe decidir?

Esta es una de las cuestiones más complejas. En el informe del Secretario General se opta por una solución

**El Consejo de Seguridad tiene competencia y capacidad decidir sobre la responsabilidad de proteger.**

incontestable: la decisión debe recaer en el Consejo de Seguridad. El Consejo tiene competencia y capacidad para tomar ese tipo de decisiones. En la realidad, sin embargo, se presentan problemas muy difíciles de solucionar, porque el Consejo de Seguridad no siempre actúa cuando debería ante situaciones de grave y sistemática violación de los derechos humanos, crímenes de genocidio o similares. Por lo tanto, la pregunta no es si el Consejo puede actuar, sino si el Consejo es la única autoridad que puede tomar la decisión de proteger a poblaciones en situaciones de extrema vulnerabilidad, víctimas de crímenes de genocidio o similares. ¿Pueden hacerlo las organizaciones regionales por defecto? ¿Pueden hacerlo los Estados? El caso reciente más paradigmático fue el uso de la fuerza por parte de la OTAN en Kosovo en 1999<sup>40</sup>. Ante la imposibilidad de tomar una decisión al respecto por la amenaza de veto de dos miembros permanentes, la OTAN decidió intervenir. Esta decisión llevó a algunos a defender la intervención como una respuesta necesaria frente a una situación de emergencia humanitaria y a otros a denostarla como una violación flagrante de la Carta de las Naciones Unidas y, en especial, del

<sup>39</sup> En este sentido, también se puede decir que el concepto de seguridad humana iría en la misma dirección: la de poner el énfasis en que la seguridad del Estado no es el único valor protegible. Ver el Informe de la Comisión sobre Seguridad Humana, *Human Security Now* (2003), disponible en <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/FinalReport.pdf>.

<sup>40</sup> La lista de estudios es interminable. Para una visión general, ver Franck, supra nota 12, pp. 163-170; y Gray, supra nota 10, pp. 37-42. También Chesterman, supra nota 27, y Simma, supra nota 28.



principio de prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales<sup>41</sup>.

El Secretario General no entra en esas disquisiciones, ni pretende solucionar este problema<sup>42</sup>. Y quizá haga bien, porque si ya hay reservas para aceptar la autoridad del Consejo para tomar medidas sobre la base del principio de responsabilidad de proteger, la cuestión relativa a la autoridad de las organizaciones regionales o los Estados genera una profunda división. En cambio, el Secretario General pone el acento en tratar de lograr que el Consejo de Seguridad funcione mejor, que sea más eficaz y más representativo. Ya el informe del Grupo de Alto Nivel había expresado su preocupación por la falta de eficacia y credibilidad del Consejo y había afirmado que el desafío consistía en contribuir a la creación de un Consejo de Seguridad “a la vez más eficaz y más digno de crédito”, que esté en “mejores condiciones para actuar ante una amenaza y más dispuesto a ello”<sup>43</sup>. Asimismo, teniendo en cuenta la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, el Secretario General afirma que “es de vital importancia, no sólo para la Organización sino para el mundo, que el Consejo esté equipado para desempeñar esa responsabilidad y que sus decisiones gocen del respeto mundial”<sup>44</sup>. Dado que es un tema central para la adopción de medidas sobre la base de la responsabilidad de proteger, conviene conocer brevemente qué medidas se proponen para hacer del Consejo un órgano más eficaz.

<sup>41</sup> Si bien la ilegalidad de la acción parece incontestable sobre la base del Derecho internacional, es interesante notar que la propuesta de resolución condenatoria presentada por Rusia al Consejo de Seguridad fue ampliamente rechazada (Documento de Naciones Unidas S/1999/649). Tres Estados votaron a favor (China, Namibia y Rusia) y doce miembros votaron en contra (Argentina, Bahrein, Brasil, Canadá, Eslovenia, Estado Unidos de América, Francia, Gabón, Gambia, Holanda, Malasia y Reino Unido). Para algunos autores, como Thomas Franck (supra nota 12, p. 169), esto marca una tendencia a reinterpretar el artículo 53 de la Carta, que prohíbe a las organizaciones regionales tomar medidas coercitivas sin la autorización del Consejo de Seguridad. Es más, el Consejo de Seguridad aprobó luego la resolución 1244, de 10 de junio de 1999, votada con 14 votos a favor y una abstención (China), que endosa el acuerdo de 9 de junio de 1999 y autoriza el despliegue de personal de las Naciones Unidas junto al de la OTAN y Rusia.

<sup>42</sup> En el informe *Un mundo más seguro* se acepta que las organizaciones regionales podrían comenzar operaciones y luego pedir autorización al Consejo. En efecto, en el párrafo 272.a) de ese informe se dice que “En todos los casos habría que recabar autorización del Consejo de Seguridad para operaciones regionales de paz, reconociendo que en algunas situaciones urgentes tal vez haya que hacerlo una vez comenzadas las operaciones” (énfasis añadido).

<sup>43</sup> *Un mundo más seguro*, supra nota 5, párrafo 248.

<sup>44</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, supra nota 1, párrafo 167.

En el informe *Un mundo más seguro* se revaloriza la letra del artículo 23 de la Carta, que en relación con la composición del Consejo no sólo

**Cualquier reforma del Consejo de Seguridad debe tender a lograr un órgano que sea más eficaz y más representativo, que rinda cuenta de sus actos y sus omisiones.**

hace alusión a una distribución geográfica equitativa, sino también a la contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales por parte de los Estados. Esta idea es apoyada por el Secretario General en *Un concepto más amplio de libertad*<sup>45</sup>. Esa contribución se debería evaluar teniendo en cuenta aspectos financieros, militares y diplomáticos, como “las cuotas para el presupuesto prorrateado de las Naciones Unidas, la participación en operaciones de la paz, las aportaciones a actividades voluntarias de las Naciones Unidas en apoyo de los objetivos y mandatos de las Naciones Unidas” e incluso el porcentaje de ayuda oficial al desarrollo<sup>46</sup>. Este dato relativo al nivel de contribución de un Estado al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales permitiría no sólo decidir la composición en una eventual reforma del Consejo desde un punto de vista estático, sino también revisar la composición del Consejo en un futuro, ya que las propuestas de modificación no son definitivas<sup>47</sup>. Aunque es difícil que una revisión de ese tipo pudiera aceptarse, porque los criterios podrían afectar negativamente a los actuales (y posibles futuros) miembros permanentes del Consejo<sup>48</sup>.

En cuanto a la composición, en su informe *Un concepto más amplio de libertad*<sup>49</sup> el Secretario General pide que los Estados se pongan de acuerdo sobre una de las dos fórmulas avanzadas en el informe *Un mundo más seguro*. Partiendo de

<sup>45</sup> *Ibid.*, párrafo 169.a).

<sup>46</sup> *Un mundo más seguro*, supra nota 5, párrafo 249.

<sup>47</sup> Sobre las propuestas de reforma del Consejo de Seguridad, ver la guía de propuestas preparada por la profesora Eva María Rubio Fernández, que está disponible en [www.fride.org](http://www.fride.org). Además, para un estudio de dichas propuestas, conviene tener en cuenta los trabajos de Bardo Fassbender, *UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective* (The Hague: Kluwer, 1998) y “Pressure for Security Council Reform”, en D.M. Malone (ed.), *The UN Security Council* (Boulder and London: Lynne Rienner, 2004), páginas 341-355.

<sup>48</sup> Por ejemplo: ¿cómo se estimaría el hecho de que los miembros del Consejo controlen el mercado de exportación de armamentos?

<sup>49</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, supra nota 1, párrafo 170.

la necesidad de una mayor representatividad, especialmente de países menos desarrollados, no afectar a su eficacia y hacer de él un órgano más democrático, que rindiese cuentas de su actuación<sup>50</sup>, se proponen dos fórmulas alternativas, que distribuyen equitativamente los puestos en cuatro grandes regiones: África, Asia y Pacífico, Europa y América. Ambos modelos aumentarían en nueve los puestos del Consejo, convirtiéndolo en un órgano de 24 miembros. La diferencia estriba en que el primer modelo crearía seis nuevos puestos permanentes<sup>51</sup> y tres no permanentes de dos años de duración, mientras que el segundo modelo no propone la creación de ningún otro puesto permanente, sino de 8 nuevos miembros de una categoría nueva, con un mandato de cuatro años renovables, y un nuevo miembro no permanente con un mandato como el actual de dos años no renovables<sup>52</sup>.

Ahora bien, ¿qué se propone sobre el derecho de veto? Como es conocido, los cinco miembros permanentes tienen un derecho de veto en las decisiones del Consejo<sup>53</sup>. Este poder fue utilizado ampliamente durante la Guerra Fría y aunque su uso se limitó mucho a partir de la década de 1990, lo importante es que su uso o la amenaza de emplearlo por parte de los miembros permanentes siguen bloqueando acciones importantes del Consejo de Seguridad<sup>54</sup>, que serán especialmente graves en los casos en que está en juego la responsabilidad de proteger. El Grupo de Alto Nivel se atrevió a decir que se trata de una institución “anacrónica”, que “no es adecuado para la institución en una era de democracia cada vez mayor”, sin embargo recomienda no tocar el

poder de veto de los que ya lo tienen ni ampliar el veto en cualquiera de las opciones de reforma del Consejo<sup>55</sup>. Esta es, sin duda, una posición realista, tanto desde la perspectiva del órgano mismo como de los Estados que lo componen. Desde el punto de vista del Consejo, se ha hablado del veto como de una “válvula de escape”, que permite que no se tomen decisiones que posteriormente no podrán cumplirse por falta del apoyo o los medios necesarios para dicho fin. Si se mira desde el punto de vista de los Estados, no cabe esperar que los miembros permanentes acepten una reforma en la que vean menoscabado o pierdan el poder de veto<sup>56</sup>. De hecho, el veto fue una forma de involucrar a los poderosos en una organización que, quizás de otra forma no hubieran aprobado<sup>57</sup>.

El Grupo de Alto Nivel recomendó que se instituya un sistema de “voto indicativo” respecto de una propuesta de decisión<sup>58</sup>. Según el Grupo, dicho

*Un sistema de “voto indicativo” ayudaría a aumentar la transparencia y contribuiría a crear una práctica de rendición de cuentas en el Consejo de Seguridad.*

sistema permitiría evitar posteriores vetos, en la medida en que constituiría una especie de votación oficiosa que luego debería ser adoptada oficialmente para que constituyese una verdadera decisión. Aunque se podría alegar que se trata de una propuesta tímida dentro de las estrategias que tratan de restringir el veto mediante cambios procedimentales que no supongan una reforma de la Carta de Naciones Unidas<sup>59</sup>, es pragmática y va en dirección correcta, porque una reforma efectiva del Consejo de Seguridad requiere hacer un esfuerzo mayor que el de su mera ampliación. Dicha ampliación puede conllevar un mayor apoyo a sus decisiones, pero no es necesariamente cierto que haga del Consejo de Seguridad un órgano más representativo, que se guíe por los principios de efectividad, eficacia y equidad, que

<sup>50</sup> *Un mundo más seguro*, supra nota 5, párrafo 249.b), c) y d) y *Un concepto más amplio de libertad*, supra nota 1, párrafo 169.b) y d).

<sup>51</sup> Previsiblemente, aunque con muchos obstáculos, se habla de Japón, Alemania, Brasil, India, Sudáfrica y Nigeria. Para un breve ensayo sobre los miembros permanentes y los miembros electos en el actual Consejo de Seguridad, se puede consultar el artículo de Kishore Mahbubani, “The Permanent and Elected Members”, que aparece en el libro de David Malone citado en la nota anterior, pp. 253-266.

<sup>52</sup> Si hubiere que elegir entre estos dos modelos, a España claramente le convendría el segundo, que permitiría una participación más frecuente en el Consejo. Sin embargo, España ya ha dicho que no le satisface ninguno de los dos. Ver la intervención del Embajador Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas, en el debate oficioso sobre el informe del Secretario General, de 8 de abril de 2005.

<sup>53</sup> Para profundizar, un libro clave sobre los procedimientos del Consejo se debe a Sydney D. Bailey y Sam Daws, *The Procedure of the Security Council* (Oxford: Clarendon, 3rd ed. 1998).

<sup>54</sup> Al respecto, puede consultarse, por ejemplo, Peter Wallenstein y Patrik Johansson, “Security Council Decisions in Perspective”, en *The UN Security Council*, pp. 17-33.

<sup>55</sup> *Un mundo más seguro*, supra nota 5, párrafo 256.

<sup>56</sup> Hay que tener en cuenta que cualquier reforma de la Carta de las Naciones Unidas necesita el voto afirmativo de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Ver mi comentario “Cuáles son las vías legales para reformar la Carta de las Naciones Unidas”, disponible en <http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=462>.

<sup>57</sup> Cordell Hull, antiguo Secretario de Estado de EE.UU., declaró que “su Gobierno no permanecería un día en las Naciones Unidas sin el poder de veto”.

<sup>58</sup> *Un mundo más seguro*, supra nota 5, párrafo 257.

<sup>59</sup> Otras propuestas van en la dirección de hacer recaer la “carga de la prueba” para justificar un veto en los miembros permanentes que decidan utilizarlo; exigir dos vetos concurrentes para bloquear una decisión; o restringir las circunstancias en que los vetos pudieran tener valor.

son los elementos necesarios para crear un sistema colectivo digno de crédito. Todo parece indicar que las divisiones sobre estas propuestas son aún muy grandes como para llegar a un consenso sobre esa reforma. De hecho, el borrador de declaración de la Asamblea General no contiene una recomendación clara sobre este punto; sólo apoya una reforma amplia del Consejo de Seguridad para contribuir a una mayor representatividad y transparencia, para mejorar la legitimidad de sus decisiones y su efectividad<sup>60</sup>.

### c. ¿Cuáles deberían ser los criterios básicos para legitimar la decisión de proteger?

En su informe *Un concepto más amplio de libertad*, el Secretario General insiste en que hay que lograr que el Consejo de Seguridad “funcione mejor” como fuente de autoridad en materia de uso de la fuerza. Para ello, propone que el Consejo de Seguridad apruebe una resolución en que se expongan unos principios para determinar cuándo se debe recurrir a la fuerza para abatir las amenazas a la paz y seguridad internacionales y exprese su intención de regirse por esos principios al decidir una autorización para hacer uso de la fuerza. Una resolución de esa naturaleza no significaría una atribución de mayores o distintas competencias para el Consejo de Seguridad.

Esos principios consisten en que cuando el Consejo de Seguridad deba decidir si autoriza el uso de la fuerza armada debe “tener una opinión común de cómo sopesar la gravedad de la amenaza; cuál es el objetivo de la acción militar propuesta; si otros medios menos graves que el uso de la fuerza podrían conseguir probablemente detener la amenaza; si la opción militar es proporcional a la amenaza en cuestión; y si hay una posibilidad razonable de éxito”<sup>61</sup>.

El primero de esos “criterios básicos de legitimidad”<sup>62</sup> se refiere a la *gravedad de la*

<sup>60</sup> Documento citado supra nota 3, párrafo 84.

<sup>61</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, supra nota 1, párrafo 126.

<sup>62</sup> *Un mundo más seguro*, supra nota 5, párrafo 207. Cf. con los criterios propuestos por el Profesor Vaughan Lowe al Foreign Affairs Committee de la House of Commons: (1) determinación previa por el Consejo de Seguridad de la existencia de una crisis grave que representa una amenaza para la paz y la seguridad internacionales; (2) elaboración de medidas por el Consejo de Seguridad para resolver la crisis, que podrían desembocar en acciones armadas si fuese necesario; (3) que se considere que una catástrofe humana inminente podría ser evitada con el uso de la fuerza y sólo con

*amenaza*, que debe ser extrema. Siendo así, habrá que formularse la pregunta de si esas amenazas entrañan genocidio u otras matanzas en gran escala, actos de depuración étnica o infracciones graves del derecho internacional humanitario. El Secretario General apoya este punto de vista cuando se refiere a que la responsabilidad de proteger debería surgir ante el “genocidio, la depuración étnica y otros crímenes similares de lesa humanidad”<sup>63</sup>. Por su parte la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados también se refiere a casos de altísima gravedad. En su informe, esta Comisión habla de “justa causa” en

*La responsabilidad de proteger debería surgir sólo ante el genocidio, la depuración étnica y otros crímenes similares de lesa humanidad.*

dos situaciones: a) casos de pérdidas de vidas humanas a gran escala, con o sin

intención genocida, que son el producto de la acción deliberada del Estado, de la negligencia del Estado o su incapacidad de actuar, o en una situación de un Estado fallido; b) en casos de limpieza étnica a gran escala, ya sea por causa de matanzas, expulsiones forzadas, actos de terror o violación.<sup>64</sup> Al fijar el listón tan alto se pone énfasis en la idea de que las medidas coercitivas adoptadas sobre la base de la responsabilidad de proteger son y deben ser extraordinarias. Sólo en ese tipo de casos gravísimos debería invocarse el principio de responsabilidad de proteger, porque sólo en esas situaciones podrían dejarse de lado los derechos que entraña la soberanía estatal.

El segundo criterio se refiere al *propósito correcto*. Aquí debe quedar bien establecido que el objetivo primordial de la acción militar que se propone consistirá en poner fin a la amenaza o evitarla. Por supuesto, los que intervengan podrán albergar motivaciones diversas para cumplir con ese objetivo primordial, pero éstas no tendrían que tener el poder de desvirtuar el propósito de acabar o evitar la amenaza que constituye una justa causa de protección.

Por supuesto, el recurso a la fuerza armada debe ser el *último recurso*. Antes deben haberse

el uso de la fuerza; (4) que la intervención se lleve a cabo por una fuerza multinacional. En *Kosovo*, Foreign Affairs Committee, House of Commons, Fourth Report, vol. 1, 23 de mayo de 2000, párrafo 140 (citado por Franck, supra nota 12, p. 172).

<sup>63</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, supra nota 1, párrafo 125.

<sup>64</sup> *The Responsibility to Protect*, supra nota 4, párrafo 4.19.

considerado todas las demás opciones no militares para hacer frente a la amenaza. La responsabilidad de proteger sólo puede justificarse cuando ha fracasado la responsabilidad de prevenir<sup>65</sup>.

Los *medios* deben ser *proporcionales* a la amenaza que se pretende erradicar. Proporcionalidad en este contexto significa que la escala, la duración y la intensidad de la acción militar que se propone deben ser las mínimas necesarios para hacer frente a la amenaza.

Por último, se debe juzgar cuán razonables son las posibilidades de que la acción militar logre hacer desaparecer la amenaza sin que sus consecuencias sean peores que las de no hacer nada. Este *balance de consecuencias*, que supone una cierta economía de la violencia, puede llegar a ser muy complicado.

Los principios expuestos presuponen demasiado y podrían ser interpretados como instrumentos para imponer ambiciones imperialistas<sup>66</sup>. Sin embargo, sería un avance que el Consejo de Seguridad<sup>67</sup> tomara la decisión de adoptar una

***La adopción de criterios básicos de legitimidad contribuiría a aumentar la legitimidad, efectividad y transparencia de las decisiones del Consejo de Seguridad.***

resolución en la que fijaran estos criterios para decidir en los casos concretos<sup>68</sup>. Como han dicho algunos Estados<sup>69</sup>, estos

<sup>65</sup> Ibid., párrafo 4.37.

<sup>66</sup> Steven Ratner ha llamado la atención sobre el efecto contrario al que pueden llevar estos principios. En efecto, estos principios parecen pensados más para frenar una acción del Consejo que para facilitar la adopción de decisiones sobre la responsabilidad de proteger. Ver la contribución del profesor Ratner a la conferencia organizada por FRIDE, "Un nuevo papel para las Naciones Unidas: la responsabilidad de proteger", el 3 de junio de 2005, disponible en <http://www.fride.org>.

<sup>67</sup> Ciertos Estados sostienen que corresponde a la Asamblea General elaborar una resolución con esos criterios de legitimidad. Ver la intervención del Embajador Juan Manuel Gómez-Robledo, Representante permanente alterno de México ante las Naciones Unidas, en el debate sobre el Informe del Secretario General, 22 de abril de 2005, parágrafo 7. Texto disponible en [http://www.un.int/mexico/2005/interv\\_042205.htm](http://www.un.int/mexico/2005/interv_042205.htm)

<sup>68</sup> Algunos Estados se han mostrado cautelosos respecto de las consecuencias que la adopción de estos criterios pueda tener en las deliberaciones en el Consejo de Seguridad. Así, por ejemplo, el embajador Kenzo Oshima, representante permanente de Japón ante las Naciones Unidas, en su intervención en la discusión del tema en la Asamblea General el 22 de abril de 2005.

<sup>69</sup> Por ejemplo, Canadá, supra nota 33 ("We strongly urge members of the Security Council to adopt, as the report recommends, a resolution that sets out these principles and expresses its intention to treat them as a guide in its decision-

making. We believe that such steps would serve to strengthen the Council's legitimacy, effectiveness and transparency, but without imposing rigid guidelines.").

Más aún, los principios podrían ser útiles para dificultar que el Consejo permaneciese pasivo ante situaciones en las que se verificasen los criterios de acción y, de esa manera, contribuir a evitar acciones unilaterales contrarias al Derecho internacional. Además, esos criterios sin duda aumentarían las posibilidades de solicitar una mejor rendición de cuentas al Consejo de Seguridad.<sup>70</sup>

<sup>70</sup> A juzgar por las palabras del borrador del Presidente de la Asamblea General (supra nota 3), estos principios difícilmente serán adoptados en la Cumbre de septiembre de 2005. En efecto, el párrafo 47 de dicho documento sólo habla de la necesidad de seguir discutiendo los principios sobre uso de la fuerza identificados por el Secretario General.



## 4. Conclusión: ¿Derecho u obligación de proteger?

Al revisar las opiniones que vienen expresando los representantes de los Estados sobre las recomendaciones del Secretario General se comprueba que el ansiado consenso propuesto sobre el recurso a la fuerza armada será difícil de conseguir en la reunión de septiembre de 2005. Esto es así especialmente respecto de los usos de la fuerza anticipados y preventivos, donde la división de posturas es profunda a pesar de que las propuestas del Secretario General son equilibradas.

En el caso de la responsabilidad de proteger, sin embargo, se puede llegar a lograr un avance en dos sentidos. Por un lado, el reconocimiento de un principio que no estaba en la Carta de las Naciones Unidas se abre camino y no parece haber ningún Estado que niegue el carácter dual de la soberanía estatal, que entraña derechos pero también responsabilidades. Por otro lado, pudiera ser que el Consejo de Seguridad (o la Asamblea General) llegase a adoptar una resolución que establezca los criterios de legitimidad para recurrir a la fuerza en casos en que fracasase la responsabilidad de prevenir y hubiese que recurrir a la responsabilidad de proteger. Estos criterios contribuirían a lograr una mayor eficacia de las Naciones Unidas ante catástrofes humanitarias como los genocidios o crímenes similares y serían también muy útiles para exigir que la Organización y sus órganos principales rindan cuentas a la comunidad internacional.

Esa rendición de cuentas no tiene que estar subordinada necesariamente a una obligación jurídica de actuar, que sería muy difícil de consensuar y aún más complicado de aplicar. No es razonable esperar a un cambio en la distribución de poder en el mundo que permita actuar frente a todas las situaciones graves de violaciones sistemáticas de derechos humanos. Sin embargo, eso no debería impedir un apoyo al principio de responsabilidad de proteger para ayudar allí donde sea posible y de esa manera contribuir también a exigir responsabilidades políticas (rendición de cuentas) frente a la opinión pública mundial por no adoptar las decisiones apropiadas.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Douglas Hurd, antiguo responsable del Foreign Office del Reino Unido, ha dicho al respecto que:

“There is room for much argument about the nature of the cruelties which have been or are being inflicted in Chechnya, Tibet and the Occupied Territories of Palestine. But however great and unwarranted such cruelties, the international community will certainly prove unable or unwilling to intervene

## 5. Recomendaciones

En la próxima Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno, que se reunirá en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, entre el 14 y el 16 de septiembre de 2005, los Estados deberían apoyar:

- La responsabilidad de proteger en los casos en que las autoridades nacionales no estén dispuestas a auxiliar a sus ciudadanos ante genocidios o crímenes similares o simplemente no puedan hacerlo. En estas situaciones, la comunidad internacional debería asumir la responsabilidad de proteger utilizando medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo para contribuir a proteger los derechos humanos y el bienestar de la población civil. Si esos medios que no implican el uso de la fuerza militar fuesen insuficientes, el Consejo de Seguridad debería contemplar la posibilidad de adoptar medidas más graves con el fin de proteger a las poblaciones en situaciones de extrema vulnerabilidad al amparo de la Carta de las Naciones Unidas.
- La adopción de unos criterios básicos de legitimidad para la adopción de decisiones en materia de uso de la fuerza armada en el Consejo de Seguridad, con el fin de mejorar la eficacia del sistema, aumentar su transparencia y contribuir al desarrollo de una práctica de rendición de cuentas.

to top them. The distribution of power in the world makes such intervention impossible... The fact that the international community cannot intervene everywhere to protect human rights need not be an argument against helping where we can... It is... a reason for not trying to confuse decisions of policy with obligations under international law”.

Douglas Hurd, “After all, who is my Neighbour?” Discurso de Douglas Hurd, citado por Franck, supra nota 12, p. 173.



## DOCUMENTOS DE TRABAJO

- .....
- 1 **A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal**  
*Toledo International Centre for Peace, at the initiative of Prof. Shlomo Ben-Ami*  
November 2004
  - 2 **El Proceso de Barcelona, diez años después**  
**¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?**  
*Richard Youngs*  
Enero 2005
  - 3 **El Islam político: ¿está listo para comprometerse?**  
*Emad El-Din Shahin*  
Febrero 2005
  - 4 **Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España**  
*Carlos Espósito*  
Febrero 2005
  - 5 **¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?**  
*Jessica Almqvist*  
Marzo 2005
  - 6 **España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reforma política?**  
*Richard Gillespie*  
Abril 2005
  - 7 **Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción**  
*Luis Peral*  
Abril 2005
  - 8 **Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos**  
*Javier Niño Pérez*  
Abril 2005
  - 9 **España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional**  
*Laura Feliú*  
Mayo 2005
  - 10 **Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo**  
*Antonio Remiro Brotóns*  
Junio 2005

## INFORMES

- .....
- 1 **Europa e Irak:**  
**¿Hacia una política más constructiva?**  
*Richard Youngs*  
Noviembre 2004
  - 2 **Hacia una nueva cooperación española**  
*Silvia Hidalgo y Fernando Espada*  
Diciembre 2004
  - 3 **Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger. El debate sobre la reforma de la ONU**  
*Carlos Espósito*  
Junio de 2005

Las publicaciones de FRIDE están disponibles en versión impresa, en español y en inglés.

### Las publicaciones individuales se pueden pedir a:

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

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

E-mail: [biblioteca@fride.org](mailto:biblioteca@fride.org)

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

