

## **CAPÍTULO PRIMERO**

# **SEGURIDAD, DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS. EL DESAFÍO DE SU INTEGRACIÓN**



## **SEGURIDAD, DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS. EL DESAFÍO DE SU INTEGRACIÓN**

Por ROSA RIQUELME CORTADO

*Naciones Unidas existen para apoyar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y ayudar a los gobiernos y los pueblos a hacer realidad para todos un mundo libre del temor y de la miseria. Las enseñanzas de los pasados 60 años han ilustrado que esos objetivos están fundamentalmente relacionados: seguridad, desarrollo y derechos humanos son condiciones necesarias para una paz sostenible.*

Informe del secretario general, Ban Ki-moon, «Seguridad, paz y desarrollo: el papel de Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad», 2008.

### **Seguridad, desarrollo y derechos humanos. Pilares de Naciones Unidas y cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos**

*Propósitos: su consecución por Naciones Unidas como centro del multilateralismo cooperativo a escala universal*

Concebida con competencias generales y vocación de universalidad, Naciones Unidas constituyen en la actualidad la columna vertebral del sistema de seguridad colectiva y centro solar del multilateralismo cooperativo en muy diferentes órdenes.

Mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, realizar la

cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos sin discriminación por motivo de raza, sexo, idioma o religión, son propósitos comunes de Naciones Unidas enunciados en el frontispicio de su Carta Constitutiva (artículo 1.1, 2 y 3), que han sido reafirmados por todos sus Estados miembros en sucesivas declaraciones solemnes como valores y objetivos fundamentales de la comunidad internacional en su conjunto. El Documento Final de la *Cumbre Mundial 2005* así lo proclama:

«Reconocemos que *la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos*» (1).

Propósito fundacional de Naciones Unidas fue también «servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes» (artículo 1.4 de la Carta), proclamada posición de liderazgo que ha hecho de la Organización eje y principal actor del multilateralismo a escala global en los ámbitos señalados. La *Declaración del Milenio*, Documento histórico en el que los líderes mundiales proclamaron los valores esenciales para regir las relaciones internacionales del siglo XXI, proclamó entre ellos la *responsabilidad común* en la gestión del desarrollo económico y social, lo mismo que en lo que hace a las amenazas que pesan sobre la paz y la seguridad internacionales, subrayando a continuación el papel central que desempeña Naciones Unidas en la realización de esta empresa por ser –constata la *Declaración*– la Organización más universal, integrada en la actualidad por 192 Estados miembros, y la única dotada de la legitimidad y amplitud de acción que emanan de un mandato que le permite:

«Tratar de *resolver simultáneamente a nivel mundial cuestiones de paz, seguridad y desarrollo*» (2).

«Naciones Unidas», sigue en esta línea su actual secretario general, «desempeñan una función *indispensable* en la aspiración más amplia de un mundo en que reinen la paz, la prosperidad y la justicia. Haga-

---

(1) Documento Final de la *Cumbre Mundial 2005* (A/RES/60/1, p. 2, párrafo 9, énfasis añadido). Los documentos y resoluciones de Naciones Unidas pueden consultarse a través de la dirección electrónica de la Organización, disponible en: <http://www.un.org/spanish/>, que cuenta con un amplio directorio.

(2) *Declaración del Milenio* (A/RES/55/2, p. 2, párrafos 6 y 275, énfasis añadido).

mos juntos, lo posible, por hacer realidad dicha aspiración por el bien de los pueblos del mundo» (3).

Revitalizar la Organización de Naciones Unidas (ONU) mediante el fortalecimiento de los pilares que sustentan su acción es por eso la primera misión –entre las enumeradas como principales– que pretende desempeñar Ban Ki-moon durante su mandato (4) a fin de contar con una organización mundial representativa más eficiente, responsable y transparente, que promueva la seguridad internacional, el desarrollo en sus múltiples facetas y el respeto universal de los derechos humanos.

Obsérvese que si bien el desarrollo como tal no aparecía –no aparece– en la Carta como un propósito específico de Naciones Unidas, sino absorbido por la genérica cooperación económica, social, cultural y humanitaria proyectada instrumentalmente al servicio de la paz y carente en sus orígenes de una estructura orgánica operativa, hoy resulta incuestionable que la consecución de sus múltiples facetas (cooperación para el desarrollo, regional, comercio y desarrollo, desarrollo sostenible, medioambiental, humano, social, particularmente en África, etc.) ocupa un lugar de primer orden que abarca gran parte de la vasta actividad desarrollada por el *sistema* de Naciones Unidas, enriquecido a través de la *familia* de organismos especializados, programas y fondos (5). En este sentido, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) convenidos en la misma *Declaración*

---

(3) *Memoria del secretario general sobre la labor de la Organización*, 2007 (Documento A/62/1, p. 3, párrafo 10).

(4) Infundir nueva vida a la Secretaría; mejorar los sistemas de recursos humanos; establecer normas éticas, profesionalidad y rendición de cuentas del personal, y crear un nuevo tipo de relaciones entre la Secretaría y los Estados miembros son, por este orden, las siguientes tareas enumeradas como prioritarias por el actual secretario general, disponible en: <http://www.un.org/spanish/sg/>.

(5) El núcleo normativo de las funciones de Naciones Unidas en este ámbito se encuentra en las escuetas previsiones contenidas en el Capítulo IX de la Carta «Cooperación internacional económica y social», lo que desde luego no se corresponde con la diversificada y compleja configuración actual del *sistema onusiano*. A él está vinculada la denominada *familia* de «organismos especializados», integrada por 16 organizaciones internacionales de vocación universal, con personalidad y Estatus Jurídico independiente, que cooperan entre sí y con Naciones Unidas sobre la base de acuerdos libremente aceptados (artículo 57 de la Carta). Desde el punto de vista institucional, partiendo de la centralidad de la ONU, «la responsabilidad primordial» por el desempeño de las funciones señaladas se encomienda a la Asamblea General como principal órgano deliberante, normativo y representativo y «bajo la autoridad de ésta al Consejo Económico y Social (ECOSOC), que dispondrá a este efecto de las funciones señaladas en el Capítulo X» (artículo 60).

del Milenio (6) y los demás objetivos de desarrollo establecidos por las diversas conferencias de Naciones Unidas que la sucedieron sobre *financiación para el desarrollo*, Monterrey (México), marzo 2002, sobre *desarrollo sostenible*, Johannesburgo (Sudáfrica), agosto-septiembre 2002) se han convertido en un marco de trabajo universal para el desarrollo y un medio a través del cual colaboran los países en vías de desarrollo y sus socios de desarrollo en pos de un futuro común para todos, constituyendo en su conjunto la esencia del Programa Mundial de Desarrollo (7).

Tan ingente tarea ha dado en una amplia gama de actividades de Naciones Unidas, desempeñadas en los planos nacional e internacional, a través de diversos de sus órganos, entidades, oficinas, departamentos, fondos y programas, que reclama establecer líneas directrices para su coordinación y la coherencia del sistema de cara a que la Organización funcione como una unidad, comprometiéndose en mayor medida a colaborar en la aplicación de una sola estrategia, en busca de un enfoque integrado en la planificación de sus objetivos; preocupación sobre la que en la actualidad existe un interés creciente en la sede orgánica consciente, probablemente, de que se trata de una meta tan absolutamente necesaria como difícil de alcanzar (8).

La *Cumbre Mundial 2005* se manifestó por ello resuelta a apoyar el afianzamiento de la coherencia de todo el sistema mediante la aplicación de

- 
- (6) Los líderes del mundo convinieron en la *Declaración del Milenio* establecer los ODM, para cuya consecución se previeron metas e indicadores mensurables, con plazos definidos, para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer, como también se asumieron muchos compromisos en materia de derechos humanos, buen gobierno y democracia.
- (7) El Informe del 2008 sobre los ODM constata no obstante con pesar el tiempo perdido en los años transcurridos desde que comenzó el nuevo milenio para ahora enristrar en mejores condiciones el problemático clima actual de desaceleración económica mundial y crisis en la seguridad alimentaria, ambas de magnitud y duración inciertas, disponible en: [http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG\\_Report\\_2008\\_SPANISH.pdf](http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2008_SPANISH.pdf); en la doctrina MARTUSCELLI, A.: «Causas, efectos y opciones en la crisis de los alimentos», *Política Exterior*, volumen XXII, número 125, pp. 79-95, septiembre-octubre 2008.
- (8) Véase GONZÁLEZ GARCÍA, I.: *Naciones Unidas y la coordinación para el desarrollo*, Dykinson, Madrid, 2005. *Ibidem*, «El ECOSOC: la necesaria reforma de un ineficiente modelo de coordinación para el desarrollo», en BENEYTO, J. M. y BECERRIL, B. (dirs.): *Una nueva Organización de Naciones Unidas para el siglo XXI*, pp. 211-237, Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo, Madrid, 2007.

diversas medidas de orden normativo y operacional, así como en lo relativo a actividades humanitarias y relacionadas con el medio ambiente (9). Sin perjuicio de lamentar que las acciones propuestas en el Documento Final en éste –como en otros ámbitos que luego abordaremos– resultan de una «retórica vacía, una retahíla de buenas intenciones formuladas y reiteradas, etc. en múltiples ocasiones» (10), los informes elaborados, a solicitud de la misma Cumbre, por el secretario general pretendieron responder a este reto mediante un conjunto amplio de recomendaciones de largo alcance sobre procesos y estructuras de gestión fundamentales con miras a que Naciones Unidas supere la fragmentación y pueda así desempeñar una función eficaz en el centro del sistema multilateral. A este propósito atiende en particular, a los efectos aquí comentados, el Informe (de noviembre de 2006) del Grupo de Alto Nivel sobre la Coherencia en todo el Sistema de Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente, adoptado bajo la simbólica enseña «Unidos en la acción» (11), sobre el que la Asamblea General ha decidido (resolución 62/277, de 15 de septiembre de 2008) central su labor intergubernamental a fin de profundizar la coherencia en todo el sistema.

Más significativo para nuestro trabajo es el Informe del secretario general de 23 de enero de 2008, titulado: «Seguridad, paz y desarrollo: el papel de Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad» (12). Elaborado en respuesta a las solicitudes del Consejo de Seguridad (CS) (Declaración de la Presidencia de 21 de febrero de 2007) (13) y de la Asamblea General (resolución 61/291, de 24 de julio de 2007) sobre la necesidad de realizar un estudio y recomendaciones sobre la manera de

---

(9) Documento Final (A/RES/60/1, p. 40, párrafo 169).

(10) En este sentido, PONS RAFOLS, X.: «La necesaria coherencia del sistema de las Naciones Unidas», en *Una nueva Organización de Naciones Unidas...*, opus citada, nota 8, pp. 17-34, en pp. 33-34.

(11) Documento A/61/583. Dos Informes más completan el trabajo emprendido por Kofi Annan en el marco de su programa de reforma, «Invertir en Naciones Unidas en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo» (Documento A/60/692, 7 de marzo de 2006) y el relativo al «Examen amplio de la gobernanza y la supervisión», junio de 2006, disponibles en: <http://www.un.org/spanish/reforma/>.

(12) Documento A/62/659-S/2008/39.

(13) S/PRST/2007/3. En esta Declaración de la Presidencia, el Consejo subrayó que la reforma del sector de la seguridad era un aspecto crítico de las situaciones posteriores a conflictos a la hora de consolidar la paz y la estabilidad, reducir la pobreza, establecer el Estado de Derecho y la buena gobernanza, ampliar la autoridad estatal legítima y evitar que los países recaigan en conflictos.

adoptar un enfoque integrado y coherente de Naciones Unidas en pos de un concepto común de seguridad, el Informe del secretario general pretende ser una guía para la futura acción de la Organización en este campo y como tal aborda, entre otras cuestiones:

1. El alcance y contenido de la reforma del sector de la seguridad, expresión de sentido amplio todavía en evolución, advierte Ban Ki-moon, que hace referencia al apoyo de Naciones Unidas a las partes nacionales en el proceso continuo de evaluación, examen y aplicación, así como de vigilancia y supervisión de la promoción de una seguridad eficaz y responsable para el Estado y sus pueblos sin discriminación y con pleno respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho.
2. La función, experiencia y enseñanzas de la participación de la Organización en esta labor, tanto desde el ángulo normativo como operacional, lo que pone en evidencia que si bien no existe un único modelo de la reforma del sector de la seguridad, sino que se trata de «trajes a medida ajustados a las necesidades del país donde se desarrollan» (14), los sectores de la seguridad eficaces y responsables tienen una serie de elementos que trascienden los aspectos militares tradicionales e implican, por consiguiente, una gama mucho más amplia y diversificada de instituciones e interesados nacionales e internacionales. Y, también sobre tales bases.
3. Establecer los principios rectores que han de servir de guía a Naciones Unidas de manera que pueda establecer sus objetivos con carácter general y para intervenciones en contextos específicos, principios que como puntos neurálgicos comunes cubren desde la dimensión institucional y política, hasta la económica y social (15).

Se trata, en definitiva, de auspiciar una estrategia concertada que dé respuestas eficaces, sobre la base de la Carta, para la realización del primer y fundamental propósito de Naciones Unidas de garantizar la paz y la seguridad internacionales. Ello sugiere, y así se desprende del mencionado Informe (16), que el principal desafío a enristrar consiste en tratar de

---

(14) Así lo dice CASTELLÓN MORENO, J.: «Qué entendemos por reforma del sector de seguridad», en «La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno», *Cuadernos de Estrategia*, número 138, pp. 19-31, en p. 27, Ministerio de Defensa, Madrid, junio de 2008.

(15) Véase el estudio citado en la nota anterior, así como el de MADRAZO RIBAS, E.: *La RSS en los foros multilaterales. Las perspectivas desde las Naciones Unidas y la OSCE*, trabajo publicado en la obra del Ministerio de Defensa citada supra, pp. 35-76.

(16) Documento A/62/659-S/2008/39, pp. 1 y 12, párrafo 35.

integrar, con esa finalidad, los pilares fundacionales de la Organización, asumiendo –y actuando en consecuencia– que la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo son, según el eslogan argumental que ha prosperado desde que dio comienzo el nuevo milenio, condiciones interdependientes que se refuerzan mutuamente en tanto que elementos esenciales para lograr la paz (*positiva*) y la seguridad (*humana*).

*Su interrelación como sinónimo de paz (positiva)*

Afianzar la justicia y el imperio de la ley en la consecución de un mundo sin *miseria*, libre del *temor* y garante de la *dignidad* de todo individuo, triángulo en el que con el objetivo de lograr su perfección se basó el Informe de 21 de marzo de 2005 del secretario general: «Un concepto más amplio de la libertad: seguridad, desarrollo y derechos humanos para todos» (17), son propósitos comunes de Naciones Unidas y aspiraciones elementales, vitales para toda la familia humana, que convergen y se complementan, que no pueden desarrollarse plenamente, promoverse eficazmente, sobrevivir, en definitiva, los unos sin los otros.

«El desarrollo, la seguridad y los derechos humanos van de la mano», afirmó con rotundidad Kofi Annan en el recién citado Informe, pues «no sólo son indispensables sino que también se fortalecen recíprocamente»; de manera, concluye su célebre silogismo, 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. A menos que se promuevan todas esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar» (18).

Interacción que en la misma dirección reitera la *Cumbre Mundial 2005* en varios capítulos del Documento Final (19).

Que la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros es desde entonces una canción de letra y música bien conocida en el argot de documentos, informes u otro tipo de instrumentos adoptados por diferentes órganos de Naciones Unidas. Sirva

---

(17) En adelante «Un concepto más amplio de la libertad» (Documento A/59/2005, la cita en p. 5, párrafo 12).

(18) «Un concepto más amplio de la libertad» (Documento A/59/2005, p. 6, párrafos 14, 16 y 17).

(19) Así, en la parte relativa a los valores y principios que han de regir las relaciones internacionales del siglo XXI (Parte I, p. 2, párrafo 9), como también al abordar la esfera de la paz y la seguridad colectiva (Parte III, pp. 22-23, párrafo 72).

como significativo botón de muestra su entonación por la Asamblea General en el preámbulo de la resolución fundacional del Consejo de Derechos Humanos, llamado a desempeñar la misma misión que su predecesora, la Comisión de Derechos Humanos, en relación –entre otras funciones– con cuadros de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos (20). Símbolo evidente de la interrelación que comentamos es que las situaciones pueden considerarse una *amenaza a la paz internacional* que debe ser manejada por el CS o, con su autorización, por organizaciones regionales interesadas (Capítulos VII y VIII de la Carta), como la práctica del órgano selectivo ha puesto en evidencia, sobre todo desde el fin de la guerra fría, en relación con la calificación de conflictos civiles embargados por graves violaciones de derechos humanos esenciales (21).

No fue desde luego preciso que amaneciera el siglo XXI para que la estrecha imbricación entre los propósitos fundacionales de Naciones Unidas se advirtiera y así apareciera explícita en instrumentos, de distinta naturaleza y alcance, adoptados en su seno o bajo sus auspicios. En términos generales, el primer paso se dio destacando la comunión existente entre la promoción de la *democracia* en un *Estado de Derecho* garante de los *derechos humanos* y el *desarrollo* en tanto que conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente (22). Así lo constató la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) (23) reiterando, en los términos proclamados por la Asamblea General en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986), que el derecho al desarrollo es en sí mismo un «derecho universal inalienable y parte integrante de los derechos humanos fundamentales» (24).

---

(20) Véase el numeral 3 de la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006; en la bibliografía española, ZANGHI, C.: «El nuevo Consejo de Derechos Humanos», *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, pp. 695-713, 2005-2. DOMÍNGUEZ REDONDO, E.: «¿Debe desaparecer la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas», en *Una nueva Organización de Naciones Unidas...*, *opus citada*, nota 8, pp. 109-143.

(21) Sobre la práctica del CS en la posguerra fría, véase REMIRO, A.; RIQUELME, R.; DÍEZ-HOCHLEITNER, J.; ORIHUELA, E. y PÉREZ-PRAT, L.: *Derecho Internacional*, pp. 1.099 y siguientes, segunda edición, editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.

(22) Véase ROLDÁN, J.: *Democracia y Derecho Internacional*, editorial Civitas, Madrid, 1994. *Ibidem*, «Democracia y Derecho Internacional: algunos datos y reflexiones nuevas», en SOROETA, J. (ed.): *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, pp. 13-28, volumen III, 2002.

(23) Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/23, pp. 5-6, párrafos 8 y 10, también p. 27, párrafo 72, 12 de julio de 1993).

(24) «Declaración sobre el derecho al desarrollo» (A/RES/41/128, de 4 de diciembre de 1986).

Fomentar y consolidar las denominadas 3/4-D: democracia, derechos humanos y desarrollo dentro del amplio marco del Estado de Derecho, constituye un fin en sí mismo que ha sido objeto de atención de Naciones Unidas durante decenios, reactivado en la posguerra fría (así ha figurado en el Programa de la Asamblea General desde el año 1993 bajo el tema «Fortalecimiento del Estado de Derecho»), y hoy una actividad que sigue viva aprovechando el acervo de experiencias y conocimientos de la Organización mundial con el propósito de colaborar en el fomento de la capacidad de las instituciones nacionales a fin de acometer las reformas judiciales, legislativas, administrativas, o de otra índole, precisas para colmar las lagunas del Estado de Derecho que es tan evidente en situaciones posconflicto y/o de Estados *fallidos* (25).

Avanzando en esta línea, pudo en efecto sustentarse la elemental consideración de que la implantación del Estado de Derecho en su genuina combinación con el goce efectivo de derechos y libertades fundamentales como componente esencial del desarrollo se alzaba, a su vez, como fundamento para la *paz* (26), cualificada desde esta perspectiva holística por algo más que por la ausencia de violencia en contextos de conflicto armado (manifestación epidémica de más profundas quiebras). En los albores del nuevo milenio, así lo enfatizó el secretario general Boutros-Ghali en el «Un Programa de Paz» (1992) (27), y lo reiteró en los programas que completan el tríptico que constituyó la guía de su mandato, el «Programa de Desarrollo» (1994) (28) y el «Programa para la Democratización» (1996), en el que subrayó la interrelación entre democracia y desarrollo (son las dos caras de una misma moneda, dijo, pues aunque puede haber desarrollo sin

---

(25) Para coordinar la labor de las entidades principales y otros agentes, tanto a nivel mundial como nacional, el secretario general estableció a principios del año 2007 el «Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho» (Documento A/61/636-S/2006/980), así como una dependencia sobre el Estado de Derecho encargada de prestar apoyo al Grupo en el desempeño y ejecución de sus funciones, ambas aprobadas por la Asamblea General en su resolución 62/70, de 6 de diciembre de 2007. Por otro lado, el Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para la Democracia financió en 2007, en asociación con diversos agentes nacionales, 122 proyectos de un total de 1.300 propuestas recibidas, véase la *Memoria del secretario general sobre la labor de la ONU 2007* (Documento A/62/1, pp. 23-25).

(26) CARDONA, J. y SANZ, S.: «La democracia, el desarrollo y los derechos humanos como fundamento de paz», en COLOMER, A. (coord.): *Cultura de paz y medidas para garantizarla*, pp. 99-135, Valencia, 2001.

(27) «Un Programa de Paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz» (A/47/277-S/24111, de 30 de junio de 1992).

(28) «Programa para el Desarrollo» (Documento A/48/935).

democracia no hay ninguna evidencia de que éste requiera un régimen autoritario), de manera que «a largo plazo, la democracia –respetuosa de los derechos humanos fundamentales– es un ingrediente tanto del desarrollo sostenible como de una *paz duradera*» (29). «Naciones Unidas», clamaba en este sentido su actual secretario general en la *Memoria sobre la labor de la Organización 2008*, «han afirmado repetidamente el papel central que desempeñan los principios del Estado de Derecho en el desarrollo humano y el mantenimiento de la paz y la seguridad» (30).

Con la misma rotundidad cabe, por tanto, proponer que la paz pasa inevitablemente por la instauración de la justicia y el imperio de la ley en lo que entendemos como un Estado de Derecho, y viceversa. Se trata de una ecuación ya proclamada en la Carta de Naciones Unidas (artículo 1.1) (31), como destacada en reiterados documentos e informes. Los elaborados por el secretario general sobre «El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos» (2004) y el que insta a «Aunar nuestras fuerzas para fortalecer el apoyo de Naciones Unidas al Estado de Derecho» (2006), vienen así a coincidir en subrayar que la *paz*, la *justicia* y la *democracia* no son objetivos mutuamente excluyentes, sino imperativos que se refuerzan uno al otro, resultando esenciales para entender la labor de la comunidad internacional en el propósito de afianzar «los derechos humanos, proteger frente al miedo y la necesidad, resolver conflictos de propiedad, fomentar el desarrollo económico, promover la rendición de cuentas por parte de los poderes públicos y resolver pacíficamente los conflictos (32). El CS ha incidido, asimis-

---

(29) «Programa para la Democratización» (Documento A/51/761, 20 de diciembre de 1996 y Documento A/51/761, las citas en párrafo 21). Boutros-Ghali realizó un estudio retrospectivo de los objetivos prioritarios de sus Programas en «Le Droit International à la recherche de ses valeurs: Paix, Développement, Démocratisations», *Reueil des Cours*, pp. 9-38, volumen 286, 2000.

(30) *Memoria sobre la labor de la Organización* sometida a la Asamblea General durante el sexagésimo tercero periodo de sesiones (Documento A/63/1, párrafo 72).

(31) Para la realización de su primer y fundamental propósito, Naciones Unidas se propusieron «tomar medidas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con la Justicia y el Derecho Internacional, el ajuste o arreglo de controversias y situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.»

(32) «El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos» (S/2004/616, 3 de agosto de 2004). «Aunar nuestras fuerzas para fortalecer el apoyo de Naciones Unidas al Estado de Derecho» (Documento A/61/636-S/2006/980, 14 de diciembre de 2006).

mo, en la fundamental importancia que asigna al fortalecimiento del Derecho Internacional, la promoción de la Justicia y el imperio de la ley como elementos indispensables para la *paz duradera* (33).

Contribuir al logro de una *paz universal* (artículo 1.2 de la Carta) *positiva, justa y duradera (sostenible)* la denomina el secretario general en su Informe de 2008 sobre la reforma del sector de la seguridad), ha pasado a ser en la actualidad cuestión fundamental a la hora de planificar y poner en práctica un enfoque coordinado de Naciones Unidas en su primordial propósito fundacional de mantener la paz y la seguridad de conformidad con los principios de la Carta, objetivo a cuya eficaz realización se han comprometido en reiteradas ocasiones los líderes mundiales, así, en la *Declaración del Milenio* y, cinco años después, la *Cumbre Mundial 2005* (34).

Este proceso, iniciado en los años noventa, ha implicado un creciente acercamiento entre las cuestiones de seguridad, derechos humanos y desarrollo, que se ha reflejado en el emergente concepto de *seguridad humana*.

#### Y *seguridad* (humana)

La asunción de una concepción global y pretendidamente integradora de los propósitos de Naciones Unidas de cara a identificar los riesgos y desafíos a los que nos enfrentamos, así como la necesaria estrategia omni-comprendensiva para atajarlos, proporciona, a su vez, los elementos ineludibles para urdir los mimbres de lo conceptuado como *seguridad humana*.

Hace más de una década se advirtió, particularmente desde el Informe de 1994 sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), titulado «Nuevas dimensiones de la seguridad humana» (35), que su logro conducía a la necesidad de redefinir e interpretar el concepto de seguridad en términos más amplios, es decir, no sólo y ni

---

(33) En este sentido, la Declaración del presidente del CS emitida al concluir la sesión del Consejo –celebrada el 22 de junio de 200– sobre el «Fortalecimiento del Derecho Internacional: el imperio de la ley y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales» (Documento S/PRST/2006/28).

(34) *Declaración del Milenio* (A/RES/55/2, p. 1, párrafo 4) y Documento Final (A/RES/60/1, p. 1, párrafo 2).

(35) Existe un amplio consenso en circunscribir la fundación del concepto de seguridad humana al citado Informe del PNUD (Capítulo 2), Nueva York, Oxford, University Press, 1994; véase BAYLIS, J.; SMITH, S. and OWENS, P. (edit.): *The Globalization of Worlds Politics. An Introduction to International Relations, 2007*, cuarta edición, capítulo 27, ACHARYA, A.: *Human Security*.

siquiera principalmente en clave de estricta protección material del territorio del Estado en sentido militar, sino más bien como seguridad basada en la protección de las personas, su seguridad física, su bienestar económico y social y en el respeto a su dignidad como seres humanos mediante el reconocimiento y garantía de sus derechos y libertades fundamentales. Según la formulación inicial y más ambiciosa del Informe del PNUD, el signo distintivo del concepto de seguridad humana consiste en proclamar que todas las personas tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria (*freedom from want and freedom from fear*).

Aun partiendo de un enfoque y propósito más restrictivos en lo relativo a la virtualidad del concepto, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), establecida por iniciativa de Canadá, destacó en su Informe de diciembre de 2001 (*La responsabilidad de proteger*) que la evolución del entorno internacional desde el fin de la guerra fría (debido al cambio en la índole de los conflictos, más complejos y letales, en su mayoría internos, en Estados desestructurados, donde la pobreza alcanza niveles desesperantes... y el consiguiente aumento de la vulnerabilidad de los civiles) (36), provoca como consecuencia que el eje en torno al cual gira la seguridad se desplaza «desde la seguridad territorial y la seguridad basada en el armamento hacia la seguridad basada en el desarrollo humano y el acceso a la alimentación, el empleo y la seguridad ambiental»; de ahí que con buen juicio se proponga que la protección de la seguridad humana, incluido los derechos y la dignidad del hombre, debe constituir una preocupación esencial de todas las partes interesadas y ser así «uno de los objetivos fundamentales de las modernas instituciones internacionales» (37).

---

(36) Las cifras hablan por sí solas. Si al comenzar el siglo XX una de cada diez víctimas de conflictos armados era civil, al acabar el siglo esta relación era justamente la inversa. Al mismo tiempo, aumentaron las penalidades sufridas por los supervivientes, que resultaron desposeídos, desplazados o gravemente heridos, in crescendo de emergencias humanitarias que no se ha alterado, sino más bien al contrario, con el nuevo milenio. Como recordaba el secretario general, Kofi Annan en su Informe «Un concepto más amplio de la libertad» (2005), más de 40 países han sufrido en los últimos años conflictos violentos, con el resultado de que el número de personas desplazadas de sus hogares se cifra actualmente en 25 millones (de los cuales un tercio están fuera de la cobertura de Naciones Unidas), rondando el de refugiados 11 millones, número que, según señala el actual secretario general, Ban Ki-moon, en la *Memoria sobre la labor de la Organización 2008*, siguió aumentando en 2007 debido sobre todo a las corrientes de refugiados procedentes de Irak.

(37) La responsabilidad de proteger, Informe de la CIISE (diciembre de 2001), p. 7 (párrafos 1.28 y 15) (párrafos 2.21 y 2.22), disponible en: <http://www.iciss.gc.ca/menu-f.asp>.

Este objetivo, implícito ya en el «Programa de Paz» (1992, y su «suplemento», 1995), fue asumido por Kofi Annan en su *Informe del Milenio* «Nosotros los pueblos: la función de Naciones Unidas en el siglo XXI», en el que subrayó cómo el cambio en la índole de los conflictos había puesto en evidencia que «si bien antes preocupaban las violaciones de las fronteras, hoy se da mucha más importancia a las violaciones de los derechos de las personas» (38). El mismo secretario general sustentó su Informe de marzo de 2005 «Un concepto más amplio de la libertad...» en la indivisibilidad de la seguridad como seguridad humana. Su célebre razonamiento ya nos parece en sí mismo expresivo cuando concluye:

«No tendremos ninguna de las dos cosas –ni seguridad ni desarrollo– si no se respetan los derechos humanos.»

Para más adelante constatar:

«No habrá plan de seguridad ni campaña en pro del desarrollo que consiga sus objetivos si no reposa en el sólido fundamento del respeto por la dignidad humana» (39).

Inciendo en cómo la realización de progresos en las cuestiones de desarrollo supone:

«En sí mismo un soporte para la seguridad a largo plazo, los derechos humanos y el imperio de la ley» (40).

Tanto monta, etc. La potencialidad de la nueva doctrina estriba, pues, en tratar de unir, de hacer comulgar con una misma finalidad las agendas de la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, asumiendo desde esta perspectiva su realidad holística, interdependiente e integradora para la solución de múltiples conflictos provocados por antiguas y nuevas amenazas, polifacéticas e interconectadas, que no conocen fronteras nacionales –*amenazas sin pasaporte* se las ha denominado también–, entre las que no sólo figuran las guerras y los conflictos interestatales, el terrorismo y las Armas de Destrucción Masiva (ADM), sino también la pobreza extrema, las enfermedades endémicas, la degradación ambiental, los disturbios civiles, la delincuencia y el crimen organizado, la discriminación, la impunidad y la debilidad de las instituciones, etc, pues todas ellas interactúan y se refuerzan mutuamente en un ciclo mortífero que

---

(38) Documento A/54/2000, párrafo 193, de 27 de marzo de 2000.

(39) «Un concepto más amplio de la libertad...» (Documento A/59/2005, pp. 6 y 37, párrafos 17, 128, respectivamente).

(40) Documento A/59/2005, p. 25, párrafo 73.

pone en peligro la seguridad de las personas, de los Estados y de la comunidad internacional en su conjunto, de ahí que deban encararse tanto en los planos mundial y regional como nacional (41).

Las nuevas dimensiones de la seguridad –económica y social– debería además conducir a alterar la tergiversada perspectiva de que el *Norte* ha de guardarse de las amenazas del *Sur* (42), una percepción que el 11 de septiembre de 2001 (11-S) no ha hecho sino exacerbar. Así ha ocurrido y ocurre, en particular, con la identificación del terrorismo sobre cualesquiera otras amenazas a la seguridad, lo que ha tenido entre otros efectos perversos servir de pretexto para devaluar derechos y libertades fundamentales de individuos (extranjeros), acometida en sus ordenamientos internos por Estados que se jactan de su condición democrática. Para el *Sur*, cuyos más graves padecimientos humanitarios han sido o son a menudo consecuencia de las políticas del *Norte* (colonialistas antes, neoliberales ahora), los riesgos a su seguridad no sólo provienen del terrorismo y las ADM, graves problemas, sí, pero no los únicos. La seguridad del *Sur* también se ve amenazada por la situación de pobreza extrema, las dificultades de acceso al agua potable, pasto de enfermedades endémicas, la corrupción y la violación de sus derechos humanos, cuya protección se ve con frecuencia instrumentalizada con políticas de doble rasero, la galopante deuda externa, la condicionalidad como precondition de la ayuda al desarrollo, etc., en

---

(41) GARCÍA SEGURA, C. y RODRIGO, A. J.: distinguen entre nuevas amenazas, de un lado, y desafíos, de otro, enumerando entre las primeras: el nuevo terrorismo internacional, la proliferación de ADM, la delincuencia y el crimen organizado transnacional, así como la desestructuración de algunos Estados que no son capaces de cumplir los objetivos mínimos como la paz social, la alimentación, la sanidad o la educación; mientras que, unido a lo anterior, califican de desafíos las causas que ponen en peligro la seguridad de las personas, de los Estados y, por ende, de la comunidad internacional en su conjunto en la medida en que ocasionan más muertes, perjuicios económicos y, en suma, mayor sensación de vulnerabilidad que las amenazas tradicionales derivadas del uso de la fuerza y de los conflictos armados, citando a tales efectos, la pobreza y el incremento de las desigualdades entre personas y Estados, el deterioro progresivo del medio ambiente, el riesgo de que la propagación de ciertas enfermedades infecciosas derive en una pandemia de alcance general; *Los límites del proyecto imperial. Estados Unidos y el orden internacional del siglo XXI*, pp. 69-76, editorial Catarata, Madrid, 2008.

(42) REMIRO, A.: «Desvertebración del Derecho Internacional en la sociedad globalizada», en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, pp. 45-381, en pp. 222-274, volumen V, 2001.

definitiva, por las denominadas *amenazas no armadas*, a las que probablemente el *Sur* desearía dedicar más tiempo y recursos.

Con todo, la ambición de ofrecer un marco conceptual para la acción internacional basado en la toma de conciencia de la estrecha imbricación existente entre los pilares trinitarios de Naciones Unidas apenas fue vislumbrado por la *Cumbre Mundial 2005* que, tras subrayar en el Documento Final «el derecho de todas las personas, en particular las que son vulnerables, a vivir libres del temor y la miseria», limitó su compromiso a examinar y definir el concepto de seguridad humana en la Asamblea General (43). En su seno, el pronunciamiento más decidido hasta la fecha ha consistido en auspiciar la consideración de la *seguridad humana como cuarto pilar*, objetivo al que instó el presidente de la Asamblea General en la apertura del reciente debate temático sobre la «seguridad humana» (celebrado el 22 de mayo de 2008) (44), sin que no obstante se llegara a precisar cómo imprimir carácter táctico al concepto, asignatura aún pendiente en la actualidad.

Fijémonos, como supuesto significativo, en la articulación jurídica de la dimensión humana del derecho al desarrollo. Es cierto que procurar un enfoque integrado del desarrollo basado en los derechos humanos es en la actualidad labor que cuenta como instituciones primigenias garantes, según el mandato confiado por la Asamblea General, con el Consejo de Derechos Humanos (al que se encomienda, dice la resolución que lo instituye, «impulsar la promoción y protección de todos los derechos humanos... *incluido el derecho al desarrollo*) (45) y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), que como centro de coordinación para los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho ha promovido en los últimos años con especial ahínco la relación entre la pobreza y los derechos humanos como uno de los más graves desafíos a su reconocimiento y garantía, tanto si se mide por el número de personas afectadas –más de 1.000 millones– como por su efecto acumulado sobre toda una gama de derechos humanos (46).

---

(43) Documento A/60/1, p. 34, párrafo 143.

(44) Disponible en: <http://www.un.org/ga/president/62/statements/humansecurity220508.shtml>.

(45) A/RES/60/251, numeral 4 (se han añadido *cursivas*).

(46) Véase el «Plan de Acción» del ACNUDH sometido a la Asamblea General en 2005 (Documento A/59/20005/Add.3, p. 8, párrafos 10-11).

Ahora bien, a tenor de la perspectiva que comentamos, el escollo no está tanto en el enunciado del derecho al desarrollo –como de otros derechos humanos de tercera generación, etiquetados como *derechos colectivos*, de los *pueblos*, o de *solidaridad*–, sino en la identificación de sus titulares y en la dotación de instrumentos adecuados para su defensa al mismo nivel que los demás derechos humanos, esto es, su articulación jurídica positiva en un tratado dotado de órganos propios de supervisión a cargo de mecanismos de control dispuestos para asegurar su observancia. Lo que hasta ahora no se ha logrado pese a las iniciativas y esfuerzos desplegados por algunos Estados, principalmente del Tercer Mundo, la doctrina afín y ciertas Organizaciones No Gubernamentales (ONG), por impulsar una suerte de nuevo pacto internacional (que sería el tercero) sobre los derechos de solidaridad, en general, y del derecho al desarrollo como derecho humano fundamental, en particular (47).

Ha de insistirse, por tanto, en que a pesar de la creciente y generalizada presencia del concepto de seguridad humana en el discurso internacional, lo cierto es que aún se trata de un ambicioso principio rector en proceso de gestación, sobre el que existen diferentes aproximaciones y enfoques de cómo avanzar hacia su consecución y delimitar así su ámbito de acción (48).

Definir y desarrollar un *modo europeo de seguridad humana* capaz de responder a estrategias concretas es hoy una aspiración de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de la Unión Europea. El Informe del Grupo de Estudio sobre la Seguridad Humana (Informe M. Kaldor, *A Euro-*

---

(47) Un paso –aunque todavía tímido– en esta dirección es el auspiciado en la resolución 62/161 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 2007, sobre *El derecho al desarrollo*, en la que, entre otras cosas, destaca la necesidad de «convenir un programa de trabajo que ayude a elevar el derecho al desarrollo... al mismo nivel que los demás derechos humanos», así como la de examinar «la elaboración de un convenio sobre el derecho al desarrollo». Sin embargo, los resultados de la votación (adoptada por 136 votos a favor y 53 en contra, entre ellos del grupo europeo occidental y miembros de la Unión Europea, en particular), no son halagüeños sobre el éxito, a corto-medio plazo al menos, de esta empresa. El Equipo de Alto Nivel sobre el Derecho al Desarrollo –cuyo mandato por dos años renueva la misma resolución 62/161– se lamenta por eso de la ausencia de consenso que al respecto auspiciaba el Movimiento de los Países No Alineados (A/HRC/8/WG.2/TF/2, 31 de enero de 2008, pp. 7-8, párrafos 20, 23 y 25).

(48) Véanse, entre otros, DAVID, C. P.: *La guerra y la paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*, editorial Icaria, especialmente pp. 126-131, 2008. AMOUYEL, A.: «What is Human Security?», *Human Security Journal*, número 1, pp. 10-23, 2006, la revista *CIBOD d’Affers Internacionals*, número 76, diciembre-enero 2006, abordó en un monográfico el tema de la *Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas*.

*pean Way of Security*), lanzado en noviembre de 2007 (49), pretende responder a esta finalidad mediante el señalamiento de seis principios guía de la actuación exterior de la Unión en su compromiso con la seguridad humana, consistentes en:

1. Primacía a los derechos humanos antes que buscar la victoria militar o la supresión de la violencia.
2. Legitimidad de la autoridad política, estatal o local, responsable del imperio de la ley y del respeto de los derechos humanos.
3. Consulta e implicación de la sociedad civil como factor determinante que permita a las comunidades vulnerables establecer las condiciones para la paz y estabilidad duraderas.
4. Multilateralismo efectivo comprometido con la legalidad internacional y basado en la cooperación entre la pluralidad de actores internacionales.
5. Conciencia del potencial expansivo de los conflictos locales.
6. Autoridad competente capaz de autorizar una intervención clara y transparente a fin de garantizar la seguridad humana; siendo este uno de los principales escollos a los que ha de hacer frente la operatividad de la seguridad humana, merced a eventuales usos arbitrarios e interesados de sí, cuándo y cuál es la respuesta internacional adecuada para proteger a las personas en casos de emergencias humanitarias, quién o quiénes la definirán y bajo qué autoridad se adoptará y ejecutará.

La *responsabilidad de proteger* será, como tendremos oportunidad de desarrollar en epígrafe posterior, el principio rector que guiará nuestra respuesta a éstas –y otras– interrogantes aquí planteadas.

Convengamos de momento que la idea de *seguridad* no sugiere un concepto unívoco y estático, sino que admite distintas aproximaciones y su carácter cambia, progresa en función de las amenazas y desafíos a los que ha de hacer frente y responder un mundo en evolución. Lo que permite al tiempo marcar la confluencia entre los valores que se estimen dignos de protección y la percepción del origen de las amenazas a la paz y la seguridad internacionales.

---

(49) El Informe Barcelona de 2004 (*Barcelona Report on European Security*) ya propuso que el enfoque de seguridad humana sería la estrategia de seguridad más apropiada para la Unión Europea. El siguiente, Informe de Madrid (*A European Way of Security. The Madrid Report of the Human Security Study Group*, de 8 de noviembre de 2007) fue elaborado a instancias de la Presidencia finlandesa (2006) con el objetivo de definir un modo europeo de seguridad como agenda alternativa para responder a las cuestiones de seguridad que superasen los fracasos de la política en Irak y Afganistán.

## Hacia un nuevo consenso en materia de seguridad colectiva

*Las amenazas a las que nos enfrentamos.  
El imperativo de la acción colectiva*

Los acontecimientos de los años recientes demuestran sin lugar a dudas que los problemas mundiales de seguridad exigen soluciones colectivas y que el foro idóneo para abordar su solución son Naciones Unidas, que están investidas de una legitimidad singular.

Proporcionar una visión común e integrada de la manera de avanzar hacia la solución de las nuevas amenazas y de las nuevas formas que adoptan amenazas ya conocidas, cada vez más interrelacionadas, era el principal reto al que debía dar respuesta el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio (GAN), constituido por el secretario general con el mandato de formular nuevas ideas y recomendaciones acerca del tipo de normas e instituciones que necesita Naciones Unidas para adaptarse a las necesidades y circunstancias del siglo XXI a fin de satisfacer la aspiración fundamental proclamada en la Carta de proporcionar seguridad colectiva para todos (50).

La respuesta del GAN y núcleo central de su Informe de 2004: «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», consistió en hacer un llamamiento para alcanzar un *nuevo consenso en materia de seguridad*, cuyo primer artículo consiste en asumir que la seguridad, el desarrollo económico y la libertad humana son indivisibles y, en consecuencia, cualquier suceso o proceso que reduzca gravemente las posibilidades de vida y que socave al Estado como unidad básica del sistema internacional constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Partiendo de esta premisa, el GAN identifica seis grupos de amenazas que deben preocupar al mundo hoy y en los decenios por venir, enumeradas en su Informe por este orden:

1. Las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental.
2. Los conflictos entre Estados.

---

(50) Véase la nota del secretario general al transmitir el Informe del GAN a la Asamblea General en diciembre de 2004 (Documento A/59/565, p. 1, párrafo 1); también SAN JOSÉ, A.: «Algunas reflexiones sobre el informe del GAN creado por el secretario general y el futuro del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, número 9, 2005, disponible en: [http://www.reei.org/reei9/A.Sanjose\(reei9\).pdf](http://www.reei.org/reei9/A.Sanjose(reei9).pdf).

3. Los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades a gran escala.
4. Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas.
5. El terrorismo.
6. La delincuencia organizada transnacional (51).

En la actualidad, subraya a continuación el GAN, «cualquier amenaza a la seguridad internacional amplifica el peligro que plantean las demás» (52). Si los problemas que hoy atenazan al mundo tienen un carácter complejo e interdependiente, su solución pasa por un enfoque integrado, multidimensional de la seguridad –a veces sólo falsamente aplicado por los países desarrollados– que hace precisa una estrategia conjunta y coordinada para dar respuesta a todos los retos en presencia, y no individual o asilada de cada uno de ellos, reconociéndose así que la seguridad tiene una concepción global e indivisible. Ello exige tener en cuenta las políticas adoptadas en los sectores de desarrollo, el medio ambiente y los derechos humanos, el mantenimiento efectivo del orden público, el imperio de la ley en las relaciones internacionales y el aumento de la cooperación en la prevención de conflictos, cuestión intersectorial que requiere la adopción de medidas estructurales que permitan abordar las causas subyacentes a los mismos, tales como las desigualdades socioeconómicas o la negación de los derechos fundamentales.

El desafío central del siglo XXI consiste por tanto –enfatisa el GAN– en plasmar un *concepto nuevo y más amplio de la seguridad colectiva* que sintetice todas las vertientes de las amenazas a la seguridad y de todas las responsabilidades, compromisos, estrategias e instituciones concomitantes, de manera que también sea un instrumento eficiente y eficaz para la seguridad humana, objetivo ya proclamado en la Carta (53). Según el GAN, el argumento a favor de un sistema de seguridad colectiva digno de crédito se basa en tres pilares, a saber:

---

(51) En adelante, «Un mundo más seguro» (Documento A/59/565, p. 12).

(52) *Ibidem*, p. 21, párrafo 20.

(53) Así lo sugiere que el preámbulo de la Carta proclame que Naciones Unidas se crearon para «reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre» y para «promover el progreso económico y social y... elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad»; de manera que, como advierte el GAN (*Ibidem* pp. 11 y 16), si bien la principal preocupación de los fundadores era la seguridad del Estado, y cuando hablaron de crear un nuevo sistema de seguridad colectiva lo hacían con el tradicional sentido militar..., también comprendían muy bien, mucho antes de que se impusiera la idea de la seguridad humana, que la seguridad, el desarrollo económico y la libertad humana eran indivisibles.

1. Que las amenazas actuales no respetan fronteras nacionales, están relacionadas entre sí y deben encararse en los planos mundial, regional y nacional.
2. Que ningún Estado, por poderoso que sea, puede hacerse invulnerable por sí solo a las amenazas actuales.
3. Que si bien el Estado es el principal protagonista de la lucha contra todas las amenazas (lo que proyecta la *soberanía como responsabilidad*) no se puede suponer que todo Estado podrá o querrá cumplir con su deber de proteger a su propia población (54) (lo que alienta la *responsabilidad colectiva de proteger*).

El secretario general hizo suyas la práctica totalidad de estas recomendaciones en su informe de 21 marzo de 2005 «Un mundo más seguro» (55).

Muy lejos quedaron, en cambio, las declaraciones de intenciones y compromisos (de comportamiento) asumidos por los jefes de Estado y de Gobierno en la *Cumbre Mundial 2005*, cuyo Documento Final prácticamente se limita a listar las amenazas interrelacionadas a las que ha de hacer frente la comunidad internacional y Naciones Unidas como su representación más cabal; así como la elemental consideración que para proveer su lucha de manera eficaz es preciso alcanzar un consenso en materia de seguridad colectiva de conformidad con los propósitos y principios de la Carta, fundamento indispensable de un mundo más pacífico, próspero y justo (56). Pero mutis en lo tocante a cómo infundir nueva vida al CS, como así lo significa que la *Cumbre* no se hiciera eco de lo recomendado en los informes precedentes –del GAN y del secretario general– acerca de las *directrices* que deben guiar la actuación del Consejo, en calidad de órgano primario del sistema de seguridad colectiva, al decidir una autorización o mandato para hacer uso de la fuerza. De inmovilista ha sido calificado con razón el Documento Final, en la medida en que los Estados no han querido profundizar en el desarrollo de las normas sobre el uso de la fuerza a fin de «tener las manos libres y actuar caso por caso sin directrices que los constriñan» (57).

---

(54) *Ibidem*, p. 14.

(55) La *REEI* dedicó en 2005 (número 10) un «Ágora a la reforma de Naciones Unidas», por lo que hace al punto que estamos tratando, véase en particular, FARAMIÑÁN, J. M.: «Las necesarias modificaciones de Naciones Unidas en un mundo globalizado (en su sesenta aniversario)» y GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El “uso de la fuerza” en el Informe del secretario general de Naciones Unidas preparatorio de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (septiembre de 2005)», disponibles en: <http://www.reei.org/>.

(56) A/RES/60/1, pp. 1-2 y 22-23, párrafos 2, 6 y 72.

Si profundizar en el análisis de los principios consignados en la Carta como fundamento normativo de las funciones de Naciones Unidas y de su CS, en particular, rebasa con mucho el objeto y dimensiones del presente trabajo, sí que al menos conviene refrescar sus normas rectoras para no perder conciencia de sus vigentes dimensiones y clamar, en los términos que lo hizo el secretario general, por la valiosa oportunidad histórica que brinda el presente momento para ponerlos en práctica con miras a que la Organización mundial lidere el multilateralismo por el que *uti universi* abogan sus Estados miembros (58). «La gran virtud de Naciones Unidas», afirmó Kofi Annan inmediatamente después de la agresión de Estados Unidos a Irak (marzo de 2003):

«Sigue siendo su legitimidad, basada en los principios fundacionales del Derecho Internacional. En el escenario internacional no hay nada que sustituya dicha legitimidad» (59).

#### Principios: su universalidad e intemporalidad

Hace años que pudo afirmarse que la Carta de Naciones Unidas merece el calificativo de *Constitución de la Humanidad* en la medida en que los principios estructurales en ella inscritos se conciben como el germen de un proceso de constitucionalidad abierto a su precisión y desarrollo dirigido a la realización de los propósitos fundacionales de la Organización en tanto que valores esenciales de toda la familia humana (60). A este objetivo respondió de manera analítica la *Declaración relativa a los principios de Derecho Internacional que rigen las relaciones de amistad y la coope-*

---

(57) En este sentido, ANDRÉS, P.: «Las normas relativas al uso de la fuerza: la seguridad colectiva y la legítima defensa en el contexto de la reforma de Naciones Unidas», en GARCÍA SEGURA, C. y RODRIGO, A. (eds.): *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, pp. 113-125 (en p. 125), editorial Tecnos, Madrid, 2008; también GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El “uso de la fuerza” en los Informes del GAN (2004), del secretario general (2005) y, a la postre, en el Documento Final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2005)», en *Anuario de Derecho Internacional (ADI)*, pp. 13-50, 2005, del mismo autor y BERMEJO, R. y LÓPEZ-JACOISTE, E.: «El Documento Final de la Cumbre Mundial 2005», *Ibidem*, pp. 173-181.

(58) «Un concepto más amplio de la libertad» (Documento A/59/2005, p. 44, párrafos 153-154).

(59) Informe del secretario general sobre la «Aplicación de la Declaración del Milenio», 2003 (Documento A/58/323).

(60) Véanse las aportaciones al respecto en el coloquio organizado bajo la dirección de CHEMAIN, R. et PELLET, A.: *La Charte des Nations Unies, Constitution Mondiale?*, Pedone, Paris, 2006.

*ración de los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas*, adoptada por consenso por la Asamblea General en plena guerra fría (en adelante *Declaración de Principios*, resolución 2625-XXV, 24 de octubre de 1970) (61). Igualdad soberana de los Estados, respeto de su integridad territorial e independencia política, y su corolario de no intervención en la jurisdicción interna de otros; prohibición de la amenaza y el uso de la fuerza de manera incompatible con los propósitos y principios de Naciones Unidas, y su siamés, la obligación de solucionar las controversias internacionales por medios exclusivamente pacíficos; igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos sometidos a dominación colonial u ocupación extranjera; cooperación internacional para solucionar los problemas internacionales de naturaleza económica, social, cultural o humanitaria; y cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas de conformidad con la Carta, conforman el bagaje de principios desarrollados en la *Declaración de Principios*, a los que han de añadirse los auspiciados en otros instrumentos bajo la égida del respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin discriminación por razón de raza, sexo, lengua o religión.

Se trata, en definitiva, de aquellos principios y normas sustantivas de comportamiento que protegen valores y objetivos esenciales para la supervivencia de los Estados y de sus pueblos, los cuales han sido solemnemente proclamados en posteriores y sucesivas declaraciones adoptadas por consenso por la comunidad internacional en su conjunto, compuesta por esa gran mayoría de Estados que la representan, los más poderosos y los más numerosos. Después de 25 años de la *Declaración de Principios* los conmemoró la Asamblea General mediante la Declaración adoptada con motivo del cincuentenario de Naciones Unidas (62); cinco después la *Declaración del Milenio* proclamó sintéticamente los mismos principios reconociendo su universalidad e intemporalidad (63); y como tales reiterados por la *Cumbre Mundial 2005*, que declara como el primer valor que ha de guiar su acción «la adhesión a los propósitos y principios de la Carta y al Derecho Internacional» (64).

---

(61) Véase REMIRO, A.: *Derecho Internacional Público. 1. Principios fundamentales*, editorial Tecnos, Madrid, 1982; también RIQUELME, R.: *Derecho Internacional. Entre un orden global y fragmentado*, Biblioteca Nueva, Fundación «Ortega y Gasset», Madrid, 2005, capítulo II.3 «Valores y principios constitucionales en la emergencia de un Derecho de la humanidad», pp. 75-88, y la bibliografía aquí citada.

(62) A/RES/50/6, 24 de octubre de 1995.

(63) *Declaración del Milenio* (A/RES/55/2, párrafo 3).

(64) Documento Final de la *Cumbre Mundial 2005* (A/RES/60/1, párrafos 3 y 6).

Todos los Estados asumen, pues, que el Gobierno de los asuntos mundiales ha de sustentarse en el Derecho Internacional, constituyendo los principios enunciados en la Carta su columna vertebral. Principios fundacionales de Derecho Internacional que encuentran en el mantenimiento de valores esenciales de la comunidad internacional en su conjunto la razón de ser que les confiere *carácter de normas generales*, absolutamente *obligatorias frente a todos* y que *han de cumplirse en todo caso*. Esta aproximación nos conduce directamente a las nociones de obligaciones *erga omnes* y a su núcleo subyacente: el *ius cogens* internacional, las normas imperativas, entendiendo por tales las normas aceptadas y reconocidas por la *comunidad internacional de Estados en su conjunto* como normas que no admiten acuerdo en contrario (y sólo pueden ser modificadas por una norma ulterior del mismo carácter, artículo 53.2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969) (65).

Lamentablemente, la crónica diaria de conflictos internacionales pone de relieve que los Estados, los más poderosos en particular por el liderazgo que se supone han de desempeñar, sólo parecen dispuestos a apoyar enfáticamente cuantas declaraciones de principios sean precisas a condición de que las consecuencias jurídicas de su violación queden a sus expensas y/o en manos de órganos y procedimientos bajo su control. No aceptar limitaciones a su propia soberanía dispuestas en formas de cooperación que interesan a la comunidad internacional en su conjunto –como significativamente ocurre con la negativa de Estados Unidos a aceptar la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y a blandir frente a ella toda una batería de medidas restrictivas de las posibilidades de persecución de los *crímenes internacionales*–, así como la marginación y deslegitimación de instituciones internacionales representativas, en contraste con la reactivación de organismos regionales que se controlan a placer, militares y financieros, son muestras del doble estándar predicado.

Bajo este prisma, la manipulación política de la que es objeto la sectaria (re)interpretación de las normas y principios más elevados en aparente respuesta a la protección de valores e intereses comunes –a

---

(65) Sobre la imbricada relación entre las obligaciones *erga omnes* y las normas imperativas en el Derecho Internacional universal, véase REMIRO, A., *et al: Derecho Internacional, opus citada*, nota 21, pp. 67-81; también RIQUELME, R.: *Derecho Internacional. Entre un orden global y fragmentado, opus citada*, pp. 61-88.

menudo invocados en vago y/o como tapadera de los propios– frente a las tradicionales y nuevas amenazas a la seguridad, ha dado pábulo a un orden internacional de corte imperial, hegemónico, negador del pluralismo inherente a la sociedad de Estados y de avances en pro de un multilateralismo institucionalizado representativo que lideran Naciones Unidas (66).

Nos enfrentamos, pues, con la triste paradoja de que si bien contamos con un conjunto bien consolidado de principios y normas de Derecho Internacional General, cuya universalidad forma tándem en su núcleo duro con su imperatividad, su aplicación en la práctica suscita a menudo controversia. Lo que falla hasta ahora –afirmamos en otro lugar– es el camino entre los enunciados normativos abstractos y su explotación en el caso concreto, como ocurre a la hora de resolver las contradicciones a que puede dar lugar la aplicación de principios fundamentales, cuya inflamada defensa no debe imponerse al desarrollo de los métodos y procedimientos –de arreglo pacífico de las controversias, jurisdiccionales en particular– que permita alcanzarlos de manera objetiva e imparcial y así evitar los riesgos de las dobles lecturas en torno a la oposición de los actos estatales –y de otros sujetos– con normas imperativas (67).

## **La responsabilidad de proteger**

### *De intervención humanitaria a responsabilidad de proteger*

En los tiempos recientes, el debate político y jurídico internacional ha tenido entre sus puntos más álgidos la tensión que genera la contradicción entre los principios de soberanía y su corolario de no intervención frente a la protección internacional de los derechos fundamentales de la población del mismo Estado o de alguno de sus grupos diferenciados, sobre todo cuando asistimos a su violación grave y sistemática. El GAN lo expuso en estos términos:

«El concepto de la obligación que tienen los Estados y la comunidad internacional de proteger a los civiles de los efectos de la guerra y las violaciones de los derechos humanos aún no ha logrado superar totalmente la tensión existente entre los principios contradictorios de la inviolabilidad soberana y el derecho de intervención» (68).

---

(66) Véase GARCÍA, C. y RODRIGO, J. A.: *Los límites del proyecto imperial...*, opus citada, nota 41, especialmente pp. 25 y siguientes.

(67) REMIRO, A., et al: *Derecho Internacional*, opus citada, nota 41, pp. 74-78.

(68) «Un mundo más seguro» (Documento A/59/565, p. 25, párrafo 36).

De ahí la constatación del secretario general:

«Carecemos del consenso más elemental y, cuando se actúa, esta actuación es, muy a menudo, impugnada» (69).

El nudo de la interrogante se cierne en torno a si y en qué medida la soberanía abstracta del Estado y el principio de no intervención pueden hoy concebirse a modo de frontera infranqueable cuando aparentemente se alza para la ejecución de crímenes internacionales, como el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad, o si más bien la soberanía territorial cede ante tales situaciones, admite límites y hasta dónde. A partir de ahí, y asumiendo como válido lo segundo, determinar y regular el proclamado *derecho-deber* de acceder y ofrecer asistencia a los grupos humanos amenazados en su vida y salud, e incluso, dando un paso más, afirmar un *derecho-deber de intervención-injerencia humanitaria*, eventualmente armada, quiénes son sus titulares, así como los supuestos y condiciones de su ejercicio, son cuestiones muy debatidas (70).

Hacer frente a estas inquietudes y encontrar un terreno común que haga valer los principios de la Carta y los criterios de humanidad ante violaciones graves y sistemáticas de derechos fundamentales fue el desafío lanzado por el secretario general en los albores del nuevo milenio, para el que reclamó respuesta (71). En la retina, los fracasos de las *operaciones de imposición de la paz* por Naciones Unidas mediante la autorización del recurso a la fuerza armada con fines de protección humana, sin contar con el consentimiento del Estado afectado y/o las facciones enfrentadas, en Somalia (1992-1995), Ruanda (1994) y Bosnia-Herzegovina (1995). Caso *único, carácter excepcional* de la situación, fueron las expresiones a las

---

(69) «Un concepto más amplio de la libertad» (Documento A/59/2005, p. 27, párrafo 74).

(70) En la doctrina española, véase RAMÓN, C.: *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en el Derecho Internacional*, Madrid 1995; *Ibidem*, (ed.): *Uso de la fuerza y protección de los derechos humanos en un nuevo orden internacional*, Valencia 2006; en otras lenguas, ΒΕΤΤΑΤΙ, M.: *Le droit d'ingérence. Mutatiton de l'ordre international*, París 1996; y el curso dictado en la Academia de Derecho Internacional de La Haya por MANI, V. S.: «Humanitarian Intervention Today», *Recueil des Cours*, volumen 313, pp. 9-324, 2005.

(71) El secretario general, Kofi Annan, instó a los Estados miembros a reflexionar sobre las perspectivas de la seguridad del ser humano y la intervención en el próximo siglo con miras a alcanzar un consenso mundial que concilie la intervención con la soberanía, dijo así: «Si la intervención humanitaria es, en realidad un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda o Srebrenica y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?», véase el discurso pronunciado ante la Asamblea General en el año 1999 y, al año siguiente, en su *Informe del Milenio* «Nosotros los pueblos: la función de Naciones Unidas en el siglo XXI».

que acudió el CS para tomar la decisión de autorizar a los contingentes militares (*casco azul* y/o a los Estados miembros, individualmente o a través de organismos regionales) «todos los medios necesarios» para establecer un *entorno* y/o *zonas seguras* con miras a satisfacer objetivos humanitarios y hacer posible la reconstrucción de una vía pacífica (72). Sin embargo, la experiencia de estos casos puso en evidencia la prudencia con la que han de darse pasos en esta dirección.

Fue en Somalia, un Estado *fallido* descompuesto en clanes y tribus, donde por primera vez el CS tomó la decisión de autorizar la fuerza militar (bajo la consabida fórmula «todos los medios necesarios») sin contar para ello con el consentimiento de las facciones en lucha (73). Sin embargo, lo que comenzó como una operación multinacional (UNITAF, bajo el mando unificado de Estados Unidos) unánimemente apoyada para *devolver la esperanza* a la población local y desarmar a las bandas sobre el terreno, se malogró debido a una planificación defectuosa, una mala ejecución y una excesiva dependencia de la fuerza militar (74). La UNITAF se replegó sin gloria en mayo de 1993. Sustituida por *casco azul* (ONUSOM II) llamados a «establecer una autoridad efectiva en toda Somalia», también hubieron de ser evacuados en marzo de 1995 en medio de denuncias de violación de derechos humanos de sus propios efectivos.

Poco después se tomó la misma decisión en relación con las *zonas seguras* en Bosnia-Herzegovina (y en Croacia) (75), que sin embargo no lograron impedir, sino más bien al contrario, la masacre de millares de civiles –bosnio-musulmanes– en Srebrenica en 1995, convirtiéndose las actividades de Naciones Unidas de mantenimiento de la paz (*casos azules* en tierra y fuerza aérea de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), las Fuerzas de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR), amparada por resoluciones del Consejo de Seguridad) en sucedáneos de la adopción de medidas políticas militares para poner fin a la depuración étnica y el genocidio (76).

---

(72) El capítulo quinto, p. 239, de esta *Monografía* analiza con minuciosidad las operaciones de paz de Naciones Unidas.

(73) Resolución del CS 794 del año 1992, adoptada por unanimidad el 3 de diciembre.

(74) Así lo afirma la CIISE en su Informe de 2001, «La responsabilidad de proteger», p. 1, párrafo 1.3. Véanse también los trabajos sobre el conflicto de Somalia de A. IGLESIAS: publicados en *Cuadernos Jurídicos*, 1993 (mayo), pp. 46 y siguientes, y en *Tiempo de Paz*, números 32-33, 1994.

(75) Resoluciones del CS 819, 824 y 859 del año 1993 y 958 del año 1994.

(76) Así lo afirma el GAN, «Un mundo más seguro» (Documento A/59/565, p. 37, párrafo 87); véase también BOYD, Ch. G.: «Making Peace with the Guilty: The Truth about Bosnia», *Foreign Affairs*, 1995-5.

Los acontecimientos registrados en Ruanda entre abril y julio de 1994, 100 días en las que –según constata el GAN– la población sufrió *todos los días* el equivalente de tres 11-S siendo su población 36 veces menor que la de Estados Unidos, revelaron todo el horror al que puede conducir la pasividad. Dos semanas después de iniciado el genocidio ejecutado por el Ejército (mayoritariamente de etnia hutu), el CS, en lugar de reforzar los contingentes de mantenimiento de la paz desplegados en el territorio (UNAMIR), decidió la retirada de casi todos ellos y cuando por fin, a las seis semanas, se autorizó un nuevo despliegue pocos países ofrecieron soldados (77). La operación *Turquesa*, una fuerza multinacional bajo mando francés, fue autorizada por el CS (resolución 929 año 1994) para hacer uso de todos los medios necesarios y lograr así sus objetivos humanitarios, benéficos, sí, para una población que se sentía amenazada, pero que también permitió recomponer a los genocidas en fuga, bajo cuyo control cayeron los campos de refugiados (*zonas seguras*) (78). Este conflicto acabó bien internacionalizado –de Ruanda se pasó a la región de los Grandes Lagos, República Democrática del Congo (RDC), Uganda, Burundi–, provocando desde el año 1997 hasta nuestros días cerca de 4.000.000 de víctimas y dos millones y medio de personas desplazadas, lo que ha puesto en entredicho la (in)suficiencia de los casos *azules* (MONUC) para reconducir la situación (79).

El empeoramiento en la RDC de la situación humanitaria (ataques selectivos contra la población civil, violencia sexual, reclutamiento de niños soldado, ejecuciones sumarias, personas desplazadas, etc.) (80) en 2008 –particularmente desde la escalada de las hostilidades a partir del 28 de

---

(77) «Un mundo más seguro» (Documento A/59/565, p. 25, párrafo 41).

(78) MAISON, R.: «L'opération "Turquoise", une mise en oeuvre de la responsabilité de protéger?», pp. 209-231, en el coloquio de Nanterre (7-9 junio 2007) organizado por la SFDI (*Société Française pour le Droit International*) sobre la responsabilité de protéger, Pedone, París, 2008.

(79) BERMEJO, R.: «El genocidio de Ruanda diez años después: una vergüenza para la comunidad internacional a la luz del principio de la responsabilidad de proteger», en *Liber amicorum J. A Pastor*, pp. 265-286, Madrid, 2005.

(80) Según constata el informe del secretario general sobre los niños y el conflicto armado en la RDC (S/2008/693, distribuido el 10 de noviembre de 2008), en Kivu del Norte, la seguridad empeoró considerablemente desde fines de 2007, provincia en la que se calcula hay 875.000 desplazados internos, incluidos 155.000 nuevos desplazados desde enero de 2008, lo que representa un aumento del 45% de las cifras registradas el año anterior, con el consiguiente aumento de desplazados internos en Kivu del Sur procedentes del Norte.

agosto– debido a la intensificación de los enfrentamientos en la provincia de Kivi del Norte entre las Fuerzas Armadas de la RDC y el *Congrès National pour la Défense du Peuple* (grupo político-militar encabezado por el disidente Laurent Nkunda), ha conducido al CS (81), actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta (resolución 1483 de 20 de noviembre de 2008), a decidir autorizar un aumento temporal (hasta el 31 de diciembre, con intención de prorrogar esa autorización) de la dotación militar de la MONUC (de un máximo de 2.785 efectivos) y de la dotación de sus unidades de policía constituidas (de un máximo de 300 agentes) para que desempeñe eficazmente su mandato (82).

La polémica sobre el derecho de injerencia/intervención humanitaria alcanzó, no obstante, su cenit en los albores del nuevo milenio con la intervención militar de los miembros de la OTAN en la antigua Yugoslavia-Kosovo (1999) sin contar con la preceptiva autorización del CS (que formalmente no se llegó a solicitar) para servir, según se argumentó, una *causa humanitaria* en representación de la *comunidad internacional* (83). El caso Kosovo presentó la otra cara de la moneda al centrar el debate en la cuestión de la *autoridad competente*, esto es, en la *legalidad/legitimidad* de la actuación de la Alianza Atlántica, ¿se trataba de una causa justa que podía justificar la intervención mediante recurso a la fuerza armada infrin-

---

(81) A tales efectos, el CS tomó nota de la carta de fecha 31 de octubre de 2008 dirigida al presidente del Consejo por el secretario general (S/PRST/2008/703), en la que se pedía capacidad adicional para la MONUC.

(82) Unas semanas antes, la Declaración de la Presidencia del CS (S/PRST/2008/40, distribuida el 29 de octubre de 2008), expresaba la grave preocupación del Consejo por las dramáticas consecuencias humanitarias de los recientes combates, e insta a todos los signatarios de los procesos de Goma y de Nairobi a que cumplan sus compromisos eficazmente y de buena fe, en particular exhorta a los gobiernos de la región (a Ruanda, en particular) a poner fin a todo apoyo a los grupos armados y a que tomen las medidas concretas para distender la situación y restablecer la paz en la región.

(83) Véase en este sentido la declaración del entonces secretario general de la Alianza Atlántica, Javier Solana, mediante comunicado de prensa de 24 de marzo de 1999, disponible en: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-041f.htm>; publicada también en *Meridiano CERI*, 1999, número 26, pp. 26-27. Expresiva de la misma justificación fue la respuesta dada a una cuestión planteada en la Cámara de los Comunes británica por el responsable del *Foreign Office*, Robin Cook, en la que afirmó (el 29 de abril de 1999) que: «A la luz de todas las circunstancias, un uso limitado de la fuerza está justificado para ayudar a los propósitos del CS y aún sin autorización expresa de éste cuando es el único medio para impedir una aplastante e inmediata catástrofe humanitaria.»

giendo el sistema de seguridad colectiva dispuesto en la Carta de Naciones Unidas ante la supuesta parálisis del CS (84)

Abstracción hecha de la valoración que merezca la forma en la que la OTAN llevó a cabo su campaña militar con fines de protección humana (85), hoy sabemos que no proporcionó el entorno de paz requerido para construir una *autonomía sustancial* en un Kosovo multiétnico compatible con el «respeto de la soberanía e integridad territorial de Yugoslavia (Serbia)», según reclamaba la resolución 1244 (de 10 de junio de 1999) del CS, mediante la que Naciones Unidas asumió la administración de la provincia serbia (UNMIK) dejando en manos de una fuerza autónoma conducida por la OTAN (KFOR) las misiones susceptibles de implicar el uso de la fuerza (86). No sólo eso, después de ocho años, también supimos de la creación, bajo el patrocinio de Estados Unidos y de un buen número de miembros de la Unión Europea, de un Kosovo independiente habitado por albaneses: Declaración de independencia de 17 de febrero de 2008, la cual viola los mandatos de la resolución 1244 del año 1999 y los mismos principios de soberanía e integridad territorial dispuestos en la Carta de Naciones Unidas (87). Y aún más. Al escribir estas líneas la Asamblea General, por resolución 63/3 adoptada el 8 de octubre de 2008, ha respaldado (por 77 votos a favor, entre los que se cuenta el de España, seis en contra, emitido uno por Estados Unidos, y 74 abstenciones, entre ellas las de los 22 miembros de la Unión Europea que han reconocido la independencia de Kosovo) la propuesta hecha por Serbia de solicitar de la CIJ

---

(84) «No es cierto que el CS estuviese paralizado en Kosovo», ha escrito y clamado en cuantas ocasiones ha tenido oportunidad el profesor REMIRO, A.: y proporciona datos convincentes en «De la asistencia a la agresión humanitaria», *Política Exterior*, volumen XIII, número 69, pp. 17-22, 1999. *Idíbem*, «Un nuevo orden contra el Derecho Internacional: el caso Kosovo», *REEI*, número 1/2000, disponible en: <http://www.reei.org/reei1/reei.1.html>.

(85) Además de la bibliografía citada *supra*, entre los numerosos trabajos que se han ocupado del caso Kosovo, véase en la doctrina española ORTEGA, J. M.: *La intervención de la OTAN en Yugoslavia*, Oviedo, 2001. ANDRÉS, P.: «Kosovo: todo por el Derecho Internacional pero sin el Derecho Internacional», *Meridiano CERI*, número 28, pp. 4-9, 1999. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (el caso Kosovo)», *ADI*, pp. 93-132, 2000.

(86) KNOLL, B.: «From Benchmarking to Final Status? Kosovo and the Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate», *EJIL (European Journal of International Law)*, volumen 16, número 4, 2005, disponible en: <http://ejil.oxfordjournals.org/cgi/reprint/16/4/637>.

(87) REMIRO, A.: «Kosovo, realismo y legitimidad», *Política Exterior*, volumen XXII, número 122, pp. 57-63, 2008.

una opinión consultiva sobre la legalidad de la declaración de independencia de Kosovo (88).

¿Es esta debacle una manifestación llamativa de las consecuencias a que puede dar lugar la *injerencia armada humanitaria* al margen de la Carta? Incluso, sin llegar a este extremo, ¿no hay peligro al menos –afirmó el secretario general al día siguiente de iniciada la campaña militar de la OTAN (89)– de que tales intervenciones desgasten el imperfecto y frágil sistema de seguridad colectiva, dando lugar a precedentes peligrosos para intervenciones futuras, sin un claro criterio para decidir quién podrá invocar estos precedentes y en qué circunstancias? ¿De la intervención humanitaria en Kosovo (1999) a la guerra de agresión contra Irak (2003)? (90)

*La lógica de doble responsabilidad  
que patrocina la responsabilidad de proteger*

La *responsabilidad de proteger* se proyectó en el informe de la CIISE (diciembre de 2001) como la norma *in status nascendi* que pretende superar la tensión entre soberanía/intervención con miras a proporcionar el marco conceptual apropiado de respuesta internacional ante emergencias humanitarias y/o el control de la violencia (91).

---

(88) Centro de Noticias ONU disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=13705>; y CIJ, disponible en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/14797.pdf>.

(89) Declaración del secretario general de la ONU «Dos soberanías: nuevos tiempos, profundos desafíos», publicada en *The Economist*, septiembre de 1999, traducida por *Meridiano CERI*, número 30, pp. 4-6, diciembre de 1999.

(90) SPRECHER, T.: *De l'intervention au Kosovo en 1999 à l'intervention en Irak de 2003*, París, 2006.

(91) De los numerosos trabajos que en la doctrina han versado sobre el nuevo concepto, véase entre nosotros ESPÓSITO, C.: «La responsabilidad de proteger y el uso de la fuerza en el debate sobre la reforma de la ONU», *Papeles de Cuestiones Internacionales*, número 91, pp. 33 y siguientes, 2005. GARCÍA PÉREZ, R.: «La responsabilidad de proteger: un nuevo papel de las Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional», *REEI*, número 11/2006, disponible en: [http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez(reei11).pdf). LASHERAS, B.: «Darfur y la responsabilidad de proteger», *Política Exterior*, volumen XXII, número 124, pp. 107-118, julio-agosto, de 2008; también MOLIER, G.: «Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect after 9/11», *NILR (Netherlands International Law Review)*, pp. 37-62, 2006-1; así como las contribuciones al Coloquio sobre la Responsabilité de Protéger organizado en 2007 por la SFDI, citada, nota 78, especialmente a los efectos aquí tratados de DAILLIER P.: pp. 41-57; GAJA, G.: pp. 87-90 y SZUREK, S.: pp. 91-135.

La nueva terminología ya presenta en sí misma ventajas. De un lado, porque no esta golpeada por la práctica histórica de *intervención* de las grandes potencias en sus esferas de influencia. De otro, porque evita la reiterada crítica de las organizaciones y organismos humanitarios en el sentido de recurrir al término *humanitario* unido al de *empleo de la fuerza* pues desde el punto de vista del Derecho Internacional Humanitario (DIH), dice el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), tal término debe estar reservado a la acción dirigida a paliar el sufrimiento de las víctimas (92)

Pero no sólo es un retoque de maquillaje semántico el objetivo pretendido por la nueva doctrina (93). La responsabilidad de proteger se articuló con el propósito de auspiciar un concepto que proporcionara un cambio de perspectiva, una alteración en los términos del debate a los que conducía la denostada *intervención humanitaria*, expresiva de una acción decidida y ejecutada por Estados, actuando individual o grupalmente, incluida e incluso circunscrita a la intervención militar en otro Estado. Primero, porque mientras la *intervención humanitaria* pone el acento en el pretendido *derecho* a intervenir de los Estados participantes en la acción humanitaria más que en sus beneficiarios, la *responsabilidad de proteger* centra su atención en el *deber* de la comunidad internacional de proteger a las poblaciones en peligro. Y segundo, consecuencia de lo anterior, porque la responsabilidad de proteger pretende salvar la colisión entre los principios de soberanía y no intervención, piedras angulares de la sociedad y el Derecho Internacional, y la defensa de los derechos humanos de la población mediante la lógica de doble responsabilidad que patrocina: *responsabilidad de proteger primaria*, del Estado soberano como principal garante de la seguridad de los individuos bajo su jurisdicción (*soberanía como responsabilidad*); y *responsabilidad de proteger subsidiaria*, que ha de asumir la comunidad internacional frente a la acción o inacción del Estado en el ejercicio de su responsabilidad, lo que encarece las iniciativas colectivas, institucionales, por conducto de Naciones Unidas (*responsabilidad colectiva de proteger*).

---

(92) Véase la posición adoptada en 2001 por el CICR sobre la «intervención humanitaria», publicada en la *Revista Internacional de la Cruz Roja (RICR)*, volumen 83, número 842, pp. 521 y siguientes, junio de 2001.

(93) No todos opinan igual, véase BOISSON DE CHAZOURNES, L. et CONDORELLI, L.: «De la “responsabilité de protéger” ou d’une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie», *Revista General del Derecho Internacional Público (RGDIP)*, pp. 11-18, 2006-1.

Responsabilidad de *prevenir*, de *reaccionar* y de *reconstruir* son, a su vez, los tres pilares sobre los que la CIISE sustentó la doble dimensión de su propuesta (94). La responsabilidad de proteger no pretende por tanto circunscribirse, como el pretendido derecho de intervención humanitaria, a la *responsabilidad (colectiva) de reaccionar* ante una catástrofe humana, real o previsible, sino que abarca como primera y más importante dimensión la *responsabilidad de prevenir* los conflictos mortíferos y otras catástrofes humanitarias, tratando de eliminar tanto sus causas subyacentes o profundas como las desencadenantes o directas, lo que es ante todo obligación de los Estados soberanos. Su tercer pilar, la *responsabilidad de reconstruir* le incumbe, en colaboración con las autoridades locales, a la comunidad internacional –Naciones Unidas como expresión cabal de la misma– ofrecer plena asistencia para la recuperación y fortalecimiento del Estado –*fallido, colapsado, fracasado*, etc.– como unidad básica e indispensable del sistema internacional. Se habla en este sentido de una misión de *consolidación de la paz* para cimentar sobre bases sólidas el estado de derecho, la buena gobernación y el desarrollo sostenible, cuestión que aborda el capítulo quinto, p. 239, de esta *Monografía*.

El principio de la responsabilidad de proteger fue asumido por el GAN y, siguiendo sus recomendaciones, por el secretario general de la ONU en su informe de 21 de marzo de 2005 «Un concepto más amplio de la libertad» (95). Y lo que indudablemente es más representativo de su proyección y eventual *positivación*, la *Cumbre Mundial 2005* endosó asimismo el concepto –en su doble dimensión– al que dedica un epígrafe especial de su Documento Final, titulado la «Responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad».

### *Soberanía como responsabilidad*

Corolario del principio de soberanía, la responsabilidad de proteger se basa en un concepto positivo y afirmativo de la *soberanía entendida como responsabilidad* («los Estados no sólo se benefician de los privilegios de la soberanía», dijo el GAN, «sino que también han de asumir sus responsabilidades») (96), la cual descansa en la afirmación de que todos los Estados tienen la obligación jurídica primordial y permanente de proteger la

---

(94) Informe de la CIISE (pp. 21 y siguientes).

(95) Documento Final (Documento A/59/2005, pp. 39, párrafos 134-136).

(96) «Un mundo más seguro» (Documento A/59/565, p. 23, párrafo 29).

seguridad y la vida de sus ciudadanos, así como promover y respetar sus derechos y libertades fundamentales (97).

El GAN y el secretario general insisten por eso en que el Estado soberano es el principal protagonista de la lucha contra todas las amenazas, nuevas y antiguas. De ahí que la *Cumbre Mundial 2005*, llevándolo al extremo, proclame:

«Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la *prevención* de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de medidas apropiadas y necesarias» (98).

En este sentido, la resolución 1674 del año 2006 del CS (relativa a la protección de los civiles en conflictos armados), primera –y única hasta ahora– en la que el Consejo explícitamente *reafirma* las disposiciones del Documento Final sobre la responsabilidad de proteger, *destaca* «la responsabilidad de los Estados de cumplir sus obligaciones pertinentes de poner fin a la impunidad y procesar a los responsables de crímenes de guerra, genocidio, crímenes de lesa humanidad y violaciones graves del DIH», al tiempo que *reconoce* «la necesidad que tienen los Estados que atraviesan un conflicto armado o se están recuperando de él de crear sistemas e instituciones judiciales nacionales independientes o restaurar los que ya existían» (99).

---

(97) Que la primera y primordial responsabilidad recae en cada Estado es una prédica que hace años, y más particularmente desde los albores del nuevo siglo, viene presidiendo el mensaje –en este caso más sectario– lanzado en la esfera del desarrollo. «Cada país es responsable de su propio desarrollo», dice el Consenso de Monterrey (2002), perspectiva desde la que, dentro del marco de la buena gobernanza, se confía a cada país la «autoría» de sus propias estrategias nacionales de desarrollo aún dentro de economías muy interrelacionadas (A/CONF.198/11, especialmente párrafos 4, 6, 20 y siguientes). De lo mismo se hace eco el Informe del secretario general «Un concepto más amplio de la libertad» (Documento A/59/2005, párrafo 32), así como la resolución 62/161 de la Asamblea General sobre «El derecho al desarrollo», destacando que: «No cabe exageración cuando se insiste en el papel que desempeñan las políticas y las estrategias de desarrollo nacionales», y de ahí «la necesidad de crear condiciones, tanto nacionales como internacionales, favorables a la realización del derecho al desarrollo así como su compromiso de cooperar entre sí con este fin de cara a que exista un entorno internacional propicio a la realización del derecho al desarrollo» (A/RES/62/161, p. 5, párrafos 15-17).

(98) Documento Final, (A/RES/60/1, p. 33, párrafo 138) (se han añadido *cursivas*).

(99) Numeral 8 de la resolución 1674/2006 del CS, adoptada el 28 de abril.

Conviene en este punto llamar la atención acerca del *efecto boomerang* que la noción de *seguridad humana* proyecta en su relación con la proclamada *soberanía del Estado entendida como responsabilidad* (100). Si el núcleo duro de la seguridad humana –sobre el que se basó el Informe CIISE– lo constituye en efecto la protección de los grupos humanos amenazados en su vida, salud y medios de subsistencia, conminados por el grave atentado a sus derechos más fundamentales a cuya sistemática violación se asiste con particular horror en situaciones de conflicto armado y/o de Estado *fallido*, la pescadilla se muerde la cola al constatar que la capacidad y seguridad del Estado soberano como unidad básica e indispensable del sistema internacional se plantea, a su vez, como condición indispensable para ofrecer seguridad y un mejor servicio a sus pueblos.

Necesitamos ante todo Estados capaces y responsables. Si los Estados son débiles y/o corruptos no podrán garantizar y proteger los derechos de sus ciudadanos. Se trata, pues, de fortalecerlos. Un compromiso que la *Cumbre Mundial 2005* expreso así:

«La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana» (101).

A este objetivo hace años que miran las tradicionales labores de Naciones Unidas –ya comentadas– en pro del Estado de Derecho en su genuina combinación con un sistema democrático garante de los derechos humanos y un desarrollo sostenible. En este sentido, puede ser significativo reparar en el hecho de que las propuestas sobre la responsabilidad de proteger aparezcan en el Informe del secretario general, «Un concepto más amplio de la libertad», en la parte relativa al Estado de Derecho (102); así como que la *Cumbre Mundial 2005* lo aborde en el marco de los derechos humanos y el imperio de la ley (Capítulo IV del Documento Final). Y, asimismo, se trata de un propósito que anima las más recientes tareas emprendidas bajo la égida de la *reforma del sector de la seguridad*, mediante las que se insiste en la importancia que revisten un apoyo y una asistencia firmes de la comunidad internacional para crear capacidad

---

(100) La seguridad humana fue el concepto en el que basó la CIISE la dimensión de la soberanía como responsabilidad, Informe *citado*, p. 14, párrafo 2.15.

(101) A/RES/60/1, p. 33, párrafo 138.

(102) Parte A del Capítulo IV: «Libertad para vivir en dignidad» (Documento A/59/2005, p. 39, párrafos 134-135).

nacional, asumiendo la indispensable labor que desempeña Naciones Unidas para que las partes nacionales alcancen sus objetivos en materia de seguridad, paz y desarrollo (103). La Comisión de Consolidación de la Paz (CCP), como mecanismo institucional de Naciones Unidas, vendría a proporcionar el desarrollo de capacidades específicas con miras a reforzar este objetivo general y contribuir a su consecución (104).

El secretario general, en la *Memoria sobre la labor de la Organización 2008*, resume así la imbricación existente entre las coordinadas comentadas:

«Respetar los derechos humanos, instaurar la justicia y el Estado de Derecho, prevenir el genocidio y cumplir la responsabilidad de proteger, y establecer la democracia y la buena gobernanza son responsabilidades fundamentales de todos los Estados miembros y de las propias Naciones Unidas. Esos elementos definen lo que significa producir resultados para un mundo más justo» (105).

El Consejo de Derechos Humanos ha aplicado recientemente tales enseñanzas en relación con la dramática situación de los derechos humanos en la RDC. Así, en la resolución de 1 de diciembre de 2008 adoptada por unanimidad por sus 47 miembros, el CS condena en los términos más

---

(103) «Seguridad, paz y desarrollo: el papel de Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad», Informe del secretario general de enero de 2008 (Documento A/62/659-S/2008/39, p. 1); también, por ejemplo, la Declaración de la Presidencia del CS emitida el 20 de febrero de 2007 en relación con el tema «Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: papel del CS en el apoyo a la reforma del sector de la seguridad».

(104) *La Cumbre Mundial 2005* –siguiendo las recomendaciones del secretario general– acordó la creación de la CCP, cuya composición –intergubernamental– y competencias fueron precisadas en las resoluciones 60/180 de la Asamblea General y 1645 del año 2000 del CS. Partiendo de la premisa de que la responsabilidad primordial de determinar las prioridades y estrategias de consolidación de la paz de un país que sale de un conflicto corresponde a las autoridades locales, la Comisión se concibe como un órgano asesor, subsidiario tanto de la Asamblea General como del CS, dedicado exclusivamente a atender las necesidades especiales de tales países a fin de avanzar en su reconstrucción y ayudarles a sentar las bases del desarrollo sostenible. En la doctrina española, véanse los trabajos de FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A.: «La Comisión de Consolidación de la Paz», *REDI*, pp. 715-743, 2005-2; y LÓPEZ-JACOISTE, E.: «La nueva Comisión de Consolidación de la Paz», en *Una nueva Organización de Naciones Unidas...*, citada, nota 8, pp. 87-107. Los dos primeros casos que se le encomendaron a la Comisión fueron los de Burundi y Sierra Leona, seguidos por los de Guinea-Bissau y la República Centroafricana, que se remitieron a la Comisión por las autoridades locales, respectivamente, en diciembre de 2007 y junio de 2008; véase el capítulo quinto, p. 239, de esta *Monografía*.

(105) Documento A/63/1, p. 15, párrafo 64.

enérgicos los abusos y violaciones de los derechos humanos fundamentales que en particular tienen lugar en la provincia de Kivi del Norte, subrayando la primaria responsabilidad que incumbe al Gobierno congolés de proteger a la población civil y de llevar a los responsables de estas violaciones ante la justicia (106). Al mismo tiempo, el CS –de derechos humanos– insta a fortalecer el mandato de la Misión de Naciones Unidas (MONUC) no sólo para velar por la seguridad de la población, sino para restaurar la paz y la estabilidad, en un claro guiño –aún sin citarla expresamente– a la responsabilidad/obligación colectiva de proteger que incumbe a la comunidad internacional por conducto de Naciones Unidas.

*Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)  
y DIH: corpus normativo de la responsabilidad de proteger*

Fundamento normativo de la responsabilidad de proteger en su doble dimensión: *soberanía como responsabilidad y responsabilidad colectiva de proteger* son los principios y reglas del DIDH y del DIH (107), incluidos los derechos relativos al estatus de los refugiados y personas desplazadas (108).

---

(106) «The Council also underlined that the Government had the primary responsibility to make every effort to strengthen the protection of civilian population and to investigate and bring to justice perpetrators of violations of human rights», véase en el Centro de Noticias ONU, también en: <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/7E3CF54EC5654A95C125751200570831?opendocument>.

(107) Con un contenido amplio y envolvente, la doctrina se refiere al DIH como el conjunto de normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, que restringen por razones humanitarias el derecho de las partes en un conflicto armado, internacional o no, a utilizar medios de guerra y proteger a las personas y bienes (que podrían ser) afectados por el mismo. El Derecho de los Conflictos Armados (o Derecho de La Haya) y el Derecho Humanitario Bélico (o Derecho de Ginebra) son las dos ramas interrelacionadas pero históricamente distinguibles, con las que cuenta el DIH; véase REMIRO, A.; RIQUELME, R.; DIEZ-HOCHTLEITNER, J.; ORIHUELA, E. y PÉREZ-PRAT, L.: *Derecho Internacional, citada*, nota 21, pp. 122-123.

(108) Los conflictos armados son la causa, no única, pero sí principal, de la aparición de refugiados y especialmente de la más escandalosa de sus modalidades, la de los refugiados en masa, presentando, a su vez, su aparición una estrecha conexión con las violaciones de los derechos humanos más fundamentales, de ahí que conflicto armado, refugiados y personas desplazadas y derechos humanos estén tan íntimamente relacionados, *Ibidem*, pp. 1.301-1.309. PONTE, M. T.: *Conflictos armados, refugiados y desplazados en el Derecho Internacional actual*, Santiago de Compostela, 2001. CIRERA, M. T.: *Los desplazados internos. Un problema internacional*, Conflictos Olvidados 2006, Asociación para Naciones Unidas.

Con la Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos (de 10 de diciembre de 1948) y las decenas de instrumentos convencionales que han sido su consecuencia, universales y regionales, el trato dispensado a los individuos se ha ido progresivamente hurtando a la competencia reservada de los Estados para estar regido por principios y normas jurídicas internacionales, que imponen a éstos la obligación primaria de proteger los derechos y libertades fundamentales de todo ser humano sometido a su jurisdicción, sea nacional o extranjero:

«El legado histórico del programa de Naciones Unidas en materia de derechos humanos –constataba el ACNUDH en el Plan de Acción diseñado en los preludios de la *Cumbre Mundial 2005*– reside especialmente en el amplio conjunto de normas y reglas relativas a los derechos humanos producidas en los últimos 60 años»; y ciertamente así es.

La intensa actividad *legislativa* auspiciada por Naciones Unidas en este ámbito durante más de medio siglo ha propiciado la adopción –habitualmente precedida de resoluciones-declaraciones aprobadas por la Asamblea General–, de un abigarrado abanico de instrumentos convencionales a un punto que –como añade el mencionado Plan de Acción– «el sistema de los tratados (de derechos humanos) ha crecido de manera descomunal» (109).

El Convenio para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (1948), las Convenciones relativas al Estatuto de los Refugiados (1951) y al Estatuto de los Apátridas (1954), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1966), los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966, que junto con la Declaración Universal dan vida a la denominada *Carta Internacional de Derechos Humanos*), las Convenciones para la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), contra la Tortura (1984) y sobre los derechos del niño (1989), forman las varillas centrales del abanico del sistema de tratados de derechos humanos auspiciados por Naciones Unidas, a los que cabe agregar los convenios sobre DIH gestados bajo el patrocinio del CICR (Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos de 1977).

Todos los tratados mencionados están en vigor y en cuanto tales obligan a un amplio número de Estados, superando la mayoría, más o menos holgadamente, el centenar de partes, cuadro 1, p. 62, y sobre ellos, lo que

---

(109) «Plan de Acción» presentado por la ACNUDH de conformidad con lo solicitado por el secretario general en su Informe «Un concepto más amplio de la libertad» (A/59/2005/Add., distribución general, pp. 2 y 7, párrafo 426 de mayo de 2005-3).

**Cuadro 1.- Estados-Parte en los tratados de derechos humanos citados en el texto a 16 de agosto de 2008.**

Tratado	En vigor	Partes
Convenio para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (1948)	12 de noviembre de 1951	140
Convención relativa al Estatuto de los Refugiados (1951)	22 de abril de 1954	144
Protocolo relativo al Estatuto de los Refugiados (1967)	4 de octubre de 1967	144
Convención relativa al Estatuto de los Apátridas (1954)	6 de junio de 1960	63
Convención sobre la Reducción de los Casos de Apatridia (1961)	13 de diciembre de 1975	53
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)	3 de enero de 1976	159
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	23 de marzo de 1976	162
Protocolo Facultativo relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (1989)	11 de julio de 1991	68
Convención Internacional sobre todas las Formas de Discriminación Racial (1966)	4 de enero de 1969	173
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)	3 de septiembre de 1981	185
Convención contra la Tortura y otras Penas o Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984)	26 de junio de 1987	145
Convención relativa a los Derechos del Niño (1989)	2 de septiembre de 1990	193
Protocolo relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados (2000)	12 de febrero de 2002	123
Protocolo relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (2000)	18 de enero de 2002	129

aún es más importante destacar, ha arraigado un frondoso cuerpo de obligaciones *erga omnes*, que se tienen todos los Estados tienen frente a todos los demás sujetos y que han de cumplirse en todo caso. «Tenemos» clamó ufano el secretario general en su tan citado Informe de 2005, «la fortuna de contar con lo que constituye una *Carta Internacional de Derechos Humanos*, que comprende normas admirables para proteger a los más débiles de entre nosotros, en particular las víctimas de los conflictos y las persecuciones» (110), cuya universalidad esencial –constató la *Cumbre Mundial 2005*– «no puede ponerse en tela de juicio» (111).

Si la protección de los derechos humanos esenciales de los individuos y grupos que componen la población del Estado no es ya un asunto estrictamente interno amparado por el principio de no intervención, sino que su respeto y protección se afirma hoy como una obligación *erga omnes*, es lógico que a partir de ahí se trate de alumbrar sus consecuencias. La *responsabilidad (obligación) colectiva de proteger* es una de ellas.

Ahora bien, aun considerando que se trata de un problema de mentalidad, conciencia y voluntad política más que de desarrollo normativo, es decir, si partimos de la base de que este nos viene dado por el amplio conjunto de principios y normas de derechos humanos (entendidos en sentido lato), delimitar con precisión el marco jurídico aplicable a la protección internacional de las personas en situaciones críticas, no es una tarea tan sencilla. Si ya resulta problemático determinar el *derecho* (del Estado afectado a solicitar ayuda) y el *deber* (de los demás de ofrecerla) (112) en relación con el acceso y asistencia a los grupos vulnerables en casos de *desastres naturales*, la cuestión adquiere toda su importancia cuando el *desastre tiene por fuente el gobierno del mismo Estado*, o como la resolución 41/131 de la Asamblea General habilidosamente denominó «otras situaciones de emergencia» (113); entre las que cabe subsumir la ocasionada por la violación grave y sistemática de los derechos fundamentales de la

---

(110) «Un concepto más amplio de la libertad» (Documento A/59/2005, p. 37, párrafo 129).

(111) Los líderes mundiales reafirman por eso «el solemne compromiso de nuestros Estados de cumplir con sus obligaciones de promover el respeto, la observancia y la protección universal de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todos, de conformidad con lo dispuesto en la Carta, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos relacionados con los derechos humanos y el Derecho Internacional» (A/RES/60/1, p. 30, párrafo 120).

(112) SANDOZ, Y.: «Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿de qué hablamos?», *RICR*, pp. 231 y siguientes, 1992.

(113) A/RES/41/131, de 8 de diciembre de 1988, adoptada bajo el título «Asistencia Humanitaria a las Víctimas de Desastres Naturales y Situaciones de Emergencia Similares».

población debido a la *inacción* del Estado *fracasado* o, peor, la criminal *acción* de sus agentes (114).

Puede en este sentido resultar significativo que la Comisión de Derecho Internacional (CDI) recientemente haya decidido abordar la codificación y el desarrollo progresivo del derecho aplicable a la «Protección de las personas en casos de desastre» sobre la base de un enfoque amplio, esto es, no sólo mirando su protección en situaciones de socorro y asistencia humanitaria en casos de *desastres naturales*, según la propuesta inicial lanzada por la Secretaría de Naciones Unidas «Derecho relativo al socorro internacional en casos de desastre» (115), sino tomando también en consideración los *desastres provocados por el hombre*, incluidos los derivados de *conflictos armados* (116). Asumir como punto de partida el concepto de protección de las personas derivada de todo tipo de desastres entraña, como ha advertido el relator del tema, E. Valencia-Ospina, y la misma CDI, diversas consecuencias, entre ellas la necesidad de reconocer las tensiones subyacentes a la relación entre la protección de las personas y los principios de soberanía y no intervención.

## **Responsabilidad colectiva de proteger y sistema de seguridad colectiva**

### *Consideraciones generales*

Nadie puede hoy justificar con la soberanía abstracta del Estado y el principio de no intervención la pasividad ante violaciones sistemáticas y masivas de derechos humanos esenciales. Ahora bien, el Derecho Internacio-

---

(114) Para el profesores O. Casanovas y La Rosa, los Estados fracasados son «tanto aquellos Estados en los que la organización política ha desaparecido y se han convertido en un escenario de lucha entre grupos y fracciones, como los Estados en los que un poder tiránico tiene sometida la población a violaciones masivas de los derechos humanos más fundamentales», «Los Estados fracasados», en GARCÍA SEGURA, C. y RODRIGO, A. J. (eds.): *La seguridad comprometida... citada*, nota 57, pp. 83-90.

(115) División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Naciones Unidas, Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primero periodo de sesiones, Suplemento número 10 (A/61/10), párrafo 261.

(116) Véase el Informe preliminar del relator E. Valencia-Ospina, de 5 de mayo de 2008 (Documento A/CN.4/598, p. 18, párrafo 48), para cuya elaboración contó con el Memorando de la Secretaría de Naciones Unidas (Documento A/CN.4/590). También el debate habido al respecto en el seno de la CDI durante su sexagésimo periodo de sesiones (5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2008) (Documento A/63/10), disponibles en: <http://www.un.org/law/ilc/>.

nal no debe orientarse a la legitimación de atentados a la soberanía y su corolario de no intervención para servir una *responsabilidad (colectiva) de proteger* sin contar con el adecuado soporte normativo e institucional.

«Ha llegado la hora», clamó el secretario general en su Informe de marzo de 2005 (117), «de que los gobiernos deban rendir cuentas, ante sus ciudadanos y ante los demás gobiernos, sobre el respeto a la dignidad de las personas, que con demasiada frecuencia se limitan a proclamar». Ningún principio jurídico –añade–, ni siquiera la soberanía, puede servir de cobertura para proteger actos genocidas o atrocidades de otra índole en violación de los derechos fundamentales de la población. Sin embargo, si no pasamos a la acción nuestras promesas carecen de sentido:

«Debemos asumir la responsabilidad de proteger y, cuando sea necesario, actuar en consecuencia... En caso de que las autoridades nacionales no estén dispuestas a proteger a sus ciudadanos o no puedan hacerlo, se traslada a la comunidad internacional la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo... [y] cuando esos métodos se revelen insuficientes, el CS, movido por la necesidad, puede decidir adoptar medidas al amparo de la Carta...»

En esta dirección la *Cumbre Mundial 2005*, tras afirmar la responsabilidad de cada Estado de proteger a su población, declara: «la comunidad internacional, por medio de Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad», contexto en el que los jefes de Estado y de Gobierno asumen su *responsabilidad compartida* de adoptar *medidas colectivas* por medio del CS con arreglo al Capítulo VII de la Carta y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes:

«Si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad» (118).

Elemental es, pues, considerar que cualquier suceso o proceso que conduzca a los crímenes descritos no sólo justifica, sino que exige, una *acción coercitiva* del CS actuando de conformidad con el Capítulo VII (y VIII) de la

---

(117) «Un mundo más seguro» (Documento A/59/2005, p. 38, párrafos 132 y 135).

(118) Documento Final (A/RES/60/1, párrafo 139).

Carta. Recordemos que el artículo 2.7 de la misma Carta advierte que el principio de no intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados no se opone a «la aplicación de las *medidas coercitivas* prescritas en el Capítulo VII». De hecho, la práctica del CS en los últimos 15 años –con independencia de los perfiles criticables que la han acompañado– muestra una elevada estadística de conflictos internos en los que las violaciones masivas de derechos humanos y crisis humanitarias fueron una de las principales causas de su calificación como *amenaza a la paz*, adoptando a continuación medidas de distinta naturaleza, desde diplomáticas, económicas o de bloqueo, hasta la autorización de la fuerza para imponer la paz, según vimos con anterioridad (119).

Ahora bien, ¿cabe ir más allá a fin de reconocer que los principios que inspiran el deber colectivo de protección –*prioridad de la responsabilidad sobre el principio de no intervención*– se dan en otros ámbitos, como en el relativo al derecho de acceso y de asistencia humanitaria? O, incluso, ¿acaso está llamada la nueva doctrina a operar –al modo de las intervenciones de humanidad– una respuesta legitimadora de la fuerza para servir esta responsabilidad colectiva de proteger ante violaciones masivas de derechos fundamentales sin autorización –suficiente– del CS? ¿En el marco de las normas en vigor?

*¿Responsabilidad colectiva de proteger en el contexto de la asistencia humanitaria?*

«No hay duda», afirmó la CIJ en el asunto de las *actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (1986), «de que la prestación de una ayuda estrictamente humanitaria a personas o fuerzas que se encuentren en otro país, independientemente de sus afiliaciones políticas o de sus objetivos, *no puede considerarse como una intervención ilícita o contraria de cualquier otro modo al Derecho Internacional*» (120).

El derecho de acceso y asistencia a los grupos humanos gravemente amenazados en su vida, salud y necesidades básicas no es particularmente problemático en los supuestos de catástrofes ocasionadas por la

---

(119) Esta práctica ha dado, desde el fin de la guerra fría, más de 300 resoluciones adoptadas por el CS en relación con conflictos internos embriagados por graves violaciones de derechos humanos; véase BETTATI, M.: en la apertura del Coloquio de Nanterre organizado por la SFDI sobre la *Responsabilité de protéger*, citada, nota 78, pp. 11-14.

(120) Nicaragua contra Estados Unidos, sentencia de la CIJ de 26 de noviembre de 1986 (fondo), párrafo 242 (se han añadido *cursivas*).

naturaleza (terremotos, ciclones, *tsunamis*, inundaciones, etc.), un accidente (nuclear, tecnológico, derrame de petróleo, etc.) y/o combinado con la incapacidad o mala voluntad de la autoridad local (121). En este caso lo que prima es el *derecho* del Estado afectado a solicitar ayuda y el *deber* de los demás a prestarla, si bien ha de considerarse que *derecho* y *deber* tienen aún un carácter programático, como ponen en evidencia las interrogantes que suscitan las excepcionales ocasiones en que el gobierno de un Estado (por ejemplo, la Junta Militar de Myanmar ante el desastre humanitario ocasionado por el ciclón *Nargis*, mayo de 2008) ha rechazado o puesto trabas al socorro que otros le brindaban.

Resulta en este sentido llamativo que actualmente no exista ninguna convención universal que regule de forma general los principales aspectos de la asistencia humanitaria, incluido el operacional de la protección, acceso, facilitación y coordinación de la asistencia (122). Si los hay de carácter regional y/o los que con vocación de universalidad miran a ámbitos específicos, caso significativo del Protocolo II (1977) a los Convenios de Ginebra (1949), relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. Importa en todo caso destacar que tanto en estos instrumentos convencionales como en el gran número de declaraciones y *acuerdos no jurídicos* elaborados y aprobados bajo los auspicios y/o en colaboración con Naciones Unidas, en par-

---

(121) El Convenio de Tampere (1998, en vigor en el año 2005) entiende por catástrofe «una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que suponga una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, los bienes o el medio ambiente, con independencia de que sea ocasionada por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como consecuencia de un proceso dilatado y complejo» (artículo 1.6 del Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe). La Declaración de Hyogo, aprobada en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres, celebrada en Kobe (Japón) en el año 2005, define *amenaza/peligro* como «un evento físico potencialmente perjudicial, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdidas de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social, económica o degradación ambiental. Las amenazas incluyen condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro. Pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas)» (Documento A/CONF.206/6 y correspondencia 1), resolución 2.

(122) De ahí la constatación de la CDI de que su labor en relación con la «Protección de las personas en caso de desastre» se llevará en gran parte a cabo, sin perjuicio de que existan normas consuetudinarias que resulten aplicables, en la esfera del desarrollo progresivo más que en la de la codificación; Informe de la CDI citada (Documento A/63/10, p. 365, párrafo 277).

ticular a tenor de la denominada *cultura de la protección*, ésta se sustenta como elemento nuclear en el preceptivo *consentimiento* del Estado afectado para llevar a cabo la asistencia y su protagonismo en toda la operación (iniciación, organización, coordinación y prestación) dentro de su territorio (123).

Ya el Protocolo II (1977) a los Convenios de Ginebra de 1949 había dispuesto, sobre bases no discriminatorias, *acciones de socorro y asistencia en favor de la población civil* de naturaleza exclusivamente humanitaria e imparcial exigiendo el *consentimiento* de la parte concernida para proteger a la población civil en situaciones de conflicto armado no internacional (artículo 18.2).

En la resolución 46/182 del año 1988, la Asamblea General confirmó la importancia del *consentimiento* del Estado como resultado del respeto a la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional, estableciendo sobre dicha base el *derecho* de Estados, organizaciones internacionales y ONG de ofrecer asistencia en relación con los socorros alimentarios y sanitarios en casos de *desastres naturales y otras situaciones de emergencia*. Poco después auspició la aplicación del principio a la apertura de *corredores de socorro* para facilitar el tránsito de la ayuda (resolución 45-100, año 1990), y al año siguiente adoptó unas directrices sobre los principios (humanidad, neutralidad e imparcialidad) que debían guiar la asistencia (resolución 45-100, año 1991). Asimismo, el CS ha invocado rutinariamente el compromiso de todos los miembros con la soberanía del Estado en cuestión antes de instar o insistir en que la autoridad local permita un acceso inmediato y libre a la asistencia humanitaria internacional (124). Dirección que, asimismo, es la que auspicia la reciente resolución del Consejo de Derechos Humanos, de 1 de diciembre de 2008, en relación con la situación de violación de las garantías más fundamentales en la RDC, en la que urge a todas las partes en conflicto a *permitir* el trabajo de asistencia a la población por medio del establecimiento de corredores humanitarios.

---

(123) Para una lista de los tratados, declaraciones y otros acuerdos no jurídicos pertinentes, véase el memorando preparado por la Secretaría de la ONU en 2008 (Documento A/CN.4/590/Add.2); así como para un estudio exhaustivo de las mismas, FISHER, D.: *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2007.

(124) El consentimiento del Estado afectado fue invocado por el CS hasta en la considerada excepcionalísima resolución 688 del año 1991, autorizando una *zona de protección* al norte del paralelo 36, consentida *de facto* por el Gobierno iraquí.

En 2003, el Instituto de Derecho Internacional (IDI), sesión de Brujas (125) hizo una formulación general del *derecho –y deber–* de asistencia humanitaria de la que cabe destacar la propuesta en orden a *limitar la discrecionalidad de la negativa* del gobierno local (que tiene el deber de no rechazar arbitrariamente), al tiempo que condiciona el ejercicio del derecho de asistencia por parte de terceros (sin discriminación, en estrecha colaboración con la autoridad local y sin inmiscuirse en asuntos internos).

Ahora bien, ¿cómo garantizar finalmente el acceso seguro y sin trabas a las poblaciones vulnerables, liberando los bloqueos de gobiernos hostiles a la prestación de auxilios y protegiendo debidamente el espacio humanitario? En definitiva, ¿puede la asistencia *imponerse*? Incluso, desde la perspectiva antes apuntada, ¿puede el desarrollo de las reglas aplicables al socorro y la asistencia humanitaria considerarse como parte de la reflexión actual sobre la responsabilidad de proteger?

Así pareció estimarlo la Secretaría de Naciones Unidas en su propuesta sobre la codificación y el desarrollo progresivo del «Derecho relativo al socorro internacional en casos de desastre», en la que afirma la pertinencia de extender el concepto de la responsabilidad de proteger a tales situaciones en la medida que también llevan aparejada las tres fases o responsabilidades de *prevenir, reaccionar y reconstruir* (126). Sin embargo, el relator especial que en la CDI se ocupa del tema ahora bajo el título «Protección de las personas en casos de desastre» no lo ve con la misma claridad, como tampoco la doctrina (127) y un buen número de organismos humanitarios. Significativo es, en este punto, que las directrices aprobadas en la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 2007 sobre el «Derecho Internacional de las intervenciones en casos de desastre», no hayan sido interpretadas como una cristalización de los principios que alimentan la responsabilidad de proteger (128).

El mismo CS, en la resolución 1674 del año 2006, tras *reafirmar* las disposiciones del Documento Final de la *Cumbre Mundial 2005* relativas a la responsabilidad de proteger (párrafos 138 y 139), se limita a emplear un

---

(125) Resolución sobre la asistencia humanitaria, aprobada por el IDI el 2 de septiembre de 2003.

(126) Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primero periodo de sesiones, Suplemento 10 (Documento A/61/10), anexo C, párrafo 9).

(127) El coloquio de Nanterre (2007) organizado por la SFDI, *La responsabilité de protéger, citada*, nota 78, dedicó al tema un capítulo especial titulado: «Responsabilité de protéger et catastrophes naturelles: l'émergence d'un régime?», pp. 149-185.

(128) Disponible en: <http://www.cicr.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5XYMMP>.

*lenguaje exhortativo* para llamar la atención «a quienes corresponda..., a que *permitan* el acceso libre y pleno del personal humanitario a los civiles que necesiten asistencia en situaciones de conflicto armado y pongan a su disposición en lo posible todos los medios necesarios par llevar a cabo sus operaciones...» (129).

Las trabas impuestas por la Junta Militar de Myanmar tras el ciclón *Nargis* (mayo de 2008) al desembarco y distribución de la ayuda humanitaria (130) pese a las presiones ejercidas por la comunidad internacional (desde la ONU a la Unión Europea, cuyo Parlamento aprobó una resolución en la que llegó a calificar dicha actitud de crimen internacional) (131), pusieron en evidencia las dificultades que en estos casos genera la eventual y efectiva aplicación del principio de la responsabilidad de proteger, en el sentido de forzar (como, por ejemplo, invocó Francia) la entrada de ayuda humanitaria sin autorización del gobierno local. El CS, dentro del ejercicio discrecional de competencias que le confiere el Capítulo VII de la Carta, sí podría haber considerado en otra(s) como en esta ocasión –cosa que no hizo– que la negativa a aceptar la asistencia y facilitar el acceso a las víctimas es susceptible de entrañar una *amenaza a la paz y seguridad internacionales* y, en tal caso, recomendar o decidir las medidas que estime apropiadas (132).

*¿Responsabilidad colectiva de proteger para poner fin a violaciones masivas de derechos humanos en el marco de la Carta?*

Cualquier suceso o proceso que conduzca al genocidio, crímenes de lesa humanidad, desplazamientos masivos de población, ataques dirigidos

---

(129) Numeral 22 de la resolución 1674 del año 2006 del CS, relativa a la protección de los civiles en conflictos armados.

(130) Ello se debió, entre otras razones, al escrutinio internacional al que se siente sometida la Junta Militar a fin de que acometa el restablecimiento de la democracia y el respeto de los derechos humanos. Recordemos que en el año 2000 fue nombrado un enviado especial para Myanmar (cuyo mandato ha sido periódicamente renovado por la Asamblea General en el marco de la función de buenos oficios del secretario general) con la misión de fomentar la confianza y el proceso de reconciliación nacional en el país; objetivo que asimismo suscita que el CS se venga ocupando periódicamente de la cuestión de Myanmar (véase en este sentido la Declaración de la Presidencia de 2 de mayo de 2008).

(131) Sesión plenaria de 22 de mayo de 2008, en la que la Eurocámara también pidió a Naciones Unidas que ejerza mayor presión sobre las autoridades birmanas para que garantice el acceso a las organizaciones humanitarias.

(132) El IDI, en la sesión de Brujas citada, así lo había sugerido entre las reglas tendentes a que el Estado afectado asuma sus obligaciones con respecto a la seguridad y bienestar de su población.

deliberadamente contra civiles y otras personas internacionalmente protegidas y, en general, a violaciones flagrantes y generalizadas del DIH y del DIDH en situaciones de conflicto armado y/o grave erosión del Estado como unidad básica del sistema internacional, puede ser calificada como una *amenaza a la paz* en el sentido del artículo 39 de la Carta (133), que da pie a la reacción institucional del CS –*acción*– prevista en el Capítulo VII de la misma.

Cabe en este sentido sostener que la *obligación colectiva de proteger* pretende alimentar sobre la base de la Carta y sus principios, que tienen la consideración de normas generales, el proceso decisorio de los diferentes sujetos y órganos del sistema internacional con competencias en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, muy en particular del CS por ser al que la misma Carta le confiere la *responsabilidad primordial* de lograrlo (artículo 24), para adoptar las medidas oportunas dirigidas a poner fin a tales crímenes internacionales, la persecución de sus autores, cómplices y encubridores (134).

Han de encarecerse en primer lugar, y así lo sustentó la *Cumbre Mundial 2005* (135), las medidas dirigidas a establecer una capacidad de *alerta temprana* sobre conflictos en ciernes, ejercer una diplomacia preventiva de buenos oficios y mediación a través de representantes especiales e, incluso, despliegues preventivos de observadores, *boinas azules* y policía. El éxito o fracaso de tales misiones puede no obstante estar en función del apoyo o resistencia del Estado concernido a someter su diferencia, estimada doméstica, a escrutinio internacional.

La *prevención como prioridad* es el propósito que animó la creación, en 2004, del *asesor especial del secretario general para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas* (136), cuya misión recibió el pleno

---

(133) Así lo observa, por ejemplo, la resolución 1674 del año 2006 del CS relativa a la protección de los civiles en conflicto armado.

(134) REMIRO, A., *et al: Derecho Internacional, citada*, nota 21, pp. 1.295-1.301.

(135) Documento Final (A/RES/60/1, párrafo 138).

(136) Por carta de 12 de julio de 2004 (S/2004/567), el secretario general comunicó al presidente del CS su decisión de nombrar tal cargo con la misión, en particular, de servir de mecanismo de alerta temprana al secretario general y, por su conducto, al CS, señalando a su atención situaciones de violaciones graves y masivas de derechos humanos y de DIH que podrían culminar en genocidio, pudiendo a tales efectos hacer recomendaciones al Consejo sobre medidas para prevenir o detener el genocidio. En su respuesta de 13 de julio de 2004, el presidente informó al secretario general de que el CS había tomado nota de su decisión (S/2004/568).

apoyo de la *Cumbre Mundial 2005* (137). Más recelos está despertando, en cambio, la propuesta realizada por el secretario general de nombrar un puesto de *asesor especial sobre la responsabilidad de proteger* con un mandato tendente a completar la labor del anterior asesor y hacer operativa la doctrina de la responsabilidad de proteger consensuada en la misma *Cumbre* (138), que sin embargo no cuenta aún con el respaldo de la Asamblea General (VI Comisión Jurídica). Ello explica las voces críticas –precedentes en particular del Tercer Mundo– a la iniciativa de Ban Ki-moo de designar a una persona (Edward Luck, estadounidense) para ejercer un cargo y un mandato pasando por alto el consentimiento previo de los Estados miembros (139).

Un *crescendo* lógico (no preceptivo) de las medidas a adoptar por el CS, en particular, sugiere el recurso a resoluciones condenatorias de gobiernos responsables de violaciones de derechos humanos. Así como, dando otro paso, decidir o recomendar medidas diplomáticas, económicas o de otra índole que no impliquen el uso de la fuerza. Las *sanciones*, señaló el secretario general en su Informe de marzo de 2005:

«Son un instrumento vital de que dispone el CS para hacer frente preventivamente a las amenazas a la paz y seguridad internacionales. Constituyen un espacio intermedio y necesario entre la guerra y las palabras. En algunos casos... pueden ayudar a lograr acuerdos. En otros, pueden combinarse con la presión militar para debilitar y aislar a grupos rebeldes o a Estados que violan de manera flagrante las resoluciones del CS, etc.» (140).

---

(137) Documento Final (A/RES/60/1, párrafo 140).

(138) La misión propuesta por el secretario general para el asesor especial sobre la responsabilidad de proteger consistiría, principalmente, en evaluar los modos en que el sistema de Naciones Unidas, otras instituciones mundiales y regionales, así como la comunidad internacional en su conjunto, pueden hacer efectiva la responsabilidad de proteger mediante la coordinación entre todas las partes interesadas a fin de proporcionar asesoramiento y recomendaciones al secretario general y, por su conducto, a los Estados miembros; véase el Informe sometido en octubre de 2007 a la Asamblea General sobre las estimaciones respecto de las misiones políticas especiales, buenos oficios y otras iniciativas políticas (Documento A/512/Add.1, p. 13, párrafo 31).

(139) En este sentido, véanse las intervenciones de Cuba, Sudán, Egipto, Bangladesh, República Islámica de Irán, Venezuela, Nicaragua, etc. en la sesión de la VI Comisión (Jurídica) de Asamblea General, celebrada el 3 de marzo de 2008, (A/C.5/62/SR.27, pp. 7-9).

(140) «Un concepto más amplio de la libertad» (Documento A/59/2005, p. 33, párrafo 190).

Ahora bien, como advirtiera el GAN (141), las sanciones fracasaron cuando sus objetivos no se fijaron eficazmente o el CS no las hizo cumplir, influyendo al respecto diversas circunstancias, a menudo combinadas, sea por afectar a intereses estratégicos de Estados poderosos, sea por falta de claridad o capacidad para aplicarlas, cansancio, o cuando repercutieron fatalmente sobre la población civil, cuya condición de víctima no debería ser acentuada por sus presuntos protectores. Todas las sanciones del CS, recomienda por eso el secretario general, deberían aplicarse y ejecutarse de manera efectiva reforzando la capacidad de los Estados de aplicarlas, estableciendo mecanismos de vigilancia bien dotados de recursos y paliando las consecuencias humanitarias (142). Ello ha animado la búsqueda de sanciones selectivas, *inteligentes*, que por los ámbitos de su aplicación (armas, aviación, comercio de diamantes y recursos estratégicos...) y destinatarios (las partes beligerantes y sus dirigentes) castiguen a los criminales y no a la población civil (143).

Digamos, en fin, que todo ello trae asimismo como consecuencia el empeño creciente del CS de incluir en los mandatos de *operaciones de paz* (que se estudiarán en el capítulo cuarto, p. 179, de esta *Monografía*) misiones de índole no militar: derechos humanos y asistencia humanitaria, el control del orden público, la restauración de aparatos administrativos, tales como la reforma de los sistemas policial, judicial, penal y jurídico independiente, así como actividades dirigidas a la recuperación y desarrollo mediante la aplicación de estrategias de reducción de la pobreza extrema, germen de múltiples abusos y conflictos (144). Se trata, en suma, de operaciones más complejas, multifuncionales, de segunda generación, denominadas también *misiones integradas* por conjugar la vertiente civil y militar, cuyo obje-

---

(141) «Un mundo más seguro» (Documento A/59/565, p. 35, párrafos 78-79).

(142) «Un concepto más amplio de la libertad...» (Documento A/59/2005, p. 33, párrafo 110).

(143) Véase ANDRÉS, P.: «Derecho, moral y eficacia en la práctica de sanciones del Consejo de Seguridad», en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional, Homenaje al profesor J. A. Carrillo*, pp. 155-176, tomo 1, Servicio de Publicaciones de las Universidades de Córdoba, Sevilla y Málaga, Sevilla, 2005. *Ibidem*, «Las sanciones internacionales como instrumento de prevención de conflictos: perspectivas de evolución en el contexto de la reforma de Naciones Unidas», en *Una nueva Organización...*, citada, nota 8, pp. 185-209; también, en la misma publicación, CANO LINARES, M. A.: «Sanciones selectivas y desarrollo progresivo de la Carta de Naciones Unidas», pp. 145-184.

(144) En el año 1991 el Ministerio de Defensa español editó un volumen sobre *Misiones de paz. Militares españoles en el mundo, 1979-1991*, con amplia información sobre la participación de España en estas operaciones.

tivo se centra en la protección y defensa de los derechos humanos, de ahí que CIISE las califique de *operaciones de protección humana* (145).

### *¿Recurso a la fuerza armada para proteger?*

De conformidad con la Carta de Naciones Unidas (Capítulos VII y VIII), ningún Estado o grupo de Estados está facultado –salvo legítima defensa– para emplear la fuerza armada en otro Estado si no cuenta con la autorización del CS.

Bien está que los Estados, actuando unilateral o colectivamente, se *interesen y pronuncien* sobre cualesquiera violaciones de derechos humanos. Bien que, dentro del amplio margen que las relaciones internacionales dejan a su discrecionalidad, muestren desagrado con medidas de *retorsión* de cualquier especie (diplomáticas, comerciales, financieras, sociales, deportivas, etc.), inamistosas pero legales, permitidas por el Derecho Internacional. Más aún, en situaciones de *violaciones graves de obligaciones emanadas de normas imperativas de Derecho Internacional General*, como lo será el incumplimiento flagrante y a gran escala de las que dimanen de normas esenciales para la salvaguarda del ser humano, tal Derecho deviene en *deber de solidaridad* para la comunidad internacional (resolución del IDI, sesión de Santiago de Compostela, 1989, artículos 1 y 3), con consecuencias particulares en el ámbito de la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, a saber, el *deber positivo* de los Estados de cooperar para poner fin a toda violación grave por *medios lícitos* (de *retorsión*), y un *deber de abstención* que comprende dos obligaciones: no reconocer como lícita ninguna situación creada por tal violación, y no prestar ayuda ni asistencia para mantenerla (proyecto de artículos de la CDI, 2001, artículos 40 y 41) (146).

Se trata, en definitiva, de reacciones permitidas por el Derecho Internacional ante la violación de obligaciones *erga omnes* (dimanan o no de una norma imperativa), respaldadas por el proyecto de artículos de la CDI de 2001 (artículos 41 y 48), y de las que asimismo se ha hecho eco el IDI en

---

(145) La responsabilidad de proteger, Informe de la CIISE, pp. 72-72 (párrafos 7.50-7.51).

(146) A los efectos de determinar cómo puede calibrarse la gravedad de la violación, el artículo 40.2 del proyecto de la CDI, establece que lo será «si implica el incumplimiento flagrante o sistemático de la obligación por el Estado responsable», entendiéndose, según se desprende de los comentarios de la misma Comisión a dicho precepto, por *sistemática* toda violación que se lleve a cabo de manera organizada y deliberada, mientras que el término *flagrante* se refiere a la intensidad de la violación y sus efectos.

el año 2005 (sesión de Cracovia) en la resolución sobre «Las obligaciones *erga omnes*» (artículo 5).

Deben sin embargo rechazarse las propuestas de legitimación y legalización de la fuerza que arriesgan fisuras en el monopolio que la Carta atribuye al CS.

Ni siquiera el eventual y discutido recurso por terceros a *contramedidas*, esto es, medidas de *represalia* que comportan un incumplimiento de una obligación internacional por parte de los Estados que las adoptan como respuesta frente al Estado responsable de la violación masiva de derechos humanos, se alza una línea roja que no se puede franquear, el recurso a la fuerza armada (147). Las *contramedidas nunca pueden ser armadas*. Eso aún en el caso de que se considere que el Estado no lesionado por la violación de una norma imperativa tiene derecho a exigir la responsabilidad internacional, *derecho* que la CDI no prejuzga (artículo 54), pero que tampoco afirma (148). Ha de tenerse en cuenta que, según el citado proyecto de la CDI sobre la responsabilidad de los Estados (artículo 26), las circunstancias de exclusión de la ilicitud del hecho desencadenante de la responsabilidad internacional (como las *contramedidas*) no operan frente a normas imperativas, aunque con ellas se trate de hacer respetar otra norma imperativa; límite que también opera en el caso de *estado de necesidad* (149).

---

(147) En el año 1989, el IDI, en la citada sesión de Santiago de Compostela, afirmó para este caso –violación masiva y flagrante de derechos humanos– el derecho individual y colectivo de los Estados a adoptar medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada (diplomáticas, económicas y cualesquiera otras, artículo 2), un primer límite –la fuerza armada– al que han de acompañar las condiciones exigidas tradicionalmente para el ejercicio de *contramedidas*: requerimiento (salvo extrema urgencia) al Estado infractor para que cese en la conducta criminal; limitación de la medida al responsable; proporcionalidad a la gravedad de la infracción; y consideración de su incidencia en las poblaciones afectadas y de los intereses de terceros Estados (artículo 4)

(148) La CDI, en el artículo 54 del proyecto del año 2001 sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, ha preferido recurrir a «una cláusula de salvaguardia que reserva la posición y deja la solución de esta cuestión al ulterior desarrollo del Derecho Internacional». Para un análisis de las interpretaciones a las que puede dar lugar dicha cláusula, véase por todos GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *El hecho ilícito internacional*, Dykinson, Madrid, 2005. *Ibidem*, *La responsabilidad internacional (Las consecuencias del hecho ilícito)*, especialmente pp. 164-215, Murcia, 2005,

(149) GUTIÉRREZ ESPADA, C.: que ha estudiado con minuciosidad esta circunstancia, considera que es la que mejor podría servir para excluir una intervención armada humanitaria, pero afirma que, lamentablemente, no se deduce del Derecho Internacional en vigor sin la menor sombra de duda que así sea, además de la bibliografía del autor *citado supra*, véase «El estado de necesidad cabalga de nuevo», *REDI*, pp. 669-704, 2004-2.

El problema, naturalmente, surge ante la parálisis del CS, sea debido al veto, amagado o efectivo, de uno(s) de sus miembros permanentes, sea por falta de disposición de los Estados miembros, en general, a ejecutar costosas operaciones para imponer la paz en un territorio hostil, descompuesto en bandas o facciones en lucha. Refiriéndose a Darfur (Sudán), el GAN (150) observaba (en 2004) con estupor el ritmo *glacial* con que Naciones Unidas estaba respondiendo a las violaciones masivas de derechos humanos que, desde febrero de 2003, se había cobrado más de 200 mil vidas y dos millones de personas desplazadas (151).

Después de Kosovo, en diciembre de 2001, la CIISE propuso una doble alternativa caso de que el CS no autorizase en *plazo razonable* una intervención militar frente a la hipótesis de una «depuración étnica en gran escala» o «grandes pérdidas de vidas humanas» en un Estado (152). Una, lograr que la Asamblea General respaldara la acción militar con base en la resolución «Unión propaz» (resolución 377 A [V]), adoptada en el año 1950 precisamente para resolver las situaciones en las que el CS no ejerciera su responsabilidad primordial (153). La otra, admitir la actuación de una organización regional o subregional con solicitud posterior de la aprobación del CS (154). Y aún sería

---

(150) «Un mundo más seguro» (Documento A759/565, p. 26, párrafo 42).

(151) Véase LASHERAS, B.: «Darfur y la responsabilidad de proteger», *citada*, nota 91, especialmente pp. 114-118.

(152) Véase el Capítulo 6 de su Informe «La cuestión de la autoridad», especialmente párrafos 6.28 y siguientes «Cuando el Consejo se abstiene de actuar».

(153) Mucho se ha discutido sobre la constitucionalidad de la resolución unión propaz, dado que dentro del Capítulo VII de la Carta es obvia la falta de competencias de la Asamblea. Sin embargo, para los partidarios de la resolución, el Consejo tiene, sí, *la responsabilidad primordial pero no exclusiva* en el mantenimiento de la paz y, en caso de parálisis de aquél, la Asamblea está facultada para intervenir subsidiariamente en virtud de su general composición y amplias competencias de las que disfruta en virtud de la misma Carta (artículos 10 y 11). Su límite (artículo 11.2), las *acciones coercitivas* que sólo puede decidir con carácter vinculante el Consejo.

(154) Sobre las interrogantes que en perspectiva legal no obstante genera tal posibilidad, véase CORTEN, O. et DUBUISSON, F.: «L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une "autorisation implicite" du Conseil de Sécurité», *RGDIP*, pp. 873-910, 2000-4. VILLANI, U.: «Les rapports entre l'ONU et les Organismes regionales dans le domaine du maintien de la paix», *RGDIP*, volumen 290, pp. 225-436, 2001, especialmente pp. 324 y siguiente. SICILIANOS, L. A.: «L'autorisation par le Conseil de Sécurité de recourir à la force: une tentative d'évaluation», *RGDIP*, pp. 5-50, 2002-1. DAILLIER, P.: «L'intervention des O. I. dans les conflits armés. Sécurité "collective" et sécurité régionale», en BENCHIKH, M. (dir.): *Les Organisations Internationales et les conflits armés*, *citada*, pp. 61-94. WECKEL, Ph.: «Le droit des conflits armés et les O. I. (*Droit International et neutralité*)», *Ibidem*, pp. 95-110.

posible, en opinión de la CIISE, «en situaciones que conmuevan las conciencias y exijan una acción inmediata», que un Estado o grupos de Estados interesados coaligados para la ocasión puedan recurrir a otros medios para hacerles frente, presumiendo que en tales casos la *responsabilidad internacional de proteger tendría prioridad sobre el principio de no intervención* (155).

El GAN y el secretario general no lo vieron con la misma claridad. Según proclaman, las disposiciones de la Carta sobre el uso de la fuerza son satisfactorias. El Capítulo VII da plenos poderes al CS para hacer frente a la variada gama de amenazas a la seguridad que preocupan a los Estados y, en ese sentido, entra dentro del ejercicio discrecional de sus competencias la adopción y autorización de medidas que impliquen como último recurso la fuerza armada (artículo 42) cuando el gobierno en cuestión no quiera o, simplemente, no pueda acabar con los crímenes de genocidio y otras atrocidades en masa perpetradas contra su población, en particular si las otras medidas (artículo 41) han fallado o se consideran insuficientes o inadecuadas. En consecuencia, la tarea –insisten– «no consiste en encontrar alternativas al CS como fuente de autoridad, sino en lograr que funcione mejor» (156). Y sugieren cómo conseguirlo.

En primer lugar se recomienda –en la dirección sustentada por la CIISE (157)– una serie de *criterios legitimadores* de la autorización del uso de la fuerza armada por el CS, a saber:

1. Gravedad de la amenaza.
2. Propósito correcto.
3. Último recurso.
4. Proporcionalidad (por escala, duración e intensidad) de los medios para hacer frente a la amenaza.
5. Posibilidad razonable de éxito, sin que las consecuencias sean peores que la inacción (158).

El secretario general lo expresa así en su Informe de 2005:

«El Consejo debe tener una opinión común de cómo sopesar la gravedad de la amenaza; cuál es el objetivo adecuado de la acción mili-

---

(155) Así lo sugiere con carácter general la CIISE en el apartado 1.B) de la sinopsis de su Informe «La responsabilidad de proteger».

(156) «Un concepto más amplio de la libertad» (Documento A/59/2005, p. 37, párrafo 126).

(157) Véase el Capítulo 4 de su Informe «La responsabilidad de reaccionar», especialmente párrafos 4.15 y siguientes «Principios para la intervención militar».

(158) Informe del GAN, «Un mundo más seguro...» (Documento A/59/565, pp. 64-65, párrafos 204-209).

tar 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». De esta manera, «el Consejo daría una mayor transparencia a sus deliberaciones y conseguiría con toda probabilidad que sus decisiones fuesen más respetadas, tanto por los gobiernos como por la opinión pública mundial» (159).

Dados los perfiles criticables que han acompañado la actuación del CS desde el fin de la guerra fría (160), más precisamente en situaciones de genocidio y otras atrocidades en masa, muy recomendable habría sido desde luego que la *Cumbre Mundial 2005* se hubiera hecho eco –cosa que no hizo– de lo sugerido a continuación por el secretario general en orden a instar del mismo CS la aprobación de una resolución en la que, tras reafirmar su derecho a utilizar la fuerza, *incluso de forma preventiva* para preservar la paz y la seguridad internacionales especialmente *en casos de genocidio, depuración étnica y otros crímenes de lesa humanidad*, exponga estos principios y exprese su intención de regirse por ellos (161).

Nunca el CS fue menos representativo que ahora de las realidades de poder en el mundo, constatan el GAN y el secretario general como segundo gran problema a subsanar (162). Para ganarse el respeto con que debe contar en su calidad de órgano primario del sistema de seguridad colectiva, el CS necesita –dicen– mayor legitimidad, esto es, más representatividad y credibilidad, y ha de ser más proactivo en el futuro, para lo cual procede cambiar su composición y forma en que ejerce sus prerrogativas.

---

(159) «Un concepto más amplio de la libertad...» (Documento A/59/2005, párrafo 126).

(160) Entre las acciones u omisiones por las que el Consejo ha sido objeto de crítica, merece la pena destacar el que haya renunciado a la centralidad en el recurso institucional a la fuerza armada, dejando en manos de los Estados miembros las operaciones de imposición de la paz, permitiendo en particular a su miembros permanentes toda clase de licencias, lo que ha alimentado la arbitrariedad y las políticas de doble rasero; véase CARDONA, J.: «La externalización/privatización del uso de la fuerza por Naciones Unidas», en *Homenaje al profesor J. A. Carrillo, citada*, nota 143, pp. 317-340. REMIRO, A.: «Carta de Naciones Unidas-Nuevo Orden: ida y vuelta», *Homenaje al profesor J. A. Carrillo, citada*, nota 79, pp. 359-382.

(161) «Un concepto más amplio de la libertad» (Documento A/59/2005, p. 64, epígrafe 6h) del resumen de recomendaciones del Informe relativas a la «Libertad para vivir sin temor» (se han añadido *cursivas*).

(162) «Un mundo más seguro» (Documento A/59/565, pp. 14 y 72, del resumen general del Informe y del relativo al apartado IV, titulado «Unas Naciones Unidas más eficaces para el siglo XXI»).

Que el CS debe ser reformado para hacer de él un órgano más legítimo, dotado de mayor autoridad, transparencia, eficacia y eficiencia en la adopción y aplicación de sus decisiones, son principios sobre los que hace años todos los Estados dicen estar de acuerdo y trabajar por ellos. Así lo constataron los jefes de Estado y de Gobierno con ocasión del *cin-cuentenario* de Naciones Unidas, lo reiteraron en el advenimiento del nuevo *Milenio*, y luego en la *Cumbre Mundial 2005*, que apuesta por «la pronta reforma del CS» (163). Sin embargo, este es el día que aún no se ha dado con la fórmula que dé cabida a los principios proclamados en un nuevo Consejo, o diríamos mejor, que dé con el modelo de CS ampliado (¿con nuevos miembros permanentes?, y ¿con el mismo status privilegiado en cuanto al derecho de veto del que gozan los actuales?) que pueda dar cabida a los intereses y preocupaciones de todas las partes o gozar de apoyo generalizado (164).

Todavía en julio de 2007, los *facilitadores* nombrados por la presidenta de la Asamblea General (y a la sazón del grupo de trabajo que desde 1993 se ocupa de la *cuestión de la representación equitativa en el CS y el aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al Consejo*), tras interactuar con todos los Estados miembros en un *esfuerzo genuino* por lograr la ansiada reforma (165), hubieron de constatar que:

«No es probable que las posiciones de los principales grupos de interés (G-4, la Unión Africana (UA) y Unidos por el Consenso), bien conocidas por los miembros desde hace bastante tiempo, puedan llevarse a la práctica en su totalidad en la presente etapa.»

Ante tal evidencia, «ninguno de los interesados –dice su Informe– tiene que abandonar su posición inicial», pero sí considerar un *criterio de tran-*

---

(163) Documento Final (A/RES/60/1, párrafo 153).

(164) Véase RIQUELME, R.: «La interminable historia de la reforma del Consejo de Seguridad», *REDI*, pp. 745-776, 2005-2.

(165) Resulta significativo que a estas alturas de la película todavía se propusieran para ser analizados por los *facilitadores* las siguientes cinco cuestiones, adjetivadas como *fundamentales* (*sic*), desde los métodos de trabajo del Consejo y sus relaciones con la Asamblea General, al número miembros del Consejo; sus categorías; la representación regional; y la cuestión del veto; véase el Informe del Grupo de trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el CS y el aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al CS de julio de 2007 (Documento A/61/47, p. 3). Sobre los avances conseguidos hasta ahora en lo relativo a los métodos de trabajo del Consejo, RUBIO, E. M.: «La otra cara de la reforma del Consejo de Seguridad. Sus métodos de trabajo», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, volumen VIII, pp. 399-440, 2008.

sición como fórmula de compromiso, el cual sólo ampliaría el Consejo mediante nuevos puestos no permanentes (lo que de momento congelaría el debate sobre el derecho de veto de nuevos puestos permanentes, cuya creación no se cierra de cara al futuro); y respecto del veto de los P-5, se trataría de inculcar(les) la *cultura de veto disciplinado y responsable* ya auspiciada por el GAN, en el sentido de arrancarles la promesa –individual o colectiva– de abstenerse de utilizar el veto en ciertos casos, como genocidio y abusos a gran escala de los derechos humanos. Pero tampoco en esta ocasión ha fructificado el intento de acuerdo entre los más numerosos y los más poderosos.

Ante el silencio y falta de compromiso de los Estados miembros, y permanentes del CS en particular, en el doble sentido propugnado (directrices legitimadoras de la autorización de la fuerza por el Consejo, de un lado, y reforma de su composición y sistema de votación, de otro), ¿cabe una reacción de ida y vuelta en orden a retomar las sugerencias de la CIISE ante la eventual parálisis del CS en situaciones que clamen al cielo? (166) Influido por tal sugerencia, el GAN, aún considerando que «en todos los casos habría que recabar autorización del CS para operaciones regionales de paz», reconoce que «en algunas situaciones urgentes» *tal vez* haya que hacerlo «una vez comenzadas las operaciones» (167). El mismo secretario general, a pesar de haber afirmado que no hay que buscar alternativas al Consejo, se muestra ambivalente cuando en el mismo Informe de 2005 se refiere al examen de una situación por el CS para «autorizar o ratificar el uso de la fuerza militar» (168). La *Cumbre Mundial 2005* guarda sin embargo un benéfico silencio sobre este aspecto (169).

Ha de advertirse, en todo caso, que la enseñanza de la OTAN en Kosovo, fue en parte seguida en el camino emprendido por la Organización para la Unidad Africana (OUA) en su reconversión en UA, cuya Acta Constitutiva (2001) contempla el derecho de la Unión a *intervenir* en un *Estado miem-*

---

(166) GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «No existe, acaso, justificación jurídica posible para las intervenciones armadas por causa de humanidad», en *Cursos de Derechos Humanos de Donosita-San Sebastián*, volumen V, pp. 203-224, 2004 (una versión posterior en RAMÓN, C. (ed.): *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, pp. 47-77, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

(167) «Un mundo más seguro...» (Documento A/59/565, p. 80, párrafo 272a).

(168) «Un concepto más amplio de la libertad...» (Documento A/59/2005, p. 37, párrafo 126); sobre el análisis de estos términos en el marco del Informe del secretario, véase GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El uso de la fuerza en el Informe del secretario general de Naciones Unidas...», párrafos 18 y 19.

(169) Véase ANDRÉS, P.: «Las normas relativas al uso de la fuerza...», citada, nota 57, p. 119.

bro –sin contar con su consentimiento– en atención a la decisión de la Asamblea de los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión en situaciones de *circunstancias graves* que impliquen «crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad» (artículo 4,*h*) (170). También el Protocolo relativo al «Mecanismo de prevención, de gestión, de arreglo de conflictos, de mantenimiento de la paz», adoptado en el año 1999 por la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), dispuso –y dispone– de una regla similar para casos de «violaciones masivas de derechos humanos» (artículo 25.*d*) (171). Ninguno de los mecanismos mencionados hace alusión a la autorización del CS para llevar a cabo la *intervención regional*, esto es, dentro de los límites territoriales de los Estados partes en la organización correspondiente (172).

Conviene no obstante recordar que el Capítulo VIII de la Carta se sustenta sobre la base de una doble relación de subordinación de los acuerdos u organismos regionales respecto del CS:

1. Por un lado, el Consejo puede decidir *medidas coercitivas* –que impliquen uso de la fuerza– y solicitar la asistencia de los organismos regionales para ser aplicadas, incluso a un Estado no miembro.
2. De otro, los organismos regionales pueden decidir medidas coercitivas para ser aplicadas en su ámbito territorial contando con la autorización del CS (173).

Sin embargo, los mecanismos de la UA y de la CEDEAO han sido interpretados por el grupo de trabajo especial sobre la prevención y solución de conflictos en África –creado por la Presidencia del mismo CS– «como

---

(170) Disponible en: [http://www.africa-union.org/About\\_AU/fmacteconstitutif.htm#Article4](http://www.africa-union.org/About_AU/fmacteconstitutif.htm#Article4). Véase ABASS, A. y BADERIN, M. A.: «Towards effective collective Security and Human Rights protection in Africa: An Assessment of the Constitutive Act of the New African Union», NILR, pp. 1-38, en pp. 27 y siguientes, 2002-1. MULUWA, T.: «International Law-Making in Post-Colonial Africa: The Role of the Organization of African Union», *Ibidem*, pp. 81-104 y PACKER, C. A. A. y RUKARE, D.: «The New African Union and Its Constitutive Act», EJIL, pp. 365-379, p. 374, 2002-2.

(171) Disponible en: [http://cdi.lyon3.free.fr/doc/CEDEAO\\_Protocole\\_Conflits.pdf](http://cdi.lyon3.free.fr/doc/CEDEAO_Protocole_Conflits.pdf).

(172) Véase CARDONA, J.: «Le role des Organisations Internationales», en la SFDI, *La Responsabilité de protéger*, citada, nota 78, pp. 319-325 (pp. 322-324).

(173) REMIRO, A.: «Reforma de Naciones Unidas y papel de los acuerdos regionales en el mantenimiento de la paz», en *El mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales por Naciones Unidas: De la adaptación a la reforma de la Carta*, Coloquio Internacional celebrado en abril de 2006 con ocasión del décimo aniversario de los Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional; también, *Derecho Internacional*, citada, nota 21, pp. 1124-1125.

los marcos regionales más avanzados que trascienden de la Carta de Naciones Unidas» en aplicación del «concepto de «responsabilidad de proteger» en el medida en que «funcionarán aún sin el consentimiento del Estado anfitrión» (174).

## Consideraciones finales

Afianzar la justicia y el imperio de la ley en la consecución de un mundo sin *miseria*, libre del *temor* y garante de la *dignidad* de todo individuo, triángulo en el que con el objetivo de lograr su perfección se basó el Informe del secretario general: «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos» (de 21 de marzo de 2005), son propósitos comunes de Naciones Unidas como aspiraciones vitales para la humanidad en su conjunto, que convergen y se complementan, que no pueden desarrollarse plena y eficazmente, sobrevivir, en definitiva, sino se promueven conjuntamente.

El principal desafío a enristrar consiste en auspiciar una estrategia concertada que, sobre la base de la Carta, dé respuestas eficaces para la realización del primer y fundamental propósito de la Organización mundial de garantizar la paz y la seguridad internacionales asumiendo la exigencia de integrar, con esa finalidad, los pilares fundacionales de Naciones Unidas: seguridad, desarrollo y derechos humanos en tanto que condiciones interdependientes que se refuerzan mutuamente en aras de lograr la paz (*positiva*) y la seguridad (*humana*).

Contribuir al logro de una *paz positiva* (cualificada por algo más que por la ausencia de violencia en contextos de conflicto armado), *duradera* y *justa*, basada en el imperio de la ley en lo que entendemos como un Estado Democrático Derecho en su genuina combinación con el goce efectivo de derechos y libertades fundamentales y un desarrollo humano sostenible, es en la actualidad cuestión esencial a la hora de planificar y poner en práctica un enfoque integrado y coherente de la actuación de Naciones Unidas en el plano normativo y operacional.

La ambición de ofrecer un marco conceptual para la acción internacional basado en la toma de conciencia de la estrecha imbricación entre los pila-

---

(174) Véase la carta de fecha 30 de diciembre de 2005 dirigida al presidente del CS por el presidente del grupo de trabajo sobre la prevención y solución de conflictos en África, con la que se remite el informe anual de este grupo para el año 2005 (Documento S/2005/833, citada en p. 16, párrafo 10).

res trinitarios de Naciones Unidas proporciona, a su vez, los mimbres para urdir la doctrina de la *seguridad humana*, basada en la protección de las personas más que en la de los Estados desde una perspectiva estrictamente militar. Su potencialidad estriba en tratar de unir, de hacer comulgar con una misma finalidad las agendas de la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, asumiendo su realidad holística, interdependiente e integradora para la solución de las nuevas amenazas y de las nuevas formas que adoptan amenazas ya conocidas.

La creciente y generalizada presencia del concepto de seguridad humana en el discurso internacional, al punto de auspiciar su consideración como *cuarto pilar*, no obvia las incertidumbres que se ciernen en torno a este codiciado principio rector aún en proceso de gestación, sobre el que existen diferentes aproximaciones y enfoques de cómo avanzar hacia su consecución y delimitar así su ámbito de acción.

\* \* \*

La asunción de una concepción global y pretendidamente integradora de los propósitos de Naciones Unidas de cara a identificar los desafíos a los que nos enfrentamos, así como la necesaria estrategia omnicompreensiva para atajarlos fue el principal reto al que debía dar respuesta el GAN, los desafíos y el cambio. Su respuesta, y núcleo central de su informe de 2004: «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», consistió en hacer un llamamiento para alcanzar un *consenso en materia de seguridad colectiva* que sintetice todas las vertientes de las antiguas y nuevas amenazas a la seguridad, desde las económicas, sociales y medioambientales a los conflictos entre Estados e intraestatales, el terrorismo y las ADM..., a fin de auspiciar un *sistema de seguridad colectiva* digno de crédito basado en los tres pilares interrelacionados: las amenazas actuales no conocen fronteras, de ahí que ningún Estado, por poderosos que sea, puede ser invulnerable a ellas y/o habrá de presumirse que todo Estado podrá o querrá procurar su lucha como principal protagonista de la misma.

Los propósitos y principios enunciados en la Carta, fundamento indispensable de un mundo más pacífico, próspero y justo, se alzan como las normas de Derecho Internacional general dirigidas a proteger valores y objetivos esenciales para la supervivencia de los Estados y de sus pueblos, como así lo proclamó de nuevo el Documento Final de la *Cumbre Mundial 2005*:

1. Igualdad soberana de los Estados, respeto de su integridad territorial e independencia política, y su corolario de no intervención en los asuntos que pertenecen a su jurisdicción interna.

2. Prohibición de la amenaza y el uso de la fuerza de manera incompatible con los propósitos y principios de Naciones Unidas.
3. Solución pacífica de las controversias de conformidad con los principios de justicia y del Derecho Internacional.
4. Libre determinación de los pueblos bajo dominación colonial u ocupación extranjera.
5. Respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin discriminación por razón de raza, sexo, lengua o religión.
6. Cooperación internacional para solucionar los problemas internacionales de naturaleza económica, cultural o humanitaria.
7. Cumplir de buena fe las obligaciones contraídas de conformidad con la Carta.

Pero a salvo la reiterada letanía de los siete mandamientos, muy poco más hicieron o se comprometieron los jefes de Estado y de Gobierno en la *Cumbre Mundial 2005* a fin de lograr que Naciones Unidas y, en particular, su CS en calidad de órgano primario del sistema de seguridad colectiva, asumiera y actuara en consecuencia a tenor de una serie de criterios legitimadores al decidir una autorización o mandato para hacer uso de la fuerza armada, según recomendaron el GAN y el secretario general.

\* \* \*

Con la terminación de la guerra fría, uno de los puntos más controvertidos en torno a la *intervención armada* ha consistido en determinar quiénes son sus titulares, así como los supuestos y condiciones de su ejercicio al servicio de una causa humanitaria y para la represión de violaciones masivas de derechos humanos esenciales prescindiendo del consentimiento del Estado concernido y/o de las bandas o facciones en lucha.

La *responsabilidad de proteger* se proyecta en la actualidad como la norma *in status nascendi* que propone una alteración en los términos del debate a los que conduce el denostado derecho de *intervención-injerencia humanitaria*, eventualmente armada, con miras a salvar la contradicción entre los principios de soberanía del Estado y su corolario de no intervención frente a la protección de la población del mismo Estado o de alguno de sus grupos diferenciados, en particular, cuando asistimos a la violación grave y sistemática de sus derechos humanos más fundamentales.

Responsabilidad de *prevenir*, de *reaccionar* y de *reconstruir* constituyen los tres elementos en los que se sustenta la responsabilidad de proteger en su doble dimensión, primaria (*soberanía como responsabilidad*) y subsidiaria (*responsabilidad colectiva de proteger*).

Con al Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y las decenas de instrumentos convencionales que han sido su consecuencia, universales y regionales, el trato dispensado a los individuos se ha ido progresivamente hurtando a la competencia reservada de los Estados para pasar a estar regido por principios y normas jurídicas internacionales que imponen a éstos la obligación primaria de proteger los derechos y libertades de todo ser humano sometido a su jurisdicción, sea nacional o extranjero. Bajo este prisma cabe afirmar que el conjunto de principios y normas de DIDH y de DIH, incluidos los derechos relativos al Estatuto de los Refugiados y Personas Desplazadas, se alzan como fundamento normativo de la primara y permanente responsabilidad de proteger que incumbe al Estado soberano como unidad básica e indispensable del sistema internacional.

Corolario del principio de soberanía, la responsabilidad de proteger se basa, en primera instancia, en un concepto positivo y afirmativo de la *soberanía del Estado entendida como responsabilidad de proteger* la seguridad, vida, salud y necesidades básicas de los individuos sometidos a su jurisdicción. De ahí que la *Cumbre Mundial 2005* proclame, llevándolo al extremo, la responsabilidad de cada Estado de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, etc. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad...

La capacidad y seguridad del Estado soberano, en tanto que unidad básica e indispensable del sistema internacional, se plantea así como condición esencial para el ejercicio de su responsabilidad primordial de proteger a los grupos humanos que componen su población (*seguridad humana*). A la consecución de dicho objetivo atienden las tradicionales labores de Naciones Unidas en pro del Estado de Derecho en su genuina combinación con un sistema democrático garante de los derechos humanos y un desarrollo sostenible, así como las más recientes tareas emprendidas en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad.

Contamos con una *Carta Internacional de Derechos Humanos* que, amén de imponer por vía de tratado obligaciones convencionales, ha dado vida a un frondoso cuerpo de normas generales absolutamente obligatorias frente a todos los demás sujetos y que han de cumplirse en todo caso (obligaciones *erga omnes*), lo que sugiere límites a la soberanía territorial del Estado en la medida en que el trato dispensado a los grupos que componen su población ya no es un asunto estrictamente interno amparado por el principio de no intervención.

La *responsabilidad (obligación) colectiva de proteger* a la población del Estado que recae sobre la comunidad internacional frente a la *inacción* del Estado –*fallido, fracasado, corrupto*, etc. y/o la *inacción* criminal de sus agentes, es una de las consecuencias de la afirmación que antecede. Determinar la autoridad competente para enristrar esta obligación colectiva de proteger que incumbe a la comunidad internacional (¿Naciones Unidas, una organización regional dentro de sus límites territoriales, grupos de Estados coaligados para la ocasión...?), así como los supuestos y condiciones de su ejercicio son cuestiones aún debatidas.

\* \* \*

La soberanía abstracta del Estado y el principio de no intervención no pueden hoy servir de cobertura para violaciones sistemáticas y masivas de derechos humanos fundamentales, menos aún cuando aparentemente se alzan a modo de escudo para la ejecución de crímenes internacionales, como el genocidio, crímenes de lesa humanidad y de guerra. La comunidad internacional, por medio de Naciones Unidas como su expresión más cabal, tiene la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros *medios pacíficos* adecuados para ayudar a proteger a las poblaciones de tales crímenes (Documento Final de la *Cumbre Mundial 2005*).

Pero el Derecho Internacional no debe orientarse a la legitimación de atentados contra la soberanía y su corolario de no intervención para servir una *responsabilidad (colectiva) de proteger* sin contar con el adecuado soporte normativo e institucional. Cuando un Estado no quiera o, simplemente, no pueda acabar con violaciones graves de derechos humanos esenciales ni atender a las víctimas, la *obligación colectiva de proteger* ha de ejercerse en el marco de las normas en vigor, muy en particular la Carta y sus principios, que tienen la consideración de normas de Derecho Internacional General.

De conformidad con ella(s), la fuerza armada institucional es monopolio del CS (Capítulos VII y VIII de la Carta). La reserva de jurisdicción doméstica del artículo 2.7 de la Carta cede en las situaciones en las que el CS determine la existencia de una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión (artículo 39).

Cualquier suceso o proceso que conduzca a los crímenes descritos, así como a desplazamientos masivos de población, ataques deliberadamente dirigidos contra civiles y otras personas internacionalmente protegidas

y, en general, a violaciones graves y sistemáticas del DIDH y DIH, merece la calificación de *amenaza a la paz*, siendo no sólo deseable sino exigible que el CS ejerza las competencias que le atribuye el Capítulo VII de la Carta para adoptar medidas que impliquen como último recurso la fuerza armada (artículo 42), en particular si las otras medidas (artículo 41) se consideran insuficientes o inadecuadas.

Si el CS no es hoy el órgano que actúa a nombre de todos los Estados miembros (artículo 24.1 de la Carta) en el ejercicio de su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales (artículo 23), lo que procede es cambiar su composición y la forma en la que ejerce sus prerrogativas. Conviene en este punto recordar que quienes insisten en preservar las actuales reglas de juego lastrando la reforma de la Carta para hacer del CS un órgano más plural y representativo y, sobre todo, buscar alternativas al derecho de veto, incluso *congelarlo* para la adopción de medidas que pongan fin a una violación masiva de derechos humanos, tienen menos motivos que nadie para rechazar los resultados concretos a que dan lugar dichas reglas.

Ante la eventual parálisis del CS, las propuestas de recurrir a la fuerza para imponer el respeto de derechos humanos fundamentales deben ir parejas con la atribución de competencias a órganos verdaderamente representativos de la sociedad internacional en su conjunto. Una posibilidad sería fiar en la competencia residual de la Asamblea General (con base en la resolución «Unidos para la paz»), más que abandonar la pretendida satisfacción de objetivos humanitarios a iniciativas individuales o grupales.

Deben por tanto rechazarse las propuestas de legitimación y legalización del uso de la fuerza al servicio de una *responsabilidad (colectiva) de proteger* que arriesguen fisuras en los propósitos y principios de la Carta, en particular los principios del respeto de la soberanía de los Estados (más débiles), la integridad territorial y la no injerencia en los asuntos internos si no van acompañados de una afirmación de *multilateralismo representativo institucionalizado*, pues podrían limitarse a dar cobertura a las intervenciones humanitarias del pasado. Resulta en este sentido significativa la *profunda preocupación* expresada por la Organización de la Conferencia Islámica (cuyos 57 Estados miembros reúnen a una quinta parte de la población mundial) acerca del derrotero de algunos nuevos conceptos, como el de la responsabilidad de proteger, e interpretaciones, como la del artículo 51 de la Carta, en contraste con la falta de atención a la cuestión del desarme nuclear, las

restricciones discriminatorias al uso de la tecnología nuclear con fines pacíficos (175).

El Capítulo VIII de la Carta estipula que todas las *medidas coercitivas* que apliquen los acuerdos u organismos regionales deberán estar autorizadas por el CS. Dado que *el regionalismo es necesario y viable como componente del multilateralismo* (176) sería preciso que el Consejo estableciera una cooperación más estrecha con organizaciones regionales representativas allí donde se producen la mayoría de los conflictos (UA, CEDEAO, Organización de Estados Americanos, etc.), así como la manera de sustituir un modo de actuar improvisado, a menudo selectivo y condicionado por los recursos, por unos arreglos más planificados, coherentes y confiables, y disponer mecanismos efectivos de control sobre operaciones autorizadas (177).

El mayor desafío consiste, sin embargo, en dilucidar sí y hasta qué punto son legítimas las medidas decididas por acuerdos y organizaciones regionales que impliquen el uso de la fuerza en su ámbito territorial prescindiendo de la *previa* autorización del CS como las que auspician las nuevas normas emanadas del mecanismo para la paz y la seguridad en África. ¿Estamos acaso asistiendo a una evolución normativa que a impulsos del principio de la *responsabilidad/obligación colectiva de proteger* busca formas de incorporar la intervención de los organismos regionales en el marco del sistema de seguridad colectiva establecido en virtud de la Carta?

---

(175) Véase el Comunicado final del undécimo periodo de sesiones de la Conferencia Islámica adoptado en la Cumbre de Dakar (13 y 14 de marzo de 2008) y la resolución número 11/11-P(IS) relativa a la Reforma de Naciones Unidas y la ampliación del número de miembros del CS; añadido como apéndice del Informe del grupo de trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el CS y el aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al CS (Documento A/62/47, pp. 30-35).

(176) Véase en este sentido el Informe del secretario general sobre la relación entre Naciones Unidas y las organizaciones regionales, en particular la UA, en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Documento S/2008/86, distribuido el 7 de abril de 2008).

(177) De acuerdo con la amplia dedicación a las cuestiones de África, el CS ha hecho hincapié en la importancia de un intercambio de opiniones con el Consejo de Paz y Seguridad de la UA, acordándose que ambos órganos se reunirían anualmente, así como estudiar la manera en la que Naciones Unidas podrían asistir en casos concretos a la UA, en particular cuando la Unión actúa de conformidad con un mandato del Consejo de Seguridad; véase el informe sometido por el CS a la Asamblea General durante el sexagésimo segundo periodo de sesiones (Documento A/62/2, 2007).

Con independencia de que la *responsabilidad (colectiva) de proteger* esté llamada a operar como catalizador de una dinámica normativa y aún operacional, lo que ha primado hasta ahora han sido las incógnitas que suscita su aplicación sobre la base de las normas en vigor, tales como, por ejemplo, en qué medida la *obligación de proteger* generaría en tales casos derechos para terceros, cuál su contenido y qué circunstancias lo harían exigibles, así como si esos derechos serían individuales o colectivos y, en este caso, cuáles los adecuados soportes institucionales (178). Que el grupo de trabajo especial del CS sobre la prevención y la solución de conflictos en África –continente que acapara el 78% del programa de trabajo del CS– haya previsto celebrar, a primero de diciembre de 2008, una sesión especial sobre «El concepto de la responsabilidad de proteger» (179) es un claro síntoma de lo que aún resta por hacer en lo relativo a la precisión y ámbito de aplicación de este concepto y de la norma a cuya *generación* anima.

---

(178) Véase en este sentido el Informe preliminar de E. Valencia-Ospina, distribuido el 5 de mayo de 2008 (Documento A/CN.4/598, p. 21, párrafo 55).

(179) Véase el *Diario de Naciones Unidas*, jueves 27 de noviembre de 2008.