

**LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN EL
DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO:
ENTRE LO CONCEPTUAL Y LA PRÁCTICA
INTERNACIONAL**

***THE RESPONSIBILITY TO PROTECT IN
CONTEMPORARY INTERNATIONAL LAW: BETWEEN
THE CONCEPTUAL CONSTRUCTION AND THE
INTERNATIONAL PRACTICE***

Cástor Miguel Díaz Barrado*

Sumario: I. CONSIDERACIONES INICIALES. II. EVOLUCIÓN DE LA "RESPONSABILIDAD DE PROTEGER". III. NATURALEZA Y CONTENIDO DE LA "RESPONSABILIDAD DE PROTEGER". IV. SOBERANÍA DE LOS ESTADOS Y RESPONSABILIDAD DE PROTEGER. V. RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y USO DE LA FUERZA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES. VI. LA OBLIGACIÓN DE PROTEGER Y EL OBJETIVO DE GARANTIZAR EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS. VII. CONSIDERACIONES FINALES

RESUMEN: La responsabilidad de proteger se está abriendo camino en el ordenamiento jurídico internacional sobre la base de la configuración e interpretación más contemporáneas que corresponden a los principios estructurales de este ordenamiento. Desde la perspectiva teórica la noción de "responsabilidad de proteger" ha alcanzado un relevante grado de aceptación tanto por parte de la doctrina científica como por parte de los Estados y las Organizaciones internacionales, aunque todavía queda por ver su eficacia en supuestos concretos de la práctica internacional. No obstante, una noción de este tipo no sólo está desplazando a otras figuras tradicionales como "la intervención de humanidad" sino, sobre todo, modifica la percepción jurídica de algunos principios tan esenciales como la soberanía de los Estados o la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. En el fondo, "la responsabilidad de proteger" se afianza al tiempo que adquiere un mayor significado práctico el concepto de comunidad internacional y resulta más necesaria cuando se aboga, con mayor intensidad, por la defensa de los derechos humanos.

Fecha de recepción del original: 11 de octubre de 2012. Fecha de aceptación de la versión final: 7 de diciembre de 2012

* Catedrático de Derecho Internacional Público. Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. El presente trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto 11-CAP2-0983 sobre la "Difusión, aplicación y transformación del Derecho internacional humanitario en Colombia". AECID.

ABSTRACT: The Responsibility to Protect is making its way in the international legal order based on a contemporary interpretation of the structural Principles of the International Law. From a theoretical perspective, the concept of "responsibility to protect" has achieved a significant degree of acceptance, both by the scientific doctrine and by States and International Organizations, although its effectiveness in specific situations of the international practice is still to be seen. However, a notion of this kind is not only displacing other traditional figures such as "the intervention of humanity" but, above all, it modifies the legal perception of some principles as essential as the sovereignty of States or the prohibition of the use of force in international relations. At the heart of the matter, "the responsibility to protect" is consolidating and, at the same time, the concept of International Community is acquiring greater practical meaning and it is becoming more necessary in the attempt to advocate, with greater intensity, the defence of human rights.

PALABRAS CLAVE: Comunidad internacional y uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Obligaciones que dimanar de la soberanía estatal. Violaciones de los derechos humanos. Principios esenciales del ordenamiento jurídico internacional. Práctica de los Estados y acciones de contenido humanitario.

KEY WORDS: International Community and the use of the force in International relations. States sovereignty's obligations. Human Rights violations. Essential principles of Public International law. States practice and humanitarian actions

I. CONSIDERACIONES INICIALES

El paulatino proceso de conformación del ordenamiento jurídico internacional está conduciendo, sin duda, al fortalecimiento de una serie de principios de "naturaleza constitucional"¹. La articulación de una verdadera *comunidad internacional* depende, en buena medida, del contenido y alcance que logren estos principios y de los efectos que, en la práctica, vayan produciendo en todos los sectores del Derecho Internacional. Desde la óptica normativa, no existen dudas de que se han producido avances muy significativos en la sociedad internacional que, por fin, se está dotando de *un marco sustantivo* que le permita, al ordenamiento jurídico internacional, contar con normas que reconozcan derechos e impongan obligaciones sobre la base *de principios rectores* que regulan las relaciones internacionales.

Pero, sobre todo, resulta de gran interés determinar las consecuencias que se producen en las relaciones que existen entre *los principios estructurales del orden internacional*. Si bien, en la mayoría de los casos, de estos principios dimanar normas compatibles entre sí y plenamente complementarias, también es posible que, en algunos supuestos, se produzcan situaciones de fricción e, incluso, de incompatibilidad y, cómo no, contradicciones que deben ser resueltas a la luz de las labores de interpretación de su

¹ Lo que queda vinculado a importantes cambios en la sociedad internacional y, sobre todo, a su estructura. En esta línea, se podían suscribir las palabras de J. M. FARAMIÑAN, quien ha sostenido que "no comparto la idea de la desaparición del Estado en un horizonte histórico próximo, pero sí el hecho de que estamos siendo testigos de un proceso de cambio sustancial de los modelos estatales, Luces y sombras de la Globalización, "El Derecho Internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo", *Homenaje a la Profesora Vitoria Abellán Honrubia*, vol. I, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 171.

contenido. No existe una aplicación automática de los principios fundamentales o estructurales que rigen las relaciones entre los sujetos del Derecho Internacional sino, en realidad, aplicaciones concretas y “situacionales” que responden al contenido de estos principios y a los límites que se imponen en su formulación².

La responsabilidad de proteger como noción y, también, las normas que podrían derivar de esta responsabilidad, se encuentran inmersas en las funciones básicas que cumplen los principios esenciales del ordenamiento jurídico internacional y hace, por lo demás, que entren en situación de compatibilidad o colisión. Es posible que, todavía, no se pueda afirmar, con rotundidad, *la existencia de normas específicas que integren esa responsabilidad* y, quizá, resulte más difícil encontrar, aún, vías procedimentales que aseguren el cumplimiento de los fines a los que responde. No obstante, el comportamiento de los Estados ha avanzado, de una manera muy significativa, no sólo en el diseño de un concepto como la “responsabilidad de proteger” como idea-fuerza propia de la sociedad internacional contemporánea sino que, al mismo tiempo, apunta las consecuencias prácticas de la aceptación de una noción de este tipo³.

Aunque la “responsabilidad de proteger” no fuera una obligación jurídica precisa, sí es, en cambio, *un componente necesario en la aplicación de normas esenciales* del Derecho Internacional y sirve como mecanismo y herramienta que evitaría el surgimiento de incompatibilidades normativas. Más aún, la aceptación de esta noción, aunque sea parcial, supone elegir otra óptica en la percepción política y jurídica de la sociedad internacional en supuestos de conflictos y situaciones que ponen en peligro los derechos humanos y la paz internacional. En verdad, “la responsabilidad de proteger *es un avance normativo* de vital importancia para el debate humanitario y de política exterior actual. El principio de la responsabilidad de proteger *cambia el enfoque* de la discusión desde la legitimidad y legalidad de las intervenciones humanitarias hacia los

² Recordemos que *la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas* dejó muy claro que “por lo que respecta a su interpretación y aplicación, los principios que anteceden están relacionados entre sí y cada uno de ellos debe interpretarse en el contexto de los restantes”. El hecho de que la conformación jurídica de cada uno de los principios esenciales haya tenido lugar en periodos históricos diferentes, a la largo de los últimos siglos, condiciona, muchas veces, sus perfiles, límites y contenidos que, en ocasiones, se hacen resistentes a los cambios que se producen en la sociedad internacional. De ahí, se podrían derivar las diferentes colisiones en la aplicación de las normas fundamentales en supuestos de la práctica internacional.

³*Vid.*, el interesante artículo de E. LOPEZ JACOISTE DIAZ, “La responsabilidad de proteger: Reflexiones sobre su fundamento y articulación”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, (en adelante A.E.D.I.) número 22, 2006, pp. 285 ss. También, R. GARCÍA PÉREZ, “La “responsabilidad de proteger”: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2006, pp. 1 ss.; J. M. SÁNCHEZ PATRÓN, “La responsabilidad de proteger: reflexiones críticas en torno a cuestiones clave”, *Estudios Internacionales* 167, 2010, pp. 75 ss.; Wl. BRITO, “A responsabilidade de proteger da comunidade internacional: pressupostos e fins”, *Estudios de Derecho Internacional y de Derecho Europeo en Homenaje al Profesor Manuel Pérez González*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012; y J. GARRIGUES, “La responsabilidad de proteger: De un principio ético a una política eficaz”, *Capítulo 3, FRIDE*, 2007.

derechos de la población civil inmersa en el conflicto y la responsabilidad del Estado y de la comunidad internacional de garantizar su protección”⁴.

De manera rápida, la noción “responsabilidad de proteger” ha ido penetrando en el ordenamiento jurídico internacional y ha recibido un amplio tratamiento de carácter doctrinal, no obstante, queda por ver cuáles serán sus efectos y, sobre todo, su eficacia en la práctica internacional, de tal manera que sea capaz de desplazar a otras figuras e instituciones “tradicionales” que han sido empleadas en las relaciones entre los Estados.

Está claro que la interpretación que se otorgue a esta responsabilidad incidirá, de manera directa, en la *evolución de principios esenciales del ordenamiento jurídico internacional*, en particular, la soberanía de los Estados, la prohibición del uso de la fuerza y la protección internacional de los derechos humanos. Es posible, como hemos dicho, que los cambios que vienen experimentando cada uno de estos principios, en su contenido y alcance, haya llevado a considerar la “responsabilidad de proteger” como una institución propia y autónoma del ordenamiento jurídico internacional, dotada de características singulares. Por esto, resulta necesario examinar los efectos que tiene en el desarrollo y evolución de cada uno de esos principios y, más en particular, en las cuestiones relativas a su aplicación a situaciones concretas. Se trata, realmente, de *cambios conceptuales* en la configuración de principios y normas que están bien asentados en el ordenamiento jurídico internacional, lo que exige, por lo tanto, análisis doctrinales y conceptuales.

Todo ello debe hacerse, no obstante, conociendo el camino que están recorriendo las obligaciones de proteger así como la naturaleza de la goza y el contenido que va adquiriendo la “responsabilidad de proteger” tanto a la luz de la práctica como de las posiciones que asumen los Estados y Organizaciones internacionales y, por supuesto, de las interpretaciones que lleva a cabo *la doctrina internacionalista*. No es fácil, sin embargo, pronunciarse en esta materia pues, como se ha dicho, “las intervenciones militares externas con fines de protección humana han suscitado polémica tanto cuando han tenido lugar –en Somalia, Bosnia y Kosovo– como cuando no, por ejemplo en Rwanda”. De tal manera que “este nuevo activismo supone una internacionalización de la conciencia humana que debiera haberse producido hace tiempo; otros opinan que representa una alarmante infracción del orden internacional, que depende de la soberanía de los Estados y la inviolabilidad de su territorio. Para otros, el único problema real es lograr que las intervenciones coercitivas surtan efecto y algunos, en fin, conceden mayor importancia a cuestiones como la legalidad, el procedimiento y la posible utilización indebida de los precedentes”⁵.

Más allá de que se conciba como una obligación moral, lo relevante es que la “responsabilidad de proteger” adquiera significado jurídico con base en las posiciones

⁴D. WILSON, “Responsabilidad de proteger: De la teoría a la práctica, *Informe de Conferencia*”, FRIDE, marzo de 2009 (cursivas añadidas). Véase el Debate sobre esta cuestión en INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, *Report on the General Assembly Plenary Debate on the Responsibility to Protect*, 15 September 2009.

⁵ La responsabilidad de proteger. *Informe de la comisión internacional sobre intervención y soberanía de los Estados*, ICCIS, 2001, p. vii.

políticas y en los comportamientos que asuman los actores de la sociedad internacional. No se trata tan sólo de que esta noción imponga *directrices u orientaciones* sino que, al mismo tiempo, se deriven *obligaciones singulares para los Estados y para la comunidad internacional*. Por esto, aunque nos encontremos en la fase de cristalización, se podría afirmar que la “responsabilidad de proteger” tiene la vocación de convertirse en *norma consuetudinaria* del ordenamiento jurídico internacional. De ahí se deduce que esta responsabilidad es el resultado de una evolución que afecta tanto a las propias obligaciones que se van configurando como al contexto normativo en que se harían efectivas dichas obligaciones.

II. EVOLUCIÓN DE LA “RESPONSABILIDAD DE PROTEGER”

Cuando los Estados y las Organizaciones internacionales expresan la necesidad de incorporar, en sus relaciones, la “responsabilidad de proteger”, ponen en juego la interpretación y aplicación de los principios fundamentales del orden internacional, lo que produce efectos en el contenido de las obligaciones que les incumben a estos entes. Desde esta perspectiva, sería posible sostener que la “responsabilidad de proteger” no es una institución novedosa en el ordenamiento jurídico internacional o, por lo menos, que “tal y como ha sido concebida, no constituye una innovación sustancial en el derecho internacional”⁶, aunque sí es nuevo el impulso y la configuración que ha recibido en los últimos años.

Por todo ello, merece la pena comprobar *el alcance práctico* de la obligación de proteger, puesto que la realidad internacional está prestando la oportunidad de valorar el significado jurídico de esta responsabilidad. Así, es muy significativa la decisión adoptada por el Consejo de Seguridad, el 17 de marzo de 2011, mediante la conocida Resolución 1973⁷, exigiendo a las autoridades libias que cumplieran “las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados”, y que adoptasen “todas las medidas necesarias para proteger a los civiles, satisfacer sus necesidades básicas y asegurar el tránsito rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria” y, al mismo tiempo, la decisión de que los Estados y Organizaciones internacionales *quedaban autorizados a adoptar todas las medidas necesarias para proteger a los civiles*, supone una aplicación práctica de lo que se ha denominado “responsabilidad de proteger” en el Derecho Internacional. Hasta tal punto es así que podríamos decir que “la reciente intervención en Libia, iniciada en marzo de 2011, constituye el primer caso en el que el Consejo de Seguridad ha aplicado explícitamente la doctrina sobre la

⁶ J. M. SÁNCHEZ PATRÓN, *La responsabilidad de proteger cit.*, p. 87.

⁷ Un análisis detallado del contenido de esta resolución en C. GUTIERREZ ESPADA, quien sostiene que esta Resolución autoriza a los Estados miembros “a utilizar todas las medidas necesarias (lo que incluye el uso de la fuerza armada) conectadas causalmente con la protección de la población civil (...) así como con el respeto de la zona de prohibición de vuelos establecida”, “Sobre el “núcleo duro” de la Resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación práctica”, *A.E.D.I.*, 2011, número 27, p. 65

responsabilidad de proteger para autorizar una intervención militar con fines de protección humana”⁸.

En otros términos, el contenido de la “responsabilidad de proteger” se determinará, sobre todo, a la luz de la práctica y de los comportamientos de los Estados, puesto que, como veremos, las reflexiones en torno a esta noción han sido suficientes y han contribuido a asentar teóricamente los perfiles de una institución de este tipo. En todo caso, desde que la noción “responsabilidad de proteger” penetró en el ordenamiento jurídico internacional está servida la polémica, en términos doctrinales y prácticos, fundamentalmente porque uno de los componentes de esta responsabilidad será el *eventual uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales* y, también, por las discrepancias políticas entre los Estados respecto a la utilidad o no de este concepto⁹.

Ello, se puede apreciar de nuevo a la luz de la Resolución 2071 del Consejo de Seguridad, de 12 de octubre de 2012, en el asunto de Mali, en el que, ante todo, se reitera la obligación de este Estado de proteger a su población, al señalarse que “incube a las autoridades malienses la responsabilidad principal de velar por la seguridad y la unidad en su territorio y proteger a sus civiles respetando el derecho internacional humanitario, el estado de derecho y los derechos humanos (...)”. Pero que, al mismo tiempo, abre la puerta a una acción militar en el territorio, autorizada por el propio Consejo de Seguridad, al referirse a la posibilidad de “responder a la solicitud de las autoridades de transición de Malí en relación con una fuerza militar internacional, incluidos los medios y las modalidades del despliegue previsto, en particular el concepto de las operaciones, la capacidad de generación de la fuerza, el número de efectivos y los costos financieros del apoyo”. Con lo que estarían presentes los dos elementos más significativos de la “responsabilidad de proteger” en sus aspectos más controvertidos. Por un lado, una noción renovada de la soberanía de los Estados que supondría la sanción de obligaciones sobre las personas que habitan en el territorio de un Estado; y, por otro lado, la posibilidad de que la comunidad internacional pusiera fin a situaciones que violan los derechos humanos, incluso mediante el uso de la fuerza armada¹⁰.

⁸ E. FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, “Intervención en Libia: la responsabilidad de proteger a debate”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.22 (2011). También es verdad que, a pesar de que la aplicación de esta responsabilidad ha sido “debatida e invocada por algunos Gobiernos y por la sociedad civil en varios casos en África y Asia, sólo en el caso de Libia, en el marco de la Primavera Árabe, la RdP fue literalmente aplicada por el Consejo de Seguridad (...)”, G. M. A. RODRIGUES, “La Responsabilidad de proteger: Motivaciones, contenidos y cambios”, *La responsabilidad de proteger y su aplicabilidad en América Latina, Pensamiento Propio*, enero-junio 2012, número 35, año 17, p. 170.

⁹ No estaría mal que esta noción penetrara en las posiciones y en el quehacer de los Estados o, en palabras del Secretario General de las Naciones Unidas que “los principios relativos a la responsabilidad de proteger, para tener plena vigencia y ser duraderos, deben quedar incorporados en todas las culturas y sociedades sin reservas ni condiciones, como imagen de valores y normas, no sólo mundiales, sino también locales”, A/63/677, *Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio*, enero 2009, p. 20.

¹⁰ Todo ello, con independencia de que el empleo de esta noción, o de su contenido, responda o satisfaga, a la postre, otros intereses. Es de interés la posición crítica de la posición de R. Bermejo García, aunque este autor reconoce que el “el meollo duro de la Resolución 1973 lo constituye la protección de los civiles y las zonas pobladas por civiles” (...) “y el medio al que se recurre para ello, es decir, la zona de exclusión aérea” (...) “sin olvidar la autorización de adoptar para ello todas las medidas necesarias para

La razón última de la aparición de la “responsabilidad de proteger”, con contenido jurídico, habría que encontrarla en la evolución que viene experimentando la sociedad internacional y su ordenamiento jurídico que, a pesar de ser cada vez más heterogéneos, son, al mismo tiempo, portadores de aspectos políticos que tienden a asentar valores que alcanzan significados normativos, con una proyección universal. Como se decía en el *Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*, de 2001: “las inquietudes y preocupaciones del siglo XXI plantean desafíos nuevos y con frecuencia diferentes de los que el mundo debía afrontar en 1945, cuando se fundaron las Naciones Unidas. Han surgido nuevos problemas y realidades y también nuevas expectativas de acción y normas de conducta en los asuntos nacionales e internacionales (...)” Ahora bien, lo relevante es que “se han creado numerosas instituciones internacionales para hacer frente a estas nuevas circunstancias. Sin embargo, en los aspectos fundamentales, los mandatos y la capacidad de las instituciones internacionales no han estado a la altura de las necesidades ni de las expectativas modernas”. Tan es así que, como se continuaba diciendo en este Informe, “más que ninguna otra, la cuestión de la intervención internacional con fines de protección humana ejemplifica de forma clara y convincente la urgente necesidad de emprender una acción concertada para adaptar las normas e instituciones internacionales a las exigencias y expectativas internacionales”¹¹.

Ello hace que la “responsabilidad de proteger” se vincule, en el fondo, con el concepto de *comunidad internacional* que ha avanzado, de manera decisiva, en los últimos años y que, en los casos, en los que se ha acudido a esta noción, de una u otra forma, está presente no sólo la voluntad de los Estados sino, sobre todo, la necesidad de la comunidad internacional de poner fin a determinados comportamientos a través de la responsabilidad de esta comunidad de proteger. Sólo en un contexto así es posible concebir la existencia de normas que den contenido a la “responsabilidad de proteger” y examinar, en consecuencia, su incidencia en el “marco normativo constitucional” del Derecho Internacional.

Como se sabe, el empleo de la noción “responsabilidad de proteger” es relativamente reciente y su origen se podría situar a finales del decenio de los noventa del siglo XX. En verdad, “el 8 de marzo de 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 53/144, intitulada -Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos-”, en la que se reitera que la responsabilidad primaria en la promoción y de la protección de derechos humanos corresponde a los Estados”¹². La adopción de esta Resolución tiene lugar en un contexto en el que la intervención militar de la OTAN en Kosovo, *con base en consideraciones*

hacer cumplir la prohibición de vuelos (...)”, R. BERMEJO GARCIA, “La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger”, *A.E.D.I.* número 27, 2011, p. 35.

¹¹ La responsabilidad de proteger. *Informe de la comisión internacional cit.*, párs. 1.10 y 1.11.

¹² R. ARREDONDO, “La responsabilidad de proteger: De la noción a la acción”, *Pensamiento Propio* 29, enero-junio 2009, pp. 187 y 188.

humanitarias, suscitó profundas reflexiones y discrepancias respecto a las obligaciones de los Estados en estos casos y, además, surgió con fuerza la necesidad de aclarar la licitud o ilicitud de acciones de este tipo, más allá de los planteamientos clásicos referidos a la “intervención de humanidad”.

En particular, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en el Informe titulado “*Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*” se atrevía a señalar que “la intervención humanitaria es una cuestión delicada, plagada de dificultades políticas y sin soluciones fáciles. Pero sin duda no hay ningún principio jurídico —ni siquiera la soberanía— que pueda invocarse para proteger a los autores de crímenes de lesa humanidad. En los lugares en que se cometen esos crímenes y se han agotado los intentos por ponerles fin por medios pacíficos, el Consejo de Seguridad tiene el deber moral de actuar en nombre de la comunidad internacional. El hecho de que no podamos proteger a los seres humanos en todas partes no justifica que no hagamos nada cuando podemos hacerlo. La intervención armada debe seguir siendo siempre el último recurso, pero ante los asesinatos en masa es una opción que no se puede desechar”¹³. Con ello, se abría la puerta a *un nuevo concepto* que desbordaría los límites tradicionales tanto de la soberanía de los Estados como del principio de la no intervención y ofrecería, además, nuevas perspectivas a la “eterna” discusión sobre las excepciones que caben a la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. En particular, aportaría nuevos elementos al debate en torno a si las acciones armadas con base en consideraciones humanitarias deberían o no formar parte de esas excepciones¹⁴.

Pero, quizá, el avance más decisivo vino de la mano del Gobierno de Canadá a la hora de proponer la creación de la *Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de*

¹³ A/54/2000, *Quincuagésimo cuarto período de sesiones, Tema 49 b) del programa*, 27 de marzo

¹⁴ En realidad, la “responsabilidad de proteger” ha dado lugar a una abundante bibliografía jurídica. A mi juicio, es conveniente resaltar algunos títulos, además de los citados: Vid.: G. EVANS y M. SANHOUN “The responsibility to protect”, *Foreign Affairs*, n. 81, 2002, pp. 99 ss., G. EVANS *The responsibility to protect: Ending Mass Atrocity Crimes. Once and for all*, Washington DC, 2008; E. MARCLAY, La Responsabilité de Protéger: Un nouveau paradigme ou une boîte à outils?, *Étude Raoul-Dandourand* n° 10, 2005; M. T. SERRANO MARTÍN DE VIDALES. ¿Un nuevo concepto de seguridad?: La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional ante los conflictos armados de la posguerra fría, *Hegoa*, 2007, http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/5_Conflictos/6_Maria-Serrano.pdf; A. SEMEGNISH, G. KERBER, y P. WEIDERUD, “The responsibility to Project: Ethical and Theological reflections”, *The responsibility to Project: moving Howard a shared consensus*, France World Council of Churches, 2005; L. LEAL MOYA, Seguridad humana. La responsabilidad de proteger, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, septiembre-diciembre, año/vol. XXXVIII*, número 114, 2005, pp. 1117-1138; J. I. LEVITT, “The Responsibility, to protect: A Beaver without a dam?”, *Michigan Journal of International Law*, número 25, 2003, pp. 153-177; P. C. REVILLA MONTROYA, “Hacia la responsabilidad de proteger. Bases jurídicas para una respuesta colectiva antes crisis humanitarias”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VII, 2007, pp. 643-673; A. L. BANNON. “The Responsibility to Protect: The U.N. World Summit and the question of unilateralism”, *Yale Lane Journal*, número 115, 2006, pp. 1157-1164; A. J. BELLAMY, *Responsibility to protect*, Polity, 2009; R. H. COOPER y J. V. KOHLER, (eds.) *Responsibility to Protect: The Global Moral Compact for the 21st Century*, Palgrave Macmillan, London, 2009; A. BELLAMY, *Global politics and the responsibility to protect. From words to deeds*, Routledge, 2011; N. SHAWKI, “Responsibility to protect. The evolution of an international norm”, *Global Responsibility to Protect Journal*, vol. 3, número 2, junio, 2001.

los Estados (CIISE) que, en el año 2001, presentó, como hemos dejado constancia, su *Informe sobre la responsabilidad de proteger*. En este Informe se reconocen, con toda nitidez, los dos principios básicos en la materia: Primero, que “la soberanía de un Estado conlleva responsabilidades e incumbe al propio Estado la responsabilidad principal de proteger a su población”. Y, segundo, que “cuando la población esté sufriendo graves daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el colapso de sus estructuras, y ese Estado no quiera o no pueda atajar o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención”¹⁵. Así, queda delimitado, también normativamente, el contenido básico de la “responsabilidad de proteger” al igual que los fundamentos y objetivos de esta noción. Pero lo más importante, es que se produce un giro radical de concepción en la visión tradicional del *uso de la fuerza en las relaciones internacionales con base en razones humanitarias*, ya que no sólo los Estados ostentarían la capacidad de actuar con estos fines sino que, también, se le da *un protagonismo especial a la Comunidad internacional*, representada, en este caso, por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

A partir de ahí, la “responsabilidad de proteger” ha recibido apoyo en diversos instrumentos internacionales. En esta línea, *resulta especialmente relevante* su incorporación en el *Documento Final de la Cumbre Mundial* de 2005¹⁶, como seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, en la que se afirma, con toda rotundidad, que “cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia”. Al mismo tiempo, se sostiene, con la misma firmeza expresiva, que “la comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana”. Con ello se avanza, sin duda y mucho, en la configuración jurídica de la “responsabilidad de proteger” que no sólo recae sobre la Comunidad internacional sino que, inicialmente se concibe como una responsabilidad específica de cada Estado considerado individualmente¹⁷.

Pero no sólo esto, sino que, al mismo tiempo, este instrumento delimita el contenido de la “responsabilidad de proteger” al indicar que “la comunidad internacional, por conducto de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las

¹⁵ La responsabilidad de proteger. *Informe de la comisión internacional cit.,, sipnosis*.

¹⁶ Ver el interesante análisis de C. GUTIÉRREZ ESPADA, R. BERMEJO GARCÍA, y E. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, “El documento final de la Cumbre Mundial 2005”, *UNISCI discussion papers* n° 10 (enero/january 2006).

¹⁷ Como veremos, no se trata de que los Estados dispongan del derecho de actuar en caso de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos en el territorio de otro Estado sino que el propio Estado en el que se producen estas violaciones tiene la obligación de impedir las. *Vid.*, en particular, las reflexiones de M. C. AÑÑOS MEZA, “La -responsabilidad de proteger- en Naciones Unidas y la doctrina de la “responsabilidad de proteger”, *UNISCI Discussion Papers*, n° 21 (Octubre/October 2009).

poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad” Por esto, se sostiene, con solemnidad, que “en este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por conducto del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si se demuestra que los medios pacíficos son inadecuados y que las autoridades nacionales no protegen manifiestamente a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”¹⁸.

Recae, entonces, sobre el Consejo de Seguridad *una obligación específica* que va ser compartida por otros órganos que pueden asumir el papel de “representantes” de la comunidad internacional, por lo que se destaca “la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y las consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional” y, además, se indica *una obligación genérica* que abarca a Estados y Organizaciones internacionales que supondría el compromiso “cuando sea necesario y apropiado”, de “ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos”¹⁹. Con ello, se van perfilando las obligaciones de la “responsabilidad de proteger” y se le da contenido a la institución con marcadas diferencias respecto a situaciones normativas similares como sería “la intervención de humanidad”.

También, la “responsabilidad de proteger”, por destacar algunos instrumentos, será analizada en el *Informe del actual Secretario General de las Naciones Unidas relativo a hacer efectiva la “Responsabilidad de Proteger”* elaborado en enero de 2009, en el que se afirma que “las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre fundadas en el derecho internacional vigente, convenidas al más alto nivel y aprobados tanto por la Asamblea General como por el Consejo de Seguridad, *constituyen el marco autorizado* dentro del cual los Estados Miembros, las organizaciones regionales y el sistema de las Naciones Unidas y sus asociados pueden tratar de hacer realidad en la doctrina, la política y las instituciones la responsabilidad de proteger. La tarea para el futuro no consiste en reinterpretar o renegociar las conclusiones de la Cumbre Mundial sino en buscar medios de poner en práctica sus

¹⁸ *Sexagésimo período de sesiones, Temas 48 y 121 del programa provisional A/60/L.1. Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, 15 de septiembre de 2005, párr. 139*

¹⁹ *Ibid.* Muchos de los aspectos se pueden comprobar en el *Diálogo sobre la responsabilidad de proteger* en el ámbito de la Asamblea General de las Naciones Unidas que tuvo lugar en julio de 2009. *Vid.*, *Desarrollos clave sobre la Responsabilidad de Proteger en las Naciones Unidas 2005-2009*, International Coalition for the responsibility to protect, <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/06/Desarrollos-clave-sobre-R2P-en-ONU.pdf>

decisiones de manera totalmente fiel y sistemática”²⁰. Y, también, ese año, la Asamblea General adoptó la Resolución 63/308, de 7 de octubre.

Está claro que se ha ido avanzando en los criterios y fundamentos de la “responsabilidad de proteger” y se prueba que esta institución es el resultado de un proceso evolutivo en la materia. Por esto se ha dicho, con razón, que “la obligación de prevenir y reaccionar ante el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad precede en más de medio siglo a la responsabilidad de proteger. Aun así, esta idea representa un hito en el sentido de que vuelve a impulsar esos antiguos compromisos, sobre todo al reforzar la responsabilidad mutua de los Estados y la comunidad internacional a la hora de cumplir en la práctica con sus obligaciones de protección”²¹. Los análisis y reflexiones en torno a esta noción continúan y se van aportando nuevos matices a una afirmación doctrinal e institucional que parece segura y que ha sido expresada, recientemente, por el Secretario General, al decir que “la responsabilidad de proteger es un concepto basado en principios fundamentales del derecho internacional recogidos, en particular, en el derecho internacional humanitario, el derecho de los refugiados y las normas de derechos humanos”²².

Desde la óptica conceptual éstas serán las manifestaciones más claras en la evolución de la “responsabilidad de proteger”, como noción política y eventual obligación jurídica, pero se mantiene la incertidumbre respecto *al contenido y alcance de esta responsabilidad en el ordenamiento jurídico internacional* y, sobre todo, a su eficacia en la práctica de los Estados al hilo de asuntos concretos. Como lo ha indicado M. C. Añaños Meza “el mensaje de que existe una -responsabilidad de proteger- que recae en el Estado y en la -comunidad internacional- es claro. No tan claro es el contenido y alcance de la -responsabilidad de proteger-, pues el texto no precisa cómo han de entenderse los términos -responsabilidad- y -proteger-, y ello trae problemas de interpretación, en especial, en cuanto al alcance del consenso de este concepto, los que se harán notorios al momento de crear líneas de implementación en base al mismo”²³.

III. NATURALEZA Y CONTENIDO DE LA “RESPONSABILIDAD DE PROTEGER”

Queda claro que se ha ido avanzando en la formulación conceptual de la “responsabilidad de proteger” y que los perfiles que la definen están básicamente acordados. Ahora bien, lo que corresponde plantearse es tanto *la naturaleza jurídica* de la responsabilidad de proteger como *su verdadero contenido*, lo que se determinará, en la actualidad, no sólo con base en posiciones doctrinales y en instrumentos político-

²⁰ A/63/677, *Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio cit.*, (cursiva añadida).

²¹ E. MOONEY, “Los Principios Rectores y la responsabilidad de proteger”, RFM- GP10. *Diez años de los Principios Rectores*, 2006. *Vid.*, también, E. GARETH, “La responsabilidad de proteger, La gestión de crisis”, *Revista de la OTAN, invierno de 2002*; y CI. FUENTES SAAVEDRA, *La responsabilidad de proteger*, San José, Costa Rica, Fundación Arias y Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá, 2003.

²² A/66/874-S/2012/578, *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva*. Informe del Secretario General, 25 de julio de 2012.

²³ M. C. AÑAÑOS MEZA, *loc. cit.*, p. 168.

jurídicos sino, también, a través de la práctica de los Estados en asuntos recientes. Ambas cuestiones están, no obstante, estrechamente entrelazadas y a medida que se fortalece la naturaleza jurídica de esta institución se va perfilando y precisando su contenido.

i) Por de pronto, la responsabilidad de proteger no está recogida en ningún instrumento jurídico de *naturaleza* vinculante, al menos como concepto de alcance general. Uno de los aspectos más controvertidos “en torno a la -responsabilidad de proteger- es su aspiración de convertirse en norma de derecho internacional, y quizás hasta en una -Carta- o -doctrina normativa multidimensional-“, siendo así que “sus promotores y defensores la consideran como una norma de derecho internacional emergente y, que si no está acabada, está por lo menos en pleno proceso de formación”²⁴. En todo caso, más allá de estas aspiraciones, la responsabilidad de proteger está recogida en instrumentos de naturaleza no vinculante²⁵.

Ahora bien, lo que habría que resolver es si, con la formulación de la “responsabilidad de proteger” nos encontramos ante obligaciones jurídicas precisas o si se trata tan sólo de *orientaciones políticas* que carezcan de todo valor jurídico y, en particular, de carácter obligatorio. La respuesta, sin duda, no es fácil debido, fundamentalmente, a dos razones: Por un lado, la “responsabilidad de proteger” es una institución en evolución que, paulatinamente, va alcanzando un determinado significado normativo, de tal manera que aún no ha finalizado el proceso de cristalización de una norma de naturaleza consuetudinaria en esta materia. Por otro lado, la “responsabilidad de proteger” actúa y surte sus efectos en el marco de principios y normas bien establecidos en el Derecho Internacional Contemporáneo, lo que le ha permitido decir al Secretario General que “hay que insistir en que las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre están sólidamente fundadas en principios bien establecidos de derecho internacional”, de tal modo que “tanto en el derecho internacional convencional como en el consuetudinario los Estados tienen la obligación de prevenir y sancionar el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad”²⁶.

La conclusión más apropiada, a mi juicio, es que la “responsabilidad de proteger” está incorporada en instrumentos que si bien tienen, asimismo, un contenido político, son de naturaleza jurídica y que, por lo tanto, *producen ciertos efectos jurídicos*. Se precisa, es verdad, un mayor grado de aceptación de las obligaciones que dimanen de esta responsabilidad por parte de los Estados y del resto de los sujetos del derecho

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Por su parte, J. M. SANCHEZ PATRON sostiene que “la existencia de tales obligaciones internacionales deja también sin justificación el animado debate acerca de la naturaleza jurídica del compromiso estatal asumido. Ciertamente es que el texto declarativo, en el que se ha proclamado la responsabilidad de proteger, no tiene fuerza obligatoria por sí mismo, y muchas delegaciones estatales cuestionan el alcance obligatorio de lo que consideran una institución novedosa; pero, en realidad, los efectos buscados por la misma, como decimos, ya son obligatorios. Por esta razón, el verdadero debate, creemos, que no debiera situarse en el plano de la juridicidad de dicha institución, sino en el de su aplicación efectiva”, *loc. cit.*, p. 83.

²⁶ A/63/677, *Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio cit.*, p. 5.

internacional y, de un modo particular, se necesita una práctica que vaya confirmado cada una de las obligaciones que se derivan de la “responsabilidad de proteger”.

En esta línea, dos posiciones asumidas por el Consejo de Seguridad tienen la intención de fortalecer y propiciar su aceptación por parte de los Estados. Con un alcance general, al hilo de la protección de los civiles en los conflictos armados, *la Resolución 1674*, de abril de 2006, se hacía eco de las obligaciones que dimanaban de esta institución al reafirmar “las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 respecto de la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”. Asimismo, en una situación concreta, en *el caso de Darfur en Sudán, la Resolución 1706* (2006) de 31 de agosto, además de que el conjunto de la resolución se sitúa en el marco normativo que define la responsabilidad de proteger, recuerda la resolución anterior y, en concreto, lo que se dispone “en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”²⁷. Con ello, observamos cómo la “responsabilidad de proteger” va siendo aceptada, de modo progresivo, en la práctica internacional, de tal manera que su plena conformación jurídica dependerá de la acogida que vaya recibiendo en esta práctica.

En asuntos más recientes como lo *acontecido en Libia* en 2011 y *en Siria* en 2012 se pone de relieve que el comportamiento de los Estados camina en la dirección de perfilar y dotar de contenido jurídico a la “responsabilidad de proteger”, con independencia de que se llegue a ejercer o no efectivamente. *En el caso libio* quedó claro, por lo menos, que la autorización del Consejo de Seguridad que permitió acciones en el marco del conflicto libio se sustentaba en las obligaciones que dimanaban de esta responsabilidad. En concreto, los instrumentos de Naciones Unidas exigen, con toda nitidez, que “las autoridades libias cumplan las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados, y adopten *todas las medidas necesarias para proteger a los civiles, satisfacer sus necesidades básicas y asegurar el tránsito rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria*” y, al mismo tiempo, se expresa la determinación del Consejo de Seguridad de “asegurar la protección de los civiles y de las zonas pobladas por civiles, así como el tránsito rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria y la seguridad del personal de asistencia humanitaria”. Quedan contemplados, por lo tanto, los dos componentes básicos de la “responsabilidad de proteger” tal y como es concebida desde la perspectiva doctrinal²⁸.

En la situación que *acontece en Siria*, no se dispone de una resolución del Consejo de Seguridad que establezca el reconocimiento de la “responsabilidad de proteger” debido, como se sabe, a que la adopción de resoluciones en esta línea ha sido vetada

²⁷ La responsabilidad de proteger. Nota de antecedentes, <http://www.un.org/es/preventgenocide/rwanda/pdf/bgresponsibility.pdf>.

²⁸ Una visión más completa: E. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, “La crisis de Libia desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger”, *A.E.D.I.*, 2011, número 27, pp. 109-152.

permanentemente tanto por Rusia como por China²⁹. No obstante, se debe anotar que el proyecto de resolución que se debatió el 4 de febrero de 2012 contemplaba, de algún modo, la obligación de proteger. Por lo menos, se decía en este *proyecto de resolución* que el Gobierno de Siria debía poner “fin inmediatamente a todas las violaciones de los derechos humanos y a los ataques contra quienes ejercen su derecho a la libertad de expresión, así como a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”; se le exigía que “proteja a su población; cumpla cabalmente sus obligaciones derivadas del derecho internacional aplicable; y aplique plenamente las resoluciones S-16/1, S-17/1 y S-18/1 del Consejo de Derechos Humanos y la resolución A/RES/66/176 de la Asamblea General”. Sólo la parálisis del Consejo de Seguridad en este asunto, por motivos políticos, ha impedido disponer de un instrumento en el que se incorporase esta responsabilidad y que hubiera respaldado posiciones anteriores, dotando a la institución de una mayor aceptación en la práctica internacional³⁰. Pero esto no afecta, de manera decisiva a la “responsabilidad de proteger” como noción de naturaleza jurídica sino, como se sabe, a los componentes que perfilan la toma de decisiones en le seno de las Naciones Unidas.

Otros asuntos de la práctica que se podrían recordar en este ámbito serían: *La Resolución 1975*, de 30 de marzo de 2011, en la que se sostiene no sólo la condena de los abusos y violaciones graves del derecho internacional en *Côte d’Ivoire*, incluidos el derecho humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados” sino que, también, se *reafirma* “la responsabilidad primordial de cada Estado de proteger a los civiles” y *reitera* “que las partes en los conflictos armados tienen la responsabilidad primordial de tomar todas las medidas viables para asegurar la protección de los civiles y facilitar el tránsito rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria y la seguridad del personal de asistencia humanitaria”. Del mismo modo, *la Resolución 2014*, de 21 de octubre de 2012, en *el asunto de Yemen*, en el que se recuerda “la responsabilidad primordial que tiene el Gobierno del Yemen de proteger a

²⁹ Como se ha dicho, “sin lugar a dudas los intereses particulares de estas dos potencias han jugado un importante papel en esta oposición. La política tradicional de China es de no injerencia en los asuntos internos de los Estados soberanos. Este posicionamiento del lado de Rusia también es un ejercicio de cooperación diplomática con Moscú a la espera de recibir el mismo apoyo en casos de especial interés para el gobierno de Beijing. Rusia tiene intereses estratégicos y militares con Siria, que incluyen la construcción de una base militar naval, su salida al Mediterráneo, que estaría en funcionamiento en este año. Además, tanto China como Rusia tienen importantes relaciones comerciales con Siria.”, B. PALACIÁN DE INZA, “La responsabilidad de proteger y el derecho de veto”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 9/2012*, 15 de febrero de 2012. No obstante, R. BERMEJO GARCIA, sostiene que “los efectos colaterales de la mala aplicación del concepto de responsabilidad de proteger en Libia no se han hecho esperar, al vetar China y Rusia el proyecto de Resolución de condena presentado por los países europeos y los Estados Unidos en el Consejo de Seguridad el 4 de octubre de 2011 con el fin de poner contra las cuerdas al régimen sirio, “Conclusiones finales”, *A.E.D.I.* 2011, número 27, p. 206

³⁰ De alguna manera, ese vacío será cubierto por las posiciones asumidas en el seno de la Asamblea General, en cuyas resoluciones se destaca, una y otra vez, la obligación del Gobierno sirio de proteger a su población. Así, por ejemplo, *la Resolución A/RES/66/176*, de 23 de febrero de 2012, dispone que las autoridades sirias deben poner fin “inmediatamente a todas las violaciones de los derechos humanos, protejan a su población y cumplan plenamente las obligaciones que les incumben en virtud de las normas internacionales de derechos humanos, y pide que se ponga fin de inmediato a todos los actos de violencia en la República Árabe Siria”.

su población”. Lo mismo, en el *asunto de Sudán del Sur*, en el que se sostuvo, en la *Resolución 1996* de 2011, la necesidad de asesorar y asistir al “Gobierno de la República de Sudán del Sur, incluido el ejército y la policía en los planos nacional y local, según corresponda, para que cumpla su responsabilidad de proteger a los civiles, de conformidad con el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados”. Es verdad, sin embargo, que en todos estos asuntos sólo se alcanza acuerdo en algunos de los aspectos que definen, en la actualidad, la “responsabilidad de proteger”.

En definitiva, el estado normativo de la “responsabilidad de proteger” podría quedar diseñado afirmando que las obligaciones que impone no están expresamente contenidas en ningún instrumento jurídico de naturaleza vinculante y, en particular, no están recogidas expresamente y como tal en un tratado internacional, pero que la continua mención a la “responsabilidad de proteger” en documentos e instrumentos de Naciones Unidas así como en la práctica de los Estados están consolidando las eventuales obligaciones que se deriven de esta responsabilidad, a pesar de que aún no se encuentren plenamente detalladas y precisadas. Por esto, es verdad que “la naturaleza o condición de norma jurídica o principio de la –responsabilidad de proteger– no es consenso en la comunidad internacional, de ahí que se habla también de un concepto, doctrina o norma emergente”³¹. Se ha avanzado mucho, no obstante, desde que apareció explícitamente esta noción en instrumentos internacionales y sólo queda que el comportamiento de los Estados la asiente definitivamente en la práctica internacional.

ii) Por lo que se refiere *al contenido y alcance* de la “responsabilidad de proteger”, la formulación que ha recibido hasta ahora nos indica la existencia de dos obligaciones muy claras que fueron expresadas en *el Informe de 2001* cuando se mantuvo: Por una parte, que “la soberanía de un Estado conlleva responsabilidades e incumbe al *propio Estado la responsabilidad principal de proteger a su población*”; y, por otra parte, que “cuando la población esté sufriendo graves daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el colapso de sus estructuras, y ese Estado no quiera o no pueda atajar o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención”, por lo que cabría una *actuación de la comunidad internacional*. Aquí encontramos las claves que nos permiten detallar el contenido básico de la “responsabilidad de proteger” y su vinculación con importantes principios y normas del derecho internacional que están en vigor³². En todo caso, *obligaciones para los Estados y obligaciones para la comunidad internacional*.

³¹ G. M. A. RODRIGUES, *La Responsabilidad de proteger: Motivaciones cit.*, p. 174.

³² En palabras de E. LOPEZ-JACOISTE, “si un Estado no es capaz de ejercer su soberanía y garantizar a los ciudadanos un mínimo de respecto hacia sus personas y dignidad, cuando las estructuras de poder se descomponen, generando no sólo una situación de amenaza a la paz sino que, en efecto, se producen violaciones graves contra las leyes mínimas de humanidad es menester que la Comunidad internacional organizada supla la deficiencia del Estado y ejerza subsidiariamente su responsabilidad. Esta requiere del Consejo de Seguridad no sólo la voluntad de asumir esta responsabilidad, sino la puesta en práctica de los mecanismos de seguridad previstos en la Carta., *La responsabilidad de proteger: Reflexiones cit.*, p. 314.

Ahora bien, estando muy claras estas obligaciones, las dificultades se acrecientan a la hora de hacerlas efectivas y, sobre todo, determinar los procedimientos que, en cada caso, permitirían el ejercicio de esas obligaciones en supuestos de la práctica. Ningún Estado ha negado que le corresponde tanto el derecho como la obligación de proteger a las personas que se encuentran en su territorio y que, por lo tanto, como veremos, el ejercicio de la “responsabilidad de proteger” se configura como un atributo de la soberanía estatal. En lo que surgen mayores desacuerdos sería en el contenido exacto de la segunda obligación que hemos indicado y que consistiría en si se activa o no la comunidad internacional en caso de que el Estado no pueda o no quiera cumplir con su obligación de proteger. En cualquier caso, ambas obligaciones se deducen, con nitidez, de los posicionamientos institucionales y doctrinales así como de los instrumentos que se han ido adoptando al hilo de la práctica internacional. En concreto, hay que insistir en que los párrafos 138 y 139 del *Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005* dejan absolutamente clara la existencia de estas dos obligaciones, tal y como las hemos recogido con anterioridad.

En resumidas cuentas, se da por vigente la “responsabilidad de proteger” y las obligaciones que hemos indicado y, por lo tanto, lo que falta por precisar son los mecanismos y procedimientos a través de los cuales se hace efectiva. En palabras del Secretario General: “las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre fundadas en el derecho internacional vigente, convenidas al más alto nivel y aprobados tanto por la Asamblea General como por el Consejo de Seguridad, constituyen el marco autorizado dentro del cual los Estados Miembros, las organizaciones regionales y el sistema de las Naciones Unidas y sus asociados pueden tratar de hacer realidad en la doctrina, la política y las instituciones la responsabilidad de proteger. La tarea para el futuro no consiste en reinterpretar o renegociar las conclusiones de la Cumbre Mundial sino en buscar medios de poner en práctica sus decisiones de manera totalmente fiel y sistemática”³³.

Más allá, quedaría por ver *el alcance específico* en el marco de las funciones que cumpliría la “responsabilidad de proteger” y que, con seguridad, nos ofrecería los aspectos conceptuales y normativos en el que se ejercería esta responsabilidad, en cada uno de los asuntos en los que se plantea. En esta línea, sin penetrar de manera exhaustiva en todos los componentes de este debate, las posiciones asumidas tanto por *la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*, en 2001 como por el actual Secretario General de las Naciones Unidas en su *Informe de 2009*, nos facilitan, sobremanera, las indicaciones suficientes para comprender, con intensidad, esta cuestión.

Con esto, en el *Informe de 2001* se establecen *tres dimensiones* de la “responsabilidad de proteger” que le dan contenido, ya que no se trata de un derecho ilimitado de actuar de los Estados ni de la comunidad internacional en aquellos casos en los que se produzcan violaciones de los derechos humanos sino, más bien, de una institución que, dotada de contenido, mecanismos y límites, permita que los Estados y la comunidad

³³ A/63/677, *Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio cit.*, p. 5, p. 2.

internacional pongan fin a esas situaciones. Así, las funciones básicas de la “responsabilidad de proteger” serían *prevenir, reaccionar y reconstruir* en el marco de las dos obligaciones fundamentales que impone. De esta manera, la “responsabilidad de proteger” aparece condicionada por una serie de criterios y finalidades que hacen que no se entienda como una injerencia en los asuntos internos de los Estados o en los aspectos relativos a su política exterior sino como una garantía del cumplimiento de principios y normas fundamentales del ordenamiento jurídico internacional. Es decir, el respeto de las finalidades de la “responsabilidad de proteger” conlleva la adopción de determinados comportamientos por parte de los Estados y de la comunidad internacional que eviten, en la medida de lo posible, tener que recurrir a las expresiones más contundentes de esta obligación.

En esta dirección, lo primero que se advierte es que “*la prevención es la dimensión más importante de la responsabilidad de proteger: siempre deben agotarse las opciones preventivas antes de contemplar la posibilidad de intervenir y hay que dedicar a la prevención más esfuerzos y recursos*”³⁴. La *obligación de prevenir* los conflictos y las situaciones que podrían activar la “responsabilidad de proteger” forma parte integrante de esta responsabilidad. Como se ha dicho, la responsabilidad de prevenir entendida como está en el *Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005* “tiene buenas perspectivas de desarrollo y consolidación dentro del sistema de la ONU, por que no genera en principio controversias, no afecta bienes jurídicos de importancia de los Estados, y va en beneficio de los mismos. Es en esta dirección en la cual la ONU debe extender su radio de acción y perfeccionar lo. De ahí que se puede decir que el núcleo central de la -responsabilidad de proteger- sea y deba ser la prevención. Para ello, la optimización de los mecanismos de prevención existentes, que requerirán una reforma de los mismos, y la creación de nuevos bajo estrictas condiciones de su necesidad, debe constituir el primer y el último paso de implementación de la -responsabilidad de proteger-”³⁵. De aquí se deriva una de las principales limitaciones de la “responsabilidad de proteger”, puesto que “la nueva norma es sobre todo preventiva, algo que siempre se debería tener en cuenta. La fuerza sólo debe ser considerada como último recurso”³⁶.

Tampoco, *la función de reconstruir* que está inserta en la noción “responsabilidad de proteger” plantearía importantes rechazos por parte de los Estados que conforman la comunidad internacional. En este caso, ya ha tenido lugar la reacción que, como veremos, sería el aspecto más controvertido, y de lo que se trata es de instaurar un marco estable de paz y seguridad en el Estado en cuestión. Según el *Informe de 2001*, la *obligación de reconstruir* implica “una voluntad real de ayudar a consolidar una paz duradera y promover la gobernanza y el desarrollo sostenible”, de tal manera que “los agentes internacionales, en colaboración con las autoridades locales, han de restaurar la

³⁴ La responsabilidad de proteger. *Informe de la comisión internacional cit., síntesis*.

³⁵ M. C. AÑÑOS MEZA, *loc. cit.*, p. 169.

³⁶ Hasta tal punto es así que se viene sosteniendo, en ocasiones, que la dimensión preventiva es la más importante de la responsabilidad de proteger, D. WILSON, “Responsabilidad de proteger: De la teoría a la práctica”, *Informe de Conferencia, FRIDE*, marzo de 2009. Para E. LOPEZ JACOISTE, “es evidente que siempre se puede mejorar la labor de prevención, agotando todas las posibles acciones preventivas antes de lanzar una intervención. Todas esas posibles acciones preventivas deberían perseguir como objetivo fundamental la reducción e incluso la eliminación de una intervención”, *La responsabilidad de proteger: Reflexiones cit.*, p. 296.

seguridad y el orden público con el objetivo de transferir progresivamente a dichas autoridades la responsabilidad y la autoridad de reconstruir”³⁷.

Por lo tanto, *la obligación de reaccionar*, que podría suponer la adopción de medidas coercitivas en el territorio del Estado en el que se ejerce la “responsabilidad de proteger”, se constituye, sin duda, en *la función más discutida de esta responsabilidad*. Como se ha dicho “la -responsabilidad de proteger- implica ante todo la responsabilidad de reaccionar ante situaciones en que exista una imperiosa necesidad de protección humana. Cuando las medidas preventivas no logran resolver o atajar el problema y cuando un Estado no puede o no quiere solucionarlo, puede ser preciso que otros miembros de la comunidad general de Estados tengan que adoptar medidas intervencionistas”³⁸. Ahora bien, esto no significa que, en todo caso, se adopten medidas que implican el uso de la fuerza, puesto que *la obligación de reaccionar* tiende, en esencia, a hacer frente a situaciones en las que hay que proteger los derechos humanos básicos sin que, necesariamente, se lleve a cabo una acción de carácter militar. No obstante, sí es verdad que no cabe descartar, en modo alguno, que el uso de la fuerza se constituya en el único (y último) mecanismo capaz de poner fin a la situación de emergencia humana que se haya creado. En efecto, las “medidas coercitivas pueden ser de carácter político, económico o judicial y, en casos extremos -pero sólo en casos extremos- pueden incluir también la acción militar. Como cuestión de principio, en el caso de la reacción, al igual que en el de la prevención, siempre habrá que considerar la adopción de medidas menos intrusivas y coercitivas antes de aplicar otras más coercitivas e intrusivas”³⁹.

Comoquiera que sea, la determinación final del contenido y alcance de la “responsabilidad de proteger” parecen muy claros en el actual ordenamiento jurídico internacional y, desde esta perspectiva, se podría sostener que estamos en presencia de una institución muy asentada y no tanto a la luz del contenido específico que se le vaya otorgando en la práctica al hilo de asuntos concretos⁴⁰. En efecto, las cuestiones centrales girarían en torno a los casos concretos en los que se debe activar esta responsabilidad, el sistema institucional que le serviría de respaldo y los límites y condiciones que se han de respetar, sobre todo, cuando se ejerce *la función de reaccionar*.

Lo que sí queda claro, en la evolución que viene experimentado esta noción es que se van consolidando progresivamente las dos normas que hemos mencionado que, al mismo tiempo, constituyen las bases sobre las que se construye la delimitación, tanto conceptual como práctica, de esta responsabilidad. Queda perfectamente expresado en las palabras del Secretario General, en 2005, al decir que: “aunque soy bien consciente de lo delicado de la cuestión, concuerdo totalmente con ese punto de vista. *Debemos asumir la responsabilidad de proteger y, cuando sea necesario, debemos actuar en*

³⁷ La responsabilidad de proteger. *Informe de la comisión internacional cit.*, p. 43, párr. 5.1

³⁸ *Ibid.*, p. 33, párr. 4.1

³⁹ *Ibid.*,

⁴⁰ En todo caso, procédase a la lectura del trabajo de D. WARNER, “Responsibility to Protect and the Limits of Imagination”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 7, n. 3, 2003, pp. 154-159.

consecuencia. Esa responsabilidad recae, primordialmente, en cada Estado, cuya principal razón de ser y obligación es proteger a su población. Pero si las autoridades nacionales no están dispuestas a proteger a sus ciudadanos o no pueden hacerlo, se traslada a la comunidad internacional la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo para ayudar a proteger los derechos humanos y el bienestar de la población civil”, siendo el último paso que “cuando esos métodos parecen ser insuficientes, el Consejo de Seguridad, puede si lo exigen las circunstancias, decidir adoptar medidas al amparo de la Carta de las Naciones Unidas, incluso, si es necesario, medidas coercitivas”⁴¹.

En suma, aunque la práctica irá determinado el conjunto de obligaciones que procedan de la “responsabilidad de proteger”, es verdad que se ha avanzado mucho en su definición doctrinal y conceptual así como en los perfiles operativos que la configuran. Los componentes de esta responsabilidad son comprensibles y quedaría por ver el grado de aceptación por parte de los Estados que conforman la comunidad internacional.

IV. SOBERANÍA DE LOS ESTADOS Y RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

La aparición de la noción “responsabilidad de proteger” a partir del decenio de los noventa del siglo XX no es casual sino que es el resultado de los profundos cambios y transformaciones que se fueron produciendo en la sociedad internacional a lo largo de ese siglo y que, como es normal, repercutieron en su ordenamiento jurídico. Este siglo aportó a la historia de la humanidad *acelerados cambios y transformaciones inéditas*, produciéndose paulatinas modificaciones en la concepción y en la estructura de esta sociedad. Por utilizar las palabras empleadas por el Secretario General de las Naciones Unidas, en su *Programa de Reforma*, se podría decir que “la historia del siglo XX demuestra la *notable capacidad de adaptación de las relaciones internacionales* basadas en principios y normas multilaterales. Los últimos 50 años especialmente han sido testigos de *olas sucesivas de cambios tumultuosos*, tales como el fin de los imperios coloniales, el comienzo y la terminación de la guerra fría, el surgimiento de nuevas potencias económicas a un ritmo sin precedentes y la inmensa ampliación del programa político que las naciones deben enfrentar”⁴². Lo que está llevando, inevitablemente, a que el ordenamiento jurídico internacional se enriquezca con nuevas normas y principios y que, al mismo tiempo, tradicionales principios de este ordenamiento sean concebidos, interpretados y aplicados de forma distinta.

La “responsabilidad de proteger” aporta *una nueva concepción de la soberanía y del*

⁴¹ A/59/2005, Informe del Secretario General, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, 21 de marzo de 2005.

⁴² Informe del Secretario General. Renovación de las Naciones Unidas: *Un Programa de Reforma* (A/51/950 de 14 de julio de 1997, pág. 94). En un ámbito más concreto, el Secretario General afirmaba que “*Se han producido cambios profundos*, sobre todo desde el fin de la guerra fría, que ponen en tela de juicio algunas de las formas habituales de hacer frente a los desafíos del desarrollo”, *Programa de Desarrollo*, A/RES/51/240, 15 de octubre de 1997, pág. 5, (cursivas añadidas).

principio de la igualdad soberana y es una prueba más de que los cambios que acontecen en la sociedad internacional repercuten, de modo intenso, en el Derecho internacional. Desde esta óptica la “responsabilidad de proteger” aspira a reemplazar a otras nociones, presentes en el ordenamiento jurídico internacional, tales como la “intervención de humanidad”. Por lo que a nosotros nos interesa, podemos apreciar dos elementos que nos ofrecen una concepción del principio de la soberanía, como principio estructural del orden internacional, con nuevos significados y alcance:

En primer lugar, la “responsabilidad de proteger” descansa, básicamente, en su formulación jurídica, en la *afirmación y el reforzamiento del principio de la igualdad soberana*. Tanto las posiciones doctrinales e institucionales como la práctica internacional ponen el énfasis en que corresponde a los Estados, en el marco de su poder soberano, el ejercicio de esta responsabilidad. No se trata, por lo tanto, de debilitar la noción de soberanía ni establecer nuevos límites a la acción soberana de los Estados. Por el contrario, las obligaciones que dimanar de la “responsabilidad de proteger” refuerzan la posición del principio de la igualdad soberana en el ordenamiento jurídico internacional⁴³.

Las diversas resoluciones del Consejo de Seguridad que han tratado esta cuestión, y que hemos citado, han subrayado el papel central de los Gobiernos de los Estados en el respeto y la defensa de la población que habita en su territorio, concibiendo como *un atributo de la soberanía estatal el derecho y la obligación de protección*. Está claro, entonces, que “por ello, el principio de la igualdad soberana de todos los Estados establecido en el derecho internacional constituye uno de los pilares de la Carta de las Naciones Unidas (Artículo 2, párrafo 1)”⁴⁴. Sólo desde esta concepción es posible comprender el contenido y alcance de la “responsabilidad de proteger” que no supone, en modo alguno un límite o un menoscabo de los derechos soberanos de los Estados. La “responsabilidad de proteger” es, ante todo, una afirmación rotunda de la soberanía estatal y supone, en el nuevo estadio de las relaciones internacionales, *un refuerzo normativo* del principio de la igualdad soberana. Así, por ejemplo, la Resolución 2071 (2012) reitera, hasta la saciedad, no sólo la obligación de las autoridades de Malí de garantizar el respeto de los derechos humanos sino que, todo ello, debe hacerse en el marco del respeto de la soberanía de este Estado. Por ello, se afirma el “firme compromiso con la soberanía, la unidad y la integridad territorial de Malí,” y, además, se busca que no sólo las autoridades de transición de Malí, sino, también, los grupos rebeldes y los representantes legítimos de la población local del norte de este país, “inicien, lo antes posible, un proceso de negociación creíble con el fin de buscar una

⁴³ Como se ha dicho, “dans un système International où la question de la viabilité de l’État – tant dans sa forme westphalienne que wébérienne – est débattue, où les forces transnationales et les entités supranationales sont une réalité, où des États en faillite ou effondrés se sont divisés, le *continuum* inscrit dans la *Responsabilité de Protéger* semble néanmoins conforter la position de l’État souverain au lieu de l’affaiblir. Non seulement la CIISE défend tout au long de son rapport la primauté de l’État comme source première de responsabilité dans le cadre de la protection de sa propre population, mais comme évoqué précédemment, les actions ayant pour objectif de prévenir, et de façon encore plus significative, de consolider la paix et de reconstruire, contribuent à renforcer la souveraineté”, E. MARCLAY, *loc. cit.*, pp. 19-20.

⁴⁴ La responsabilidad de proteger. *Informe de la comisión internacional cit.*, p. 8.

solución política sostenible, teniendo en cuenta la soberanía, la unidad y la integridad territorial de Malí⁴⁵.

Lo que está sucediendo, sin embargo, es que se perfilan nuevas percepciones normativas del principio de igualdad soberana y, en particular, del ejercicio de la soberanía estatal en las relaciones internacionales. Esto es el mero resultado de la evolución que están experimentando todos los principios y normas del Derecho internacional que, por una parte, están en constante proceso de evolución y cambio y que, por otra parte, reciben la influencia y el impacto del contexto social en el que actúan, caracterizado en la actualidad por importantes y sustanciales transformaciones. De esta manera, no es descabellado entender que “el concepto de la soberanía como responsabilidad, que encuentra cada vez mayor reflejo en la práctica de los Estados, es importante por tres motivos: en primer lugar, implica que las autoridades estatales son responsables *de* proteger la seguridad y la vida de los ciudadanos y promover su bienestar; en segundo lugar, sugiere que las autoridades políticas nacionales son responsables *ante* los ciudadanos a nivel interno y ante la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas; y, en tercer lugar, significa que los agentes del Estado son responsables de sus actos, es decir, que han de *rendir cuentas* de sus actos u omisiones. Este concepto de soberanía está respaldado por la creciente influencia de las normas de derechos humanos y la mayor presencia en el discurso internacional del concepto de seguridad humana⁴⁶.

Desde esta perspectiva, la soberanía de los Estados se refuerza con la acogida de nociones como la “responsabilidad de proteger” y se sitúa, de nuevo, en la cúspide de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico internacional, permitiendo una idónea aplicación de este principio. No se trata, por lo tanto, de limitar los efectos que despliega la soberanía estatal sino, por el contrario, de ampliar y proyectar estos efectos lo más posible, de tal manera que el ejercicio de la soberanía, con toda intensidad, evite la colisión entre este principio y otros principios, también estructurales, del orden jurídico internacional. Como lo decía el Secretario General de las Naciones Unidas “el derecho de proteger es un aliado y no un adversario de la soberanía, dimana del concepto positivo y afirmativo de la soberanía como responsabilidad y no del concepto más estrecho de la intervención humanitaria. Al ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones básicas de protección, se apunta a reforzar la soberanía y no a debilitarla a ayudar a los Estados a cumplirla y no simplemente a reaccionar cuando fallan⁴⁷.”

La Resolución 1973 (2011) no sólo expresa el “compromiso con la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la unidad nacional de la Jamahiriya Árabe Libia” sino que formula, antes de todo, que las autoridades libias tienen la responsabilidad de proteger a la población libia” y extiende esta responsabilidad a

⁴⁵ En la Resolución 1769 (2007), el Consejo de Seguridad comienza afirmando “su firme compromiso con la soberanía, la unidad, la independencia y la integridad territorial del Sudán y con la causa de la paz, y expresando su determinación de colaborar con el Gobierno del Sudán, respetando plenamente su soberanía, para ayudar a resolver los diversos problemas que existen en Darfur (Sudán)”.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 14.

⁴⁷ A/63/677, *Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio cit.*, p. 10.

quienes ejerzan el control sobre parte del territorio, de tal manera que “las partes en los conflictos armados tienen la responsabilidad primordial de adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección de los civiles”.

Con ello, se asienta el primero y principal componente de la “responsabilidad de proteger” y se ofrece un indicio más de que la sociedad internacional está dispuesta a seguir considerando a los Estados como los principales protagonistas de las relaciones internacionales del siglo XXI. En palabras del Secretario General “el primer pilar está constituido por la responsabilidad permanente del Estado de proteger a sus habitantes, sean o no nacionales suyos, contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como de la incitación a ellos. Esto último, me permito subrayar, es fundamental para adoptar estrategias de prevención que sean eficaces y oportunas”. Para continuar indicando que “ello constituye la base de la responsabilidad de proteger, la cual, según afirmaron, incumbe ante todo al Estado. Esta responsabilidad dimana tanto de la naturaleza de la soberanía del Estado como de las obligaciones que tenía y seguirá teniendo”⁴⁸.

Pero debemos ser consciente que, al mismo tiempo, el surgimiento de la noción “responsabilidad de proteger” responde, también sin contradecir lo anterior, a un *cambio en la configuración jurídica del principio de igualdad soberana* o, si se quiere, a destacar, aún más, algunas de sus dimensiones. Se trata de resaltar que la soberanía no sólo implica el goce de derechos sino, también, *el ejercicio de responsabilidades*. Desde luego, esto supone una modificación, aunque no excesivamente radical, en la concepción tradicional de la soberanía estatal que se debe a los cambios que acontecen en el contexto en el que operan los principios del Derecho Internacional. Según se dijo, “las condiciones en que se ejerce la soberanía -y se lleva a cabo la intervención- han cambiado drásticamente desde 1945: han surgido muchos Estados nuevos que aún están consolidando su identidad; la evolución del derecho internacional ha restringido considerablemente la libertad de acción de los Estados, y no sólo en el ámbito de los derechos humanos; el nuevo concepto de seguridad humana ha creado nuevas exigencias y expectativas respecto de la forma en que los Estados tratan a su población; y muchos nuevos agentes desempeñan en el plano internacional un papel que antes correspondía más o menos exclusivamente a los Estados”⁴⁹. De ahí, que uno de los aspectos que definen a la soberanía sea *el cumplimiento de los deberes y el ejercicio pleno de las competencias soberanas*. La soberanía contiene derechos que son inherentes a los Estados y, simultáneamente, incorpora el cumplimiento de deberes. Sin duda, “la responsabilidad de proteger reformula el concepto de soberanía como deber del Estado de proteger a su población”⁵⁰.

Desde siempre, la soberanía estatal implica el disfrute de derechos y el cumplimiento de obligaciones pero la noción de “soberanía” no es estática sino dinámica. Y su

⁴⁸ *Ibid.*, pár. 11.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 8.

⁵⁰ P. C. ROSALES ZAMORA, “La aplicación de la responsabilidad de proteger al conflicto armado colombiano”, *La responsabilidad de proteger y su aplicabilidad en América Latina, Pensamiento Propio*, enero-junio 2012, p. 221.

configuración jurídica se va perfilando en función del significado, también, de otras normas del Derecho Internacional. Aunque tradicionalmente el principio de igualdad soberana impusiera obligaciones a los Estados en sus relaciones con otros Estados, principalmente la obligación de no intervenir, el derecho internacional contemporáneo ha añadido deberes del Estado en relación con el territorio y la población sobre las que ejerce su jurisdicción y control. No existe el poder ilimitado del Estado, en particular sobre las personas que habitan en su territorio, porque la cristalización de nuevos principios en el orden jurídico internacional y la subjetividad internacional del individuo, han modificado sustancialmente la concepción de la soberanía, como poder absoluto e ilimitado del Estado respecto a los ámbitos de su jurisdicción. En verdad, “la base para justificar este cambio conceptual reside en el concepto mismo de soberanía del Estado que pasa de ser concebida como un ejercicio de control y autoridad a un ejercicio de responsabilidad. La responsabilidad de proteger implica, por encima de todo, la responsabilidad de actuar ante situaciones que planteen una verdadera necesidad de protección a las personas”⁵¹. Sólo en un contexto normativo de esta naturaleza es posible entender la aparición y posterior consolidación de la “responsabilidad de proteger”.

Ahora bien, el problema radica en que el Estado, principal garante de la protección de las personas que habitan en su territorio, se convierte, en ocasiones, en el ente que puede poner en peligro la vida e integridad de las personas. Con ello, el deber de protección adquiere pleno sentido porque la obligación de que los Estados ejerzan labores de garantía y protección es consustancial a las competencias que le corresponden. Así, es cierto que “la entidad primaria que está llamada a garantizar la seguridad de las personas y que debería estar mejor provista para aplicar las políticas de seguridad humana es el Estado”, pero acontece “paradójicamente, (que) es el mismo Estado que en muchas de las ocasiones atenta contra la seguridad de sus habitantes, sea porque quebrante el esquema democrático, viole los derechos humanos o infrinja el Estado de derecho”⁵².

En suma, la “responsabilidad de proteger” nos aporta la oportunidad de contemplar el principio de la igualdad soberana en todas sus dimensiones, es decir, un principio bien asentado en el ordenamiento jurídico internacional que reconoce derechos, que impone límites y que exige responsabilidad⁵³. Con ello, este aspecto de la “responsabilidad de proteger” sí que está definido en la práctica de los Estados, también al hilo de los diversos asuntos en los que se ha suscitado. No existe posición del Consejo de Seguridad o de otro órgano de las Naciones Unidas que no insista en la obligación de

⁵¹ R. GARCÍA PÉREZ, *La “responsabilidad de proteger”: un nuevo papel cit.*, p. 8

⁵² L. LEAL MOYA. *Seguridad humana cit.*

⁵³ En palabras de E. López Jacoiste, este principio “no sólo implica libertad en el ejercicio de su jurisdicción y negación de interferencias extranjeras en el ejercicio de la misma, sino que también comporta límites al ejercicio de esa libertad. Estos límites se traducen en un principio de protección y en un principio de personalidad activa y pasiva. Conlleva asimismo una doble responsabilidad: el deber externo de respetar la soberanía de otros Estados y el deber interno de respetar la dignidad y los derechos básicos de la población de un Estado”, E. LOPEZ JACOISTE DIAZ, *La responsabilidad de proteger: Reflexiones cit.*, p. 289.

los Estados de proteger a la población que habita en su territorio, como elemento esencial.

En segundo lugar, *la concepción de la soberanía estatal resulta alterada* porque en la “responsabilidad de proteger” interviene otro ente que complementa las labores de los Estados. Estaríamos ante un supuesto, si se quiere, de “soberanía compartida” o, por lo menos, de competencias soberanas que ejercerían, en su caso, los Estados o bien *la comunidad internacional*. Ello, forma parte de la nueva visión del principio de igualdad soberana, siendo un corolario de la soberanía estatal que la comunidad internacional ejerza competencias del Estado en el caso que éste, por los motivos que sean, se encuentre en la imposibilidad de ejercitar sus derechos y responsabilidades. Está claro que “dentro de esa nueva concepción de la seguridad humana es donde hay que entender la responsabilidad de proteger. La seguridad humana se antepone a la seguridad nacional y el Estado deja de ser solamente el garante de los intereses nacionales. El Estado es, al mismo tiempo y a través del monopolio legítimo de la violencia, la entidad que tiene la responsabilidad de proteger la seguridad de sus ciudadanos⁵⁴”.

No obstante, para aceptar este punto de vista debe suceder que la comunidad internacional se considere un ente con personalidad jurídica internacional y que sea concebida como una realidad política y jurídica en la actual sociedad internacional, ya que podría acontecer que “la Comunidad jurídica internacional care(zca) de una autonomía central que sea titular de *poderes jurídicos normativos* de alcance general⁵⁵”. La afirmación político-jurídica de la comunidad internacional es imprescindible para el ejercicio completo de la “responsabilidad de proteger” y para que existan las obligaciones que impondría esta responsabilidad. En palabras de M. C. Añños, “si se le va a dar a la comunidad internacional una tarea de responsabilidad, como a un sujeto de derecho internacional, habrá primero que trabajar en definirla y concretizarla o materializarla, contando para tal labor con la participación de todos los Estados⁵⁶”. En todo caso, la existencia de la comunidad internacional está muy vinculada a la existencia de la soberanía estatal⁵⁷. A partir de aquí el Derecho Internacional se dotaría de aquellos elementos que le darían eficacia, se adornaría de las notas de efectividad y exigibilidad, y establecería procedimientos de creación de normas más centralizados.

En este marco, no debe sorprender, entonces, que la “responsabilidad de proteger” conjugue, al mismo tiempo, en la configuración de las normas que la integran, *los conceptos de soberanía estatal y competencias de la comunidad internacional*. La afirmación constante de la soberanía de los Estados no sería, por lo tanto, incompatible

⁵⁴ A. FERNÁNDEZ GIBAJA, “Lo que la Responsabilidad de Proteger significa”, *Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria*, 30 de marzo de 2011.

⁵⁵ F. MARIÑO MENENDEZ, *Derecho Internacional Público. Parte General*, Madrid, 1995, p. 59.

⁵⁶ M. C. AÑANOS MEZA, *loc. cit.*, pp. 176-177.

⁵⁷ Esta relación se puede apreciar cuando se sostiene, como lo hace C. Jiménez Piernas, desde una perspectiva eminentemente normativa, que “también hay reglas que protegen no ya intereses de los Estados individualmente considerados o en grupo, sino intereses colectivos esenciales de la Comunidad Internacional (C.I.) en su conjunto, que pretenden la realización solidaria de un cierto orden público internacional basado en la adhesión a un mismo código de valores mínimos (...)”, en M. DIEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1999, pp. 67-68.

con el reconocimiento de competencias compartidas entre ellos y orientadas a la satisfacción de intereses de carácter común. En otras palabras, el reconocimiento de la soberanía de los Estados, como vértebra de la estructura del sistema internacional, no es un obstáculo en el camino que conduce a la configuración de la comunidad internacional. Se podría hablar, por ello, de una "reformulación de la soberanía" cuando los "fines y objetivos son establecidos por la comunidad de Estados en su conjunto"⁵⁸.

La protección de las personas que habitan en un determinado territorio es una labor que corresponde conjuntamente a los Estados y a la Comunidad internacional. Ello refuerza la noción de soberanía estatal, enriquece la visión tradicional de la soberanía e introduce nuevos elementos, también en el seno de la responsabilidad internacional. Nada contradice la afirmación rotunda del principio de igualdad soberana sino que, en realidad, se perfila y delimita este principio, quedando situado en el marco del conjunto de los principios" constitucionales" del Derecho internacional. El camino que dibuja la "responsabilidad de proteger" es, sin embargo, muy claro. No se trata de que la comunidad internacional ponga en práctica *ab initio* esta responsabilidad sino que les corresponde a los Estados, en el marco del ejercicio de la soberanía, y, de manera complementaria, a la comunidad internacional llevar a cabo las labores de protección. Así es, "la responsabilidad de proteger presupone que la responsabilidad principal a este respecto corresponde al Estado interesado y que sólo si ese Estado no puede o no quiere cumplirla, o si él mismo es el culpable, incumbirá a la comunidad internacional actuar en su lugar"⁵⁹.

Por ello, la noción de "responsabilidad de proteger" es plenamente compatible con la noción de soberanía, tal y como se concibe en el ordenamiento jurídico internacional. En palabras del Secretario general "esta responsabilidad dimana tanto de la naturaleza de la soberanía del Estado como de las obligaciones que tenía y seguirá teniendo en derecho, y no solamente de su enunciación y aceptación, relativamente recientes". Más aún, "la protección de la población es un atributo definitorio de la soberanía y la condición de Estado en el siglo XXI, puesto que "el respeto de los derechos humanos resulta por consiguiente un elemento esencial de la soberanía responsable"⁶⁰.

No obstante, sorprende que el empleo de la expresión "comunidad internacional" sea muy escaso en las diversas resoluciones por las que el Consejo de Seguridad viene afirmando la obligación de los Estados de proteger a las personas que habitan en su territorio y que, como decimos, es la manifestación más sobresaliente de la "responsabilidad de proteger". En el caso de la Resolución 1973 (2011) apenas se utiliza esta expresión, aunque sí es verdad que, implícitamente, el Consejo de Seguridad podría dar a entender que asume esta función. Por ello, manifiesta "*su determinación* de asegurar la protección de los civiles y de las zonas pobladas por civiles, así como el

⁵⁸ A. RODRIGUEZ CARRION, *El Derecho Internacional en el umbral del siglo XXI*, Universidad de Málaga, 1999, p. 20.

⁵⁹ *La responsabilidad de proteger. Informe de la comisión internacional cit.*, p. 18.

⁶⁰ A/63/677, *Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio cit.*, párs. 11, 14 y 16.

tránsito rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria y la seguridad del personal de asistencia humanitaria”⁶¹.

V. RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y USO DE LA FUERZA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

El fondo de la discusión en torno a la validez jurídica de la “responsabilidad de proteger”, como noción que resulte plenamente aceptada por el conjunto de Estados que conforman la comunidad internacional, radica en que, a la postre y como último recurso, esta responsabilidad pudiera suponer el empleo de la fuerza armada. La intervención militar con el objetivo de salvar y proteger vidas humanas está en el trasfondo de esta noción y ello es, precisamente, lo que produce un mayor rechazo por parte de algunos sectores de la sociedad internacional⁶². La *facultad de reaccionar*, que forma parte de la formulación de esta noción, no descarta, en modo alguno, que la comunidad internacional, ante la imposibilidad del Estado de ejercer sus labores de protección de la población, recurra al uso de la fuerza armada. Está claro, entonces, que “en casos extremos y excepcionales, la responsabilidad de reaccionar puede hacer que sea necesario recurrir a la acción militar”⁶³. En estos casos, son en los que coinciden “la responsabilidad de proteger y “las intervenciones de humanidad” y donde se expresa el verdadero rostro de esta nueva noción de “proteger”.

Con ello, penetramos en uno de los campos de mayor interés, desde la óptica del análisis jurídico, porque afecta a uno de los principios estructurales más asentados en el ordenamiento jurídico internacional: *la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales*. No caben dudas de que es así, por lo que no le falta razón a M. C. Añaños cuando asegura que “la -responsabilidad de proteger-, (...) lleva consigo un mensaje de intervención en socorro de víctimas o posibles víctimas de serias violaciones de derechos humanos. La misma puede ser considerada como un nuevo intento de consolidar la doctrina del *bellum iustum* o guerra justa y, a la vez, de asegurar a la ONU un área más de acción en el mantenimiento de la paz en el siglo XXI”. En realidad, lo que no debemos olvidar es que esta noción “apareció en la ONU vinculada a las discusiones sobre la intervención humanitaria en Kosovo y en vista de las experiencias negativas de esta organización en Somalia, Rwanda y Bosnia, tratando de dar una respuesta a la cuestión de qué hacer frente a emergencias humanitarias graves

⁶¹ E. LOPEZ JACOISTE parece advertir esta noción de comunidad internacional en el párrafo 4 de la Resolución 1674 (2006) del Consejo de Seguridad, *La crisis de Libia desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger cit.*, p. 112.

⁶² L. BOISSON DE CHAZOURNES, y L. CONDORELLI, “Quelles perspectives pour la responsabilité de protéger?” en Auer, Fluckiger y Hottelier (eds.), *Les droits de l’homme et la constitution. Etudes en l’honneur du Professeur Giorgio Malinverni*, Ginebra, pp. 329-337.

⁶³ Con extraordinaria nitidez se dice que esta obligación incorpora “la responsabilidad de reaccionar” que supone “responder a las situaciones en que la necesidad de protección humana sea imperiosa con medidas adecuadas, que pueden incluir medidas coercitivas como la imposición de sanciones y las actuaciones legales en el plano internacional, y en casos extremos la intervención militar. La responsabilidad de proteger. *Informe de la comisión internacional cit.*, Sipnosis y p. 35.

que surjan en cualquier parte del mundo”⁶⁴, por lo que no deja de ser una nueva respuesta, política y jurídica, a la cuestión de la licitud o ilicitud de las acciones de contenido humanitario..

Ahora bien, desde el principio, hay que rechazar que la “responsabilidad de proteger” suponga una *causa autónoma que excluya la ilicitud del uso de la fuerza*, por lo que la legalidad o no del empleo de la fuerza en el ejercicio de esta responsabilidad deberá dilucidarse en el marco de los principios y normas que regulan, con carácter general, la prohibición del uso de la fuerza en el Derecho Internacional. En otras palabras, la aceptación de la noción y de la práctica relativa a la “responsabilidad de proteger” no supone, en modo alguno, la incorporación de *un nuevo supuesto de uso lícito de la fuerza* ni, por ello, se debe trastocar el marco jurídico en el que se resuelve y opera la licitud de la fuerza armada. Ello, lo podemos apreciar si tenemos en cuenta, por lo menos, dos consideraciones:

En primer lugar, el empleo de la fuerza en el seno del ejercicio de la “responsabilidad de proteger” representa *un avance normativo* que enlaza, en su evolución, con las denominadas “intervenciones de humanidad” y, en particular, tiende a evitar muchos de los inconvenientes que, jurídicamente, han planteado, a lo largo de historia, este tipo de intervenciones. Es posible que esta nueva noción tenga como finalidad eliminar, conceptualmente, las denominadas intervenciones humanitarias y, en todo caso, dejar claro su ilicitud. Pero, sobre todo, esta noción refuerza el contenido de la prohibición del uso de la fuerza y, en modo alguno, modifica los perfiles normativos del principio estructural que le sirve de sustento.

Como se sabe, durante el siglo XX no sólo se afirmó y consolidó la prohibición general del uso de la fuerza en las relaciones internacionales sino que, al mismo tiempo, se fueron precisando y delimitando las *eventuales excepciones* a esta prohibición, reconocidas por el ordenamiento jurídico internacional. El resultado final ha sido la aceptación general de dos causas que legitimarían el uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales, avaladas por el ordenamiento jurídico internacional: *la legítima defensa y la autorización del Consejo de Seguridad*. Fuera de estos dos supuestos no ha existido acuerdo por parte de la doctrina internacionalista a la hora de aceptar otras posibles excepciones ni, tampoco, la práctica de los Estados ha confirmado, con rotundidad, otros supuestos lícitos de acción armada. Con ello, se entiende, entonces, que “el debate sobre la responsabilidad de proteger se encuentra impregnado de la enorme desconfianza que sienten los países no occidentales a que puedan establecerse nuevas fórmulas que permitan reeditar viejas formas de injerencia en los asuntos internos de los Estados”⁶⁵.

No obstante, siempre queda pendiente determinar si la acción armada destinada a salvar y proteger vidas humanas y con fines estrictamente humanitarios podría ser considerada como un uso lícito de la fuerza y como *un supuesto específico* en el que, en función de

⁶⁴ M. C. AÑAÑOS MEZA, *loc. cit.*, p. 165.

⁶⁵ R. GARCÍA PÉREZ, *La “responsabilidad de proteger”: un nuevo papel cit.*, pp. 14 y 15.

los objetivos y el contenido de la acción militar, no se vulnerase la prohibición general del uso de la fuerza, siendo así que, en el caso, no concurriese ninguna de las excepciones señaladas y comúnmente aceptadas. La práctica nos enseña que las denominadas “intervenciones militares con fines de protección humana” han generado siempre, tanto en términos políticos como jurídicos, una gran discusión y que, desde hace mucho tiempo, está abierto el debate, que es preciso cerrar, en torno a la licitud o ilicitud de este tipo de acciones.

A mi juicio, no se puede decir que haya habido una aceptación generalizada de las “intervenciones de humanidad” en la sociedad internacional desde 1945. Tanto en la doctrina como en la práctica, e incluso en la jurisprudencia internacional, se observan posiciones distintas y discrepantes en esta materia pero, sobre todo, se advierte *la ausencia de una norma clara* que establezca la licitud o ilicitud de las acciones armadas con fines humanitarios. *El carácter unilateral* que han tenido muchas de las “intervenciones de humanidad”, los objetivos que finalmente se han satisfecho cuando se procedió a llevar a cabo acciones de esta índole y la falta de una conexión jurídica con algunas de las causas de exclusión de la ilicitud, ampliamente reconocidas, han hecho dudar y, en su caso, negar, que estemos ante supuestos lícitos del empleo de la fuerza. Es verdad, no obstante, que amplios sectores de la doctrina *iusinternacionalista* se han pronunciado en favor de la licitud de este tipo de acciones, determinando los límites y circunstancias en los que podría tener lugar conforme al ordenamiento jurídico internacional⁶⁶.

La imperiosa necesidad de proteger vidas humanas que se hallan en peligro por el comportamiento de los Estados se encuentra en la base del reconocimiento de las “intervenciones humanitarias”. El propio Secretario General de las Naciones Unidas, en su *Informe del Milenio*, en 2000, sostenía que “si la intervención humanitaria supone un ataque inaceptable contra la soberanía de los Estados, ¿cómo debemos responder ante una Ruanda o una Srebrenica, ante las masivas y sistemáticas violaciones de los derechos humanos que vulneran todas las normas de humanidad comúnmente aceptadas?...”. Para continuar indicando que “ningún principio legal, ni siquiera la soberanía, debería nunca amparar los crímenes contra la humanidad... Una intervención armada debe siempre permanecer como una opción de último recurso, pero ante una amenaza es una opción a la que no se puede renunciar”⁶⁷.

Se podría llegar a un acuerdo y sostener que “las intervenciones de humanidad” no están reconocidas, en el derecho internacional, por una norma escrita y que tan sólo la demostración de la existencia de una práctica generalizada, constante y uniforme llevaría a la conclusión de que cristalizó una norma consuetudinaria en esta materia. No parece, sin embargo, que esta sea la dirección en la que camina, en la actualidad, el

⁶⁶ Incluso, se avanzó más en esta materia, reconociéndose un deber de intervención: M. BETTATI, *Le droit d'ingérence: mutation de l'ordre international*, París, 1996; y O. CORTEN, y P. KLEIN, “Droit d'ingérence ou obligation de Reaction?” Les possibilités d'action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-intervention, Bruselas, 1992; “L'autorisation de recourir a la force a des fins humanitaires: droit d'ingérence ou retour aux sources?”, *EJIL* 1993, pp. 506-533.

⁶⁷ Cit. por L. LEAL MOYA, *Seguridad humana cit.*, p.1124.

comportamiento de los Estados. El rechazo a las “intervenciones de humanidad” sigue existiendo cuando, en el caso de que se trate, no se den circunstancias jurídicas que legitimen el uso de la fuerza. En otros términos, las discrepancias doctrinales y normativas en torno a este tipo de intervenciones aconsejan que no se contemplen como un supuesto específico de uso lícito de la fuerza y es posible que, también en función de ello, se haya ido consagrando la noción “responsabilidad de proteger”.

Lo que aporta esta noción es un cambio de visión respecto a las clásicas “intervenciones humanitarias”. No se trata de que se acepte la licitud de la “intervención de humanidad” sino que las obligaciones de los Estados y de la comunidad internacional permitirían el uso de la fuerza en determinados casos. Este cambio de perspectiva, como venimos diciendo, se debe, con seguridad, a las profundas modificaciones que se han producido en la sociedad internacional y en su ordenamiento jurídico. Como se ha indicado, “más que ninguna otra, la cuestión de la intervención internacional con fines de protección humana ejemplifica de forma clara y convincente la urgente necesidad de emprender una acción concertada para adaptar las normas e instituciones internacionales a las exigencias y expectativas internacionales”. Todavía más, “el propio debate actual sobre la intervención con fines de protección humana es tanto un producto como un reflejo de los grandes cambios registrados desde la creación de las Naciones Unidas. Este debate se sitúa en un contexto mucho más amplio caracterizado por la presencia de agentes estatales, no estatales e institucionales y por la cada vez más evidente interacción e interdependencia entre ellos”. Por lo que, sin duda, “se trata de un debate que recoge nuevos conjuntos de cuestiones y nuevos tipos de intereses, que se celebra en el marco de nuevas normas de conducta individual y estatal y en el contexto de unas expectativas de acción mucho mayores, y que tiene lugar dentro de un marco institucional que, desde el fin de la Guerra Fría, ofrece la posibilidad de emprender acciones internacionales conjuntas para resolver eficazmente los problemas relacionados con la paz, la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo sostenible a escala mundial⁶⁸.

En realidad, la “responsabilidad de proteger”, en su concepción teórica, no es una forma encubierta a través de la cual se manifiestan y proyectan las tradicionales “intervenciones humanitarias”, sino que, por el contrario, supone la aparición y aceptación de nuevas obligaciones internacionales en el marco del respeto al principio de no uso de la fuerza. Para E. López Jacoiste esta responsabilidad “es más bien un concepto que sirve para salvar la diferencia entre intervención y soberanía, mientras que la expresión -derecho o deber de intervenir- tiene intrínsecamente un matiz más claro de confrontación (...) pero conviene destacar que la diferencia es más que simple semántica; conlleva la obligación de articular categorías concretas y obligaciones positivas. No significa únicamente -responsabilidad de reaccionar-, sino también -responsabilidad de prevenir- y de -responsabilidad de reconstruir-”⁶⁹.

Con ello, se superan muchos de los componentes (discutidos) que han definido a las “intervenciones humanitarias” y se adopta una singular visión del principio relativo a la

⁶⁸ *La responsabilidad de proteger. Informe de la comisión internacional cit.*, pp. 3 y 4.

⁶⁹ E. LOPEZ-JACOISTE, *La responsabilidad de proteger: Reflexiones cit.*, pp. 290-291.

prohibición del empleo de la fuerza armada. Por de pronto, se abandonan *el unilateralismo y la discrecionalidad* de los Estados a la hora de poner en marcha acciones de carácter militar y, además, se sostiene que “existe *una responsabilidad internacional colectiva* de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como *último recurso* en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que *un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir*”⁷⁰.

En definitiva, aunque la “responsabilidad de proteger” incorpora, en situaciones excepcionales y como último recurso, el empleo de la fuerza militar, la configuración jurídica de esta noción no privilegia el uso de la fuerza y, además, modifica sustancialmente el marco teórico y práctico en el que tenían lugar y se alegaban acciones armadas de contenido humanitario, indicando obligaciones precisas tanto a los Estados como a la comunidad internacional. En cualquier caso, priva a los Estados de la facultad de emprender, por sí solos, una intervención armada con fines humanitarios y deja estos comportamientos en manos de la comunidad internacional.

En segundo lugar, recurrir a la fuerza en el ejercicio de la “responsabilidad de proteger” sólo cabe en el marco de la excepción a la prohibición del uso de la fuerza, firmemente arraigada, según la cual es lícito el uso de la fuerza siempre que sea autorizado por el Consejo de Seguridad. Como se ha indicado, “*hormis son aspect conceptuel et son ambition normative, la Responsabilité de Protéger est envisagée comme un ensemble d’actions devant trouver à travers l’application des principes de la Charte des Nations unies, une légalité et une légitimité internationales. La décision est donc renvoyée aux instances onusiennes, en l’occurrence le Conseil de sécurité*”⁷¹.

La visión positiva que encierran las obligaciones que emanan de la “responsabilidad de proteger” sería, por lo tanto, insuficiente si, al mismo tiempo, no nos apresurásemos a decir que la legitimidad y, sobre todo, la legalidad del ejercicio de esta responsabilidad mediante el uso de la fuerza radica en que se lleva a efecto y se ejercita *por la autorización del Consejo de Seguridad*. En otras palabras, una acción armada con fines humanitarios, no autorizada por este órgano de Naciones Unidas, no entraría en el marco de la noción y de las obligaciones que dimanarían de la “responsabilidad de proteger”. No se produce, en consecuencia, el surgimiento de una nueva excepción a la prohibición general del recurso a la fuerza sino que, en verdad, la obligación de proteger ejercitada mediante una acción militar se hace efectiva en el seno de una excepción ampliamente reconocida. Por esto, no le falta nada de razón a M. C. Añaños para quien “con ello se puede observar que no se ha creado ninguna nueva opción jurídica al recurso a la fuerza fuera de los parámetros de la Carta y del Derecho internacional

⁷⁰ A/59/565, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, 2 de diciembre de 2004, p. 95. En esta línea, se ha expresado que “la aplicación del principio de responsabilidad de proteger es, sin duda, una buena noticia para la comunidad internacional, apostando por el multilateralismo, el derecho internacional y la legitimidad de la ONU como órgano rector de las relaciones entre países” (cursivas añadidas); A. FERNÁNDEZ GIBAJA, *loc. cit.*

⁷¹ E. MARCLAY, *loc. cit.*, p. 11.

vigente. El Consejo de Seguridad guarda el monopolio del uso de la fuerza según lo estipulado en la Carta, siendo ilegal toda acción coercitiva en virtud de la -responsabilidad de proteger- que no haya sido autorizada por él”⁷².

También, en este caso, la posibilidad de usar la fuerza en el ejercicio de la “responsabilidad de proteger” es el resultado de una evolución en la práctica de los supuestos de uso de la fuerza autorizados por el Consejo de Seguridad⁷³. La visión que se consagró en la Carta de las Naciones Unidas en la que la defensa de los derechos humanos no formaba parte, en esencia, de las situaciones que ponían en peligro la paz y la seguridad internacionales, fue variando con el tiempo y, paulatinamente, *violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos* fueron concebidas como situaciones que permitían poner en marcha acciones militares, siempre y cuando se contase con la autorización del Consejo de Seguridad. No caben dudas de que “el Consejo amplió la interpretación de lo que constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales para autorizar una intervención con fines humanitarios en Somalia”⁷⁴.

La práctica internacional nos revela que la protección de seres humanos será un componente esencial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y, por ello, se ha producido esta evolución en el comportamiento del Consejo de Seguridad. Como se ha dicho, “hasta ahora el Consejo de Seguridad no ha sido ni muy sistemático ni muy eficaz al hacer frente a esos casos y muchas veces ha actuado demasiado tarde o con demasiada vacilación o no lo ha hecho para nada. Sin embargo, paso a paso el Consejo, y la comunidad internacional en general, han llegado a aceptar que en virtud del Capítulo VII, y en cumplimiento de la norma de una obligación internacional colectiva de proteger, que se está imponiendo, siempre pueden autorizar una acción militar para reparar una situación interna de enorme iniquidad si está dispuesto a declarar que constituye -una amenaza para la paz y la seguridad internacionales-, lo que no resulta particularmente difícil cuando se está vulnerando el derecho internacional”⁷⁵.

No son, por lo tanto, los Estados, los destinatarios de la obligación de usar la fuerza sino, en realidad, la comunidad internacional, representada, en este caso, por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas quien tiene la capacidad y la legitimidad para emprender acciones de carácter militar, destinadas a salvar y proteger vidas humanas. La acción armada se lleva a cabo, en todo caso, en el marco de los principios del

⁷² M. C. AÑÑOS MEZA, *loc. cit.*, p. 181.

⁷³ A mi juicio, hay que sostener, con independencia de la participación de otros órganos internacionales en la configuración de determinados aspectos de la noción “responsabilidad de proteger” que “sólo el Consejo de Seguridad puede autorizar el uso de la fuerza, en virtud del Capítulo VII, Artículo 42, de la Carta. Se puede utilizar la fuerza militar coercitiva de diversas maneras, mediante el despliegue de fuerzas multinacionales aprobadas por las Naciones Unidas para establecer zonas de seguridad, la imposición de zonas de prohibición de vuelos, el establecimiento de una presencia militar en la tierra y en el mar, con propósitos de protección o disuasión, o cualquier otro medio que determine el Consejo de Seguridad”, A/66/874-S/2012/578 *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva cit.*, p. 11, párr. 32.

⁷⁴ A/59/565, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos cit.*, p. 19. Incluso, en casos, en los que *prima facie* no se plantearon formalmente cuestiones de este tipo. *Vid.*, S. MORÁN BLANCO y J. ROMERO SERRANO, *Los conflictos armados de Centroamérica*, Madrid, 2010, pp. 51-126.

⁷⁵ A/59/565, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos cit.*, párs. 202 y 203

Derecho internacional que permiten el uso de la fuerza autorizado por el Consejo de Seguridad. Así lo sostenía el Grupo de Alto Nivel al decir que “aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir”⁷⁶.

Sería imposible concebir, en casos concretos, el ejercicio de la “responsabilidad de proteger” en su principal dimensión, cual es el empleo de la fuerza armada, sin que existiera previamente una resolución del Consejo de Seguridad. Con independencia de la discusión en torno al respeto o no, por parte de los Estados, de los límites impuestos por la Resolución 1973(2011), ha de quedar claro que la puesta en práctica de esta noción en el asunto libio sólo fue posible por la existencia de una decisión del Consejo de Seguridad, con lo que estaríamos ante un uso de la fuerza autorizado por este órgano. La práctica internacional demuestra, a las claras, en todos los asuntos que hemos citado, que no es concebible el ejercicio de la responsabilidad de proteger que suponga el uso de la fuerza armada sin que previamente éste sea autorizado por el Consejo de Seguridad. Con ello, triunfan, a mi juicio, las posiciones de quienes sostenían que “las intervenciones de humanidad” siempre serían ilícitas salvo que fueran autorizadas por el Consejo de Seguridad.

En definitiva, la formulación de la “responsabilidad de proteger” encaja en el marco jurídico actual de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales porque exige, de manera imprescindible, que cualquier acción armada que tenga lugar con base en esta doctrina esté fundamentada en una de las causas de exclusión de la ilicitud reconocidas por el Derecho internacional y no se aparta de la tendencia que se ha consagrado, en los últimos años en esta materia.

VI. LA OBLIGACIÓN DE PROTEGER Y EL OBJETIVO DE GARANTIZAR EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS

La “responsabilidad de proteger” no se podría entender sin que *la defensa y protección internacional de los derechos humanos* formase parte de los principios estructurales del ordenamiento jurídico internacional. Por ello, será a partir de la plena afirmación de este principio cuando el debate sobre la licitud de las denominadas “intervenciones de humanidad” se haga más intenso y, también, cuando aparezca la noción “responsabilidad de proteger”, es decir, cuando los derechos humanos se sitúen en la cúspide de las preocupaciones de los Estados y de la comunidad internacional. En el fondo, esta responsabilidad lo que hace es poner “el punto focal en las necesidades de

⁷⁶ A/59/565, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos cit.*, párs. 202 y 203.

las víctimas de violaciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario”⁷⁷.

En otras palabras, *existe una profunda vinculación entre la “responsabilidad de proteger” y derechos humanos*, de tal modo que esta responsabilidad “es un concepto basado en principios fundamentales del derecho internacional recogidos, en particular, en el derecho internacional humanitario, el derecho de los refugiados y las normas de derechos humanos”⁷⁸. La práctica internacional, en todos los asuntos citados, nos revela con nitidez que la aplicación de la “responsabilidad de proteger” se suscita sólo cuando se producen *violaciones de los derechos humanos* de uno u otro tipo, tal y como fue el caso en Libia, en 2011, ya que se trataba de proteger a la población civil o lo que está sucediendo en Siria a lo largo de 2012, puesto que se están produciendo violaciones generalizadas de los derechos humanos. Más aún, llegado el caso, el empleo de la fuerza armada en el ejercicio de la “responsabilidad de proteger” tendrá *como objetivo último* impedir que se produzcan violaciones de esos derechos y, por lo tanto, que se asuma la defensa y protección de los derechos humanos. Desde esta óptica, poco se distingue, entonces, de las denominadas “intervenciones de humanidad”.

La evolución tan relevante que ha tenido lugar en materia de derechos humanos en la actual sociedad internacional y en todos los sectores⁷⁹, ha repercutido y está en la base de la aparición de la “responsabilidad de proteger” puesto que, en realidad, se han modificado sustancialmente las perspectivas del ordenamiento jurídico y, sobre todo, los perfiles y contenidos de los principios fundamentales de este ordenamiento. Esta “responsabilidad” se concibe y precisa en su relación con las cuestiones relativas a los derechos humanos, siendo así que “en menos de una década (...) pasó a constituirse en el principal marco de referencia empleado por el Consejo de Seguridad en casos de violaciones masivas de los derechos humanos (...)”⁸⁰.

⁷⁷ R. ARREDONDO, *loc. cit.* También en la lucha contra el terrorismo se ha ido poniendo el acento en cuestiones concernientes a los derechos humanos. Quizá por lo que ha señalado S. MORÁN BLANCO para quien “Al Qaeda reinauguraba una nueva era del terrorismo, un terrorismo que afecta a todos, independientemente del lugar en donde se haya perpetrado un ataque terrorista y que, por ello, la lucha tiene que adoptar un carácter global”, en “La Unión Europea y la creación de un espacio de seguridad y justicia. Visión histórica de la lucha contra el terrorismo internacional en Europa,” *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2010, n° 26, p. 270.

⁷⁸ A/66/874-S/2012/578 *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva cit.*, p. 4, párr. 9.

⁷⁹ En un sector particular se puede apreciar, con nitidez, esta evolución en el trabajo de P. TRINIDAD NUÑEZ,” La evolución en la protección de la vulnerabilidad por el derecho internacional de los derechos humanos, *Revista Española de Relaciones Internacionales*, núm. 4, 2012. Así como en el sector de las minorías. *Vid.*, en concreto, S. MORÁN BLANCO, “Diversidad étnica, lingüística y religiosa en la Unión Europea y protección de los derechos de las minorías”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 2010, n° 25 pp. 11- 34, en el que afirma que “diversos instrumentos jurídicos de la ONU en materia de derechos humanos constituyen la base jurídica del respeto del principio de no discriminación y de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas”.

⁸⁰ J. J. LUCCI, “La responsabilidad de proteger y los intereses de los 5 Miembros permanentes: Los casos de Darfur, Myanmar y Siria”, *La responsabilidad de proteger y su aplicabilidad en América Latina, Pensamiento Propio*, enero-junio 2012, p. 46.

El *ascenso del individuo* en el plano de la subjetividad internacional y su protagonismo en las relaciones internacionales así como una *nueva perspectiva de la paz y la seguridad internacionales* vinculadas al concepto de *seguridad humana*, han hecho posible que la “responsabilidad de proteger” intervenga en un marco normativo avalado por normas esenciales del derecho internacional. Con ello, las aplicaciones concretas de los principios de igualdad soberana, no intervención y prohibición de uso de la fuerza en las relaciones internacionales se ven alteradas en este nuevo contexto y, además, hay que evitar, a toda costa, sus eventuales colisiones con el principio concerniente a la protección de los derechos humanos. La incorporación en el Derecho internacional de un principio que tiene, en esencia, como titular y destinatario a los seres humanos y no a los Estados facilita que tengan lugar interpretaciones y aplicaciones diferentes en los principios tradicionales del derecho de gentes⁸¹.

La “responsabilidad de proteger” en su formulación doctrinal y práctica, encuentra su razón de ser en el hecho de que el individuo es un sujeto más del ordenamiento jurídico internacional y que, por lo tanto, hay que regular las relaciones que mantenga con otros sujetos, en particular, con los Estados. *La soberanía estatal* no sólo se ejercerá en las relaciones con otros Estados sino, también, en las relaciones con los individuos. De ahí, que quepa el surgimiento de nuevas obligaciones o la conformación de otros contenidos de la soberanía de los Estados⁸². Aunque perviven los componentes que definen a la soberanía de los Estados, tal y como han sido concebidos a lo largo de la historia, se han incorporado nuevos aspectos, también por la aparición en la escena internacional y con trascendencia jurídica, de otros sujetos⁸³. De ahí que las resoluciones del Consejo de Seguridad hablen, con claridad, de la necesidad de que los Estados en el marco de su soberanía protejan a la población que habita en dicho Estado. Por ello, la Resolución 1973 (2011), como sabemos, comienza, afirmando que “las autoridades libias tienen la responsabilidad de *proteger a la población libia* y (...) que las partes en los conflictos armados tienen la responsabilidad primordial de adoptar todas las medidas posibles para asegurar *la protección de los civiles*”.

En esta línea, se ha venido afirmando que será en el marco del *concepto de seguridad humana* “donde hay que entender la responsabilidad de proteger”, porque “la seguridad

⁸¹ Lo importante, para nosotros, es que *la influencia del individuo en el orden jurídico internacional* trae consigo una visión enriquecida de los principios fundamentales que rigen las relaciones internacionales. Con ello, los Estados no disponen de los mismos derechos y obligaciones, o con el mismo contenido, sino que la adquisición de subjetividad internacional de los individuos hace que surjan nuevas relaciones jurídicas entre los diversos entes con personalidad jurídica internacional. Ello revela consecuencias en la configuración conceptual y aplicación de la “responsabilidad de proteger”. C. M. DIAZ BARRADO, “Algunas reflexiones sobre el individuo en Derecho Internacional”, *Perspectivas actuales de los Sujetos de Derecho*, Félix Vacas Fernández y M^a del Carmen Barranco Avilés, Dykinson, Madrid, 2012, pp. 15-36.

⁸² Se podría sostener que “es preciso redoblar los esfuerzos para mejorar la capacidad de los Estados de ejercer su soberanía de una manera responsable”, A/59/565, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos cit.*, p. 24, párr. 34.

⁸³ Por ello, es verdad que “al suscribir la Carta de las Naciones Unidas, los Estados no sólo se benefician de los privilegios de la soberanía, sino también asumen sus responsabilidades. Cualesquiera hayan sido las percepciones prevalecientes cuando el concepto de la soberanía estatal surgió tras la Paz de Westfalia, hoy día dicho concepto conlleva claramente la obligación de los Estados de proteger el bienestar de su población y de cumplir sus obligaciones con la comunidad internacional en general”, *ibid.*, p. 23.

humana se antepone a la seguridad nacional y el Estado deja de ser solamente el garante de los intereses nacionales. El Estado es, al mismo tiempo y a través del monopolio legítimo de la violencia, la entidad que tiene la responsabilidad de proteger la seguridad de sus ciudadanos”⁸⁴, lo que complementa la visión que hemos ofrecido con anterioridad. Lo cierto es que el propio Consejo de Seguridad, como dijimos, ha ido evolucionando en su comportamiento, *incorporando la defensa de los derechos humanos*, no sólo entre sus funciones, sino, sobre todo, en el ejercicio de la función primordial de garantizar la paz y la seguridad internacionales. Como lo señalaba el Secretario General, “las decisiones más difíciles y que mayores consecuencias tienen las adopta por supuesto el Consejo de Seguridad. Si bien sus decisiones, o la falta de decisiones, a veces serán controvertidas, la tendencia general ha sido a una mayor implicación del Consejo en la respuesta ante situaciones de violaciones de derechos humanos. Esa tendencia se ha manifestado en menciones explícitas de la responsabilidad de proteger en varias de sus resoluciones recientes”⁸⁵.

La única forma de garantizar el respeto a los derechos fundamentales en *supuestos de violaciones graves y sistemáticas* de estos derechos va a ser, en el fondo, interpretar, a la luz de las nuevas circunstancias y posiciones jurídicas, los principios estructurales del Derecho Internacional, superando aquellos aspectos que no coinciden con la nueva estructura de la sociedad internacional, porque, en otro caso, “las instituciones de seguridad colectiva (seguirán demostrando) ser especialmente inadecuadas para hacer frente al problema del genocidio y las violaciones manifiestas y en gran escala de los derechos humanos”, ya que, a la postre, “se trata de un desafío normativo para las Naciones Unidas: el concepto de la obligación que tienen el Estado 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”⁸⁶.

La “responsabilidad de proteger” encuentra acomodo en el actual ordenamiento internacional porque se ha producido una transformación en los conceptos que deben reflejarse en la práctica internacional y, al mismo tiempo, es una noción muy útil para acomodar estos principios estructurales el orden jurídico y evitar las colisiones entre ellos. Al tiempo que el Estado ya no es el único protagonista en la escena internacional, se produce, sin embargo, un reforzamiento de sus funciones, aunque la doctrina que subyace en esta responsabilidad hace que “la seguridad de las personas” se sitúe “en el epicentro de su estrategia (...)”. Por lo que asistimos a una “superación de la concepción clásica de la seguridad entendida en términos de -seguridad territorial-, es decir, de soberanía estatal, independencia nacional e integridad territorial. La supervivencia del Estado queda por tanto supeditada a que el Estado ejerza su soberanía con responsabilidad hacia su población. Y en esa línea rompe con la presunción de que la seguridad de las personas deriva de la seguridad del Estado”⁸⁷.

⁸⁴ A. FERNÁNDEZ GIBAJA, *loc. cit.*

⁸⁵ A/66/874-S/2012/578 *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva cit.*, p. 7, párr. 20.

⁸⁶ A/59/565, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos cit.*, p. 25, párr. 36.

⁸⁷ M. T. SERRANO MARTÍN DE VIDALES, *loc. cit. Vid.*, el interesante trabajo de C. FERNANDEZ LIESA, *La protección internacional de los derechos humanos en perspectiva histórica*, Madrid, 2012.

En el fondo, *la consolidación de las normas internacionales que reconocen y protegen los derechos humanos fundamenta el cambio jurídico que permite la aceptación de la noción “responsabilidad de proteger”* y, lo que es más importante aún, las obligaciones y derechos que derivan de esta responsabilidad. Adquiere sentido una noción así puesto que “la esencia de la responsabilidad de proteger es la protección o la prestación de asistencia vital a poblaciones en peligro”⁸⁸. De ahí se derivan todas las consecuencias que hemos analizado y, en particular, el enriquecimiento de principios fundamentales del orden jurídico internacional⁸⁹.

Todo ello, es consecuencia de los efectos que produce el reconocimiento de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico internacional, teniendo cabida plenamente, en este ordenamiento, una noción como la “responsabilidad de proteger”. Como lo señaló el Secretario General: “debemos avanzar hacia la meta de asumir la “responsabilidad de proteger” a las víctimas posibles o reales de atrocidades masivas y actuar en consecuencia. Ha llegado la hora de que los gobiernos deban rendir cuentas, ante sus ciudadanos y ante los demás gobiernos, del respeto a la dignidad de la persona, que con demasiada frecuencia se limitan a proclamar. Debemos pasar de la era de la formulación de leyes a la era de su cumplimiento. Nuestros principios declarados y nuestros intereses comunes no nos exigen menos”⁹⁰.

No obstante, el significado que tiene esta noción en relación con la protección de los derechos humanos, presenta algunas cuestiones que quedarían por resolver, en las que se producen discrepancias entre la conformación teórica de la “responsabilidad de proteger” y su aplicación en la práctica. Quizá, habría que ser especialmente precisos en la definición de aquellas situaciones en las que se suscitara el ejercicio de los derechos que dimanaran de esta “responsabilidad”, lo que afecta directamente a los perfiles que

Con mayor amplitud se ha dicho que “el concepto de seguridad humana -que incluye la preocupación por los derechos humanos pero va más allá de ella- tiene también una creciente importancia en el derecho internacional y las relaciones internacionales y cada vez más a menudo ofrece un marco conceptual para la acción internacional. Aunque se trata de una cuestión polémica, se está generalizando la idea de que el concepto de seguridad no sólo se refiere a los Estados sino también a las personas. Cada vez está más claro que las repercusiones humanas de las acciones internacionales no pueden considerarse efectos colaterales de otras acciones y que han de constituir una preocupación esencial de todas las partes interesadas. Independientemente de que la idea cuente o no con un apoyo universal, cada vez se reconoce más en todo el mundo que la protección de la seguridad humana, incluidos los derechos humanos y la dignidad del hombre, debe ser uno de los objetivos fundamentales de las modernas instituciones internacionales”, *La responsabilidad de proteger. Informe de la comisión internacional cit.*, p. 7

⁸⁸ *La responsabilidad de proteger. Informe de la comisión internacional cit.*, p. 15.

⁸⁹ En este caso, hay que suscribir la afirmación de que “las cuestiones relativas a la soberanía y la intervención no afectan únicamente a los derechos o prerrogativas de los Estados, sino que tienen una profunda y fundamental repercusión en cada ser humano”. Más aún, “La seguridad humana abarca la seguridad de las personas, su seguridad física, su bienestar económico y social, el respeto a su dignidad y valía como seres humanos y la protección de sus derechos humanos y libertades fundamentales. El creciente reconocimiento mundial de que los conceptos de seguridad deben incluir a las personas y no sólo a los Estados fue una importante evolución del pensamiento internacional que se produjo durante el pasado decenio”, *La responsabilidad de proteger. Informe de la comisión internacional cit.*, p. 15.

⁹⁰ A/59/2005, Informe del Secretario General, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, p. 38, párr. 132.

delimitan su contenido. A decir verdad, se viene sosteniendo que la “responsabilidad de proteger” *no jugaría en todos los casos de conflictos armados ni ante cualquier violación de los derechos humanos* sino que actuaría tan sólo en determinadas circunstancias y condiciones. Por ello, el Secretario General se ha encargado de marcar las diferencias entre la “responsabilidad de proteger” y otras realidades fácticas y normativas que actúan en contextos similares.

En particular, se ha dicho que no se debe producir una confusión entre los “conceptos de la protección de los civiles y la responsabilidad de proteger” aunque tengan elementos comunes, ya que “la protección de los civiles es un concepto jurídico que se funda en el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados, mientras que la responsabilidad de proteger es un concepto político, establecido en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (...)” y porque “existen importantes diferencias en lo que respecta al alcance de cada uno de estos conceptos”. En efecto, para el Secretario general, “la protección de los civiles se refiere a violaciones del derecho internacional humanitario y de las normas de derechos humanos en situaciones de conflicto armado. La responsabilidad de proteger se limita a violaciones que constituyen crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o crímenes que se considerarían actos de genocidio o de depuración étnica. En situaciones que no llegan a constituir un conflicto armado pueden perpetrarse crímenes de lesa humanidad, genocidio y depuración étnica”⁹¹.

También, se viene manteniendo esta posición por parte de *la doctrina internacionalista*. Así, en la doctrina española, tanto Romualdo Bermejo como M. Eugenia López-Jacoiste sostienen que la responsabilidad de proteger no cubre los supuestos de protección a la población civil sino, tan sólo, algunos supuestos específicos de violación de los derechos humanos⁹². En particular, esta última autora ha afirmado que “desde una perspectiva conceptual, la responsabilidad de proteger y la protección de los civiles son evidentemente distintas”⁹³. Lo más relevante es que estas afirmaciones se hacen al hilo del estudio de casos de la práctica internacional, como ha sido *el asunto de Libia en 2011*. A mi juicio, sería difícil contener en un marco determinado la noción “responsabilidad de proteger” en sus relaciones con la protección de los derechos humanos y, seguramente, la práctica internacional lo que venga a confirmar, como ha sucedido en el asunto libio, es que se recurre a una noción de este tipo en todos aquellos casos en los que se violan de manera grave los derechos de la población de un Estado, sin que corresponda calificar previamente (como genocidio o crímenes contra la humanidad o de otro tipo) los diferentes supuestos de violación que se producen en la realidad.

En otras palabras, todo hace pensar (y presagiar) que el uso de la fuerza armada en el ejercicio de la “responsabilidad de proteger” podrá ser autorizado por el Consejo de

⁹¹ S/2012/376, *Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados*, 22 de mayo de 2012.

⁹² R. BERMEJO GARCIA, *loc. cit.* p. 51.

⁹³ E. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, *La crisis de Libia desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger cit.*, p. 112 y, sobre todo, p. 125

Seguridad aunque no haya existido una previa calificación de las violaciones de los derechos humanos que dan lugar a ese ejercicio como supuestos que impliquen “crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o crímenes que se considerarían actos de genocidio o de depuración étnica” y que, por lo tanto, bastaría con que se estuvieran produciendo casos de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. Quizá es muy acertada la posición que sostiene C. Fernández Liesa, quien habla de *catástrofes políticas y humanitarias*, refiriéndose a supuestos que provocan situaciones de emergencia humanitaria, de tal modo que estas situaciones son las “que han dado lugar a debates sobre el derecho de injerencia/asistencia/intervención humanitaria, según los casos, y a los nuevos debates sobre la denominada responsabilidad de proteger”⁹⁴.

La práctica española, aunque establece una distinción entre esas dos situaciones parece, sin embargo, que tiende también a equipararlas a la hora de que se tome una decisión respecto al empleo de la fuerza armada. Quizá esto podría deducirse de lo que se sostiene en la Estrategia española de Seguridad, elaborada en 2011, cuando se dice que “la protección de civiles es un pilar básico en la acción de la comunidad internacional en los supuestos en que se producen graves violaciones de los derechos humanos que pueden dar lugar a una respuesta de la misma comunidad internacional, acorde con los principios de la Carta de Naciones Unidas. En la mayoría de los conflictos los civiles no reciben la protección adecuada y establecida por el derecho internacional humanitario, siendo víctimas directas e indirectas de los mismos”. Para continuar indicando que “España impulsa también la Responsabilidad de Proteger, aprobada en la Cumbre Mundial de la ONU de 2005, que establece la responsabilidad colectiva de la comunidad internacional de proteger a las poblaciones, cuando sus propios estados no lo hagan, en casos extremos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica o crímenes de lesa humanidad. En cualquier caso la respuesta militar de la comunidad internacional debe ser el último recurso, y ha de enfatizarse siempre la importancia de la prevención de conflictos y el uso previo de la negociación o de otras medidas de presión como las sanciones políticas o económicas”⁹⁵.

En el fondo, no parece que el Consejo de Seguridad se abstenga, en un caso concreto, de autorizar el uso de la fuerza armada porque establezca distinciones en función de la naturaleza de la violación de los derechos humanos que acontezca en ese caso particular y, también, es muy posible que la práctica comience a confirmar la extensión del término “responsabilidad de proteger” para todos aquellos supuestos en los que están en peligro y se violan de manera generalizada, grave y sistemática los derechos humanos. En todo caso, es precisamente *la defensa de estos derechos* la que da sentido a una noción como la de “responsabilidad de proteger”, tal y como han puesto de manifiesto los diversos supuestos de la práctica internacional que hemos citado.

⁹⁴ C. FERNANDEZ LIESA, “Desarrollos del Derecho Internacional frente a los desastres/catástrofes internacionales”, *A.E.D.I.* 2011, número 27, p. 218.

⁹⁵ *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*, Gobierno de España, Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado, Madrid, 2011, pp. 22 y 23.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Desde la perspectiva conceptual, se ha asentado la noción “responsabilidad de proteger” en el Derecho internacional puesto que encuentra cabida en la formulación de los principios y normas de carácter general que regulan las relaciones internacionales contemporáneas y afecta a los principios más relevantes de este ordenamiento jurídico. Se combinan, con naturalidad, las obligaciones de los Estados y los deberes que corresponden a la comunidad internacional. La “responsabilidad de proteger” no es un modo de intervención ni supone, en todos los casos, el uso de la fuerza armada. En realidad, es una doctrina que se elabora en función de las transformaciones que han tenido lugar a lo largo del siglo XX, por el surgimiento de nuevos sujetos del Derecho Internacional y por la aparición o el reforzamiento de principios estructurales con naturaleza “constitucional”. Además, se formula como *una doctrina útil* para alejar de la práctica internacional comportamientos de los Estados que, si bien en algunos casos tenían una finalidad humanitaria, suscitaban graves dificultades a la hora de sostener su legalidad. Las denominadas “intervenciones de humanidad” dejan de tener sentido desde el momento en que la “responsabilidad de proteger” a las personas que habitan en un territorio recae, primordialmente, sobre los Estados que ejercen el control y jurisdicción sobre ese territorio y, subsidiariamente, sobre la comunidad internacional.

Sin embargo, esta doctrina no supone la incorporación, en el Derecho internacional, de *una nueva causa de exclusión de la ilicitud del uso de la fuerza* en las relaciones internacionales. Solamente se puede ejercer la fuerza por el Estado, quien tiene, en primer lugar, el monopolio en el espacio en el que actúa y, en su caso, por la comunidad internacional que *estaría representada, en todas las circunstancias, por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. La “responsabilidad de proteger” no otorga la representación de la comunidad internacional a ningún Estado ni a ningún grupo de Estados ni a organizaciones de alcance regional, ni tan siquiera a otro órgano de las Naciones Unidas. Como se ha dicho “el peligro de la responsabilidad de proteger es que se pueda tomar partido en los conflictos para defender los intereses particulares”, de tal manera que “para evitar esta desviación la toma de decisión le corresponde a un órgano internacional y no solamente a un país”⁹⁶. Pero este órgano, en la actual estructura política y jurídica de la sociedad internacional, no es otro que el Consejo de Seguridad.

Desde que se formuló esta doctrina en términos teóricos se advierte que se ha ido conformando sobre bases conceptuales muy seguras, aunque queda por ver cómo continuará su evolución *al hilo de la práctica internacional*. La realidad nos demuestra, a las claras, que no siempre que se dan las circunstancias y condiciones que permitirían poner en marcha, en todas sus dimensiones, la “responsabilidad de proteger”, tienen lugar comportamientos de los Estados o de la comunidad internacional que la hagan efectiva, como podría ser la situación que está aconteciendo en Siria a lo largo de 2012. No obstante, algunos casos que hemos mencionado, nos revelan que es posible su aplicación y que, en esos supuestos, no se ha producido una ruptura de la legalidad internacional ni reacciones significativas en el conjunto de los Estados que conforman la

⁹⁶ B. PALACIÁN DE INZA, *La responsabilidad de proteger cit.*, p. 8.

comunidad internacional. En otros términos, el cumplimiento de las obligaciones que dimanen de esta responsabilidad no supone un comportamiento contrario al derecho internacional en vigor, ni tan siquiera cuando implica el empleo de la fuerza armada. Con todos los matices que se quiera, el empleo de la fuerza armada en Libia en 2011 no se puede decir que haya provocado una reacción en contra significativa por parte de los Estados que conforman la comunidad internacional.

En definitiva, el camino que ha recorrido esta institución, además de rápido, ha sido en permanente relación con los principios “constitucionales” del sistema internacional. La “responsabilidad de proteger” no es en el fondo si no una respuesta a determinadas necesidades de la sociedad internacional, en la que, paulatinamente, ha ido aumentando el valor del individuo y, paradójicamente, se han reforzado las competencias de los Estados en relación con las personas. Ahora bien, se deja claro que ante la inactividad, por parte de los Estados, a la hora de llevar a cabo las labores de protección que les corresponden, entraría en juego la acción de la comunidad internacional. Como lo ha señalado el Secretario General “desde que la Cumbre Mundial 2005 aprobó el concepto de la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, la comunidad internacional ha avanzado mucho en el perfeccionamiento del concepto y en hacerlo efectivo”⁹⁷.

En la actualidad, falta por ver todos los efectos, políticos y jurídicos, de una doctrina de este tipo que, como hemos podido observar, oscila entre una buena fundamentación conceptual y una inconstante y fragmentaria práctica de los Estados y de las organizaciones internacionales.

⁹⁷ A/66/874-S/2012/578 *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva cit.*, p. 1, párr. 1.