

LA “RESPONSABILIDAD DE PROTEGER”: UN NUEVO PAPEL PARA NACIONES UNIDAS EN LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

Rafael García Pérez*

Sumario: I. LA CUMBRE MUNDIAL 2005: UNA REFORMA APLAZADA II. EL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA Y LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER. 1. La Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía de los Estados. 2. El Informe del Grupo de Alto Nivel y la propuesta del Secretario General. 3. El Documento Final de la Cumbre 2005. III. UN NUEVO PRINCIPIO PENDIENTE DE DEFINICIÓN. 1. El temor a ser intervenido. 2. El temor a tener que intervenir

I. LA CUMBRE MUNDIAL 2005: UNA REFORMA APLAZADA

Con el término de la guerra fría se renovó la esperanza de que las Naciones Unidas podrían finalmente desempeñar el papel para el que había sido concebida la organización en sus inicios. Su actividad a lo largo de la década de los noventa permitió actualizar la agenda internacional introduciendo nuevos contenidos que lograron alcanzar un altísimo consenso internacional acerca del fortalecimiento del sistema internacional y la forma de afrontar los problemas derivados de la seguridad y el desarrollo. Tal vez el logro más evidente de esta labor fue la *Declaración del Milenio*, adoptada en el año 2000, entre cuyos principales objetivos se establece el compromiso para reducir a la mitad la incidencia de la pobreza extrema sobre la población mundial antes de 2015¹.

Sin embargo, al optimismo inicial le sustituyó un desánimo creciente que se ha ido extendiendo con el inicio del nuevo siglo. Los numerosos episodios de guerra genocidas desarrollados tanto en África Central como en los Balcanes, ante los cuales la ONU no pudo responder como hubiera sido necesario, puso en entredicho la capacidad de la Organización para desempeñar sus funciones y avivó el debate sobre la reforma de sus estructuras, especialmente el Consejo de Seguridad. En otros frentes, los resultados se volvieron igualmente decepcionantes. Tanto el Protocolo de Kyoto como la Corte Penal Internacional fueron esperanzadores frutos del multilateralismo que se toparon

* Profesor titular de Relaciones Internacionales. Universidad de Santiago de Compostela.

© Rafael García Pérez. Todos los derechos reservados.

¹ NN.UU.: *Declaración del Milenio*. Nueva York, 13 de septiembre de 2000 (A/RES/55/2*) (www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf).

con una beligerante oposición de los Estados Unidos. Algo parecido ocurrió con los nuevos fondos globales destinados a reducir la deuda de los países pobres, para hacer frente a los problemas medioambientales y contener la expansión de enfermedades graves como el VIH/SIDA, que no encontraron el respaldo financiero necesario para ser aplicados con eficacia.

Por último, la procelosa intervención de Naciones Unidas en el proceso que finalmente condujo a la agresión norteamericana contra Iraq sumió a esta Organización en un descrédito del que no se ha recuperado y que ha sido convenientemente alimentado a través de informaciones interesadas que al dar noticia de determinados actos de corrupción trataban, en realidad, de debilitar la posición del Secretario General Kofi Annan, algunos de cuyos familiares más directos se encontraban presuntamente implicados².

Junto a estas dificultades y los propios defectos internos de la Organización, ha sido el unilateralismo impulsado por la actual Administración del presidente Bush el principal responsable de esta percepción generalizada de crisis. La reorientación de la política exterior norteamericana tras los atentados del 11-S consagrando el uso unilateral de la fuerza militar para castigar una agresión cometida por un grupo no identificado con ningún Estado y que carecía de una base territorial concreta, ha sometido al concepto de seguridad, y por extensión al conjunto mismo del sistema de seguridad, a unas enormes tensiones que se encuentran en la raíz de la crisis a la que asistimos.

La posición norteamericana fue fijada en un documento oficial bien conocido por todos: la *Estrategia de Seguridad Nacional*³ publicado en septiembre de 2002. En él se identifica al terrorismo como la principal amenaza estratégica y se adopta la doctrina del ataque preventivo como medio para combatirlo. La asunción de esta doctrina rompe con todos los principios del Derecho internacional relativos al uso legítimo de la fuerza. El gobierno estadounidense se arrogó el derecho de atacar sin ser atacado, sin que haya una evidencia de amenaza creíble y sin que ese hipotético ataque se encuentre cercano en el tiempo. Ellos solos, al margen de las Naciones Unidas, se declaran legitimados para identificar toda amenaza potencial, aunque sea futura y se manifieste aún de forma difusa, y se muestran dispuestos a actuar militarmente para eliminarla allí donde se encuentre. En la práctica no existe diferencia alguna que permita distinguir entre un ataque preventivo formulado en estos términos y una agresión armada⁴.

² Los escándalos de todo tipo y la mala gestión económica parecen ser características propias de la Organización que se han manifestado desde sus orígenes. Sobre el particular véase: FRATTINI, E.: *ONU. Historia de la corrupción*. Madrid, Espasa, 2005. Sobre la gestión de Annan y las implicaciones de su hijo: pp.280-300.

³ *The National Security Strategy of the United States of America*. Septiembre 2002 (www.whithouse.gov/nsc/nss.html).

⁴ REMIRO BROTONS, A.: "Guerras del Nuevo Orden: Iraq, la agresión de los democráticos señores", en: *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2003*, Universidad del País Vasco, pp.17-53; PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel: "La legítima defensa puesta en su sitio: observaciones críticas sobre la doctrina Bush de la acción preventiva", en: *Revista Española de Derecho Internacional* vol.LV nº1/2003, pp.187-204.

El impacto que ha tenido la aplicación de esta doctrina sobre la convivencia internacional ha favorecido entre el resto de los actores internacionales una reacción que de forma paradójica propició un nuevo impulso político para la reforma de la Organización. Con la iniciativa del Secretario General se abrió un proceso de preparación y estudio de aquellas medidas que podrían ser aplicadas en la práctica para lograr dos objetivos principales: la reforma del sistema de seguridad colectiva y la consecución de los *Objetivos del Milenio*. En ambos casos se contó con la colaboración de grupos de expertos de alto nivel que elaboraron sendos informes⁵ que sirvieron de base para que Kofi Annan presentara a finales de marzo de 2005, un documento titulado: *Un concepto más amplio de libertad*⁶, en donde se recogían muchos de los planteamientos de estos asesores, así como un ambicioso programa de reformas. Sin duda, el más importante desde la creación de la ONU hace sesenta años.

Tal y como ha desvelado, con posterioridad, el propio Kofi Annan⁷, su propuesta encerraba una doble estrategia negociadora: por un lado, colocar “el listón a un nivel deliberadamente alto”, con el fin de ganar margen en la negociación; al tiempo que presentaba el conjunto de las reformas como un solo paquete al estimar como más probable que se logaran avances si se procedía conjuntamente y no por separado.

La propuesta del Secretario General dio lugar, efectivamente, a un intenso proceso de debate y negociación cuyo resultado más palpable fue una rebaja significativa del contenido y las aspiraciones del documento. Las cuestiones de mayor calado, como la reforma del Consejo de Seguridad, fueron dejadas finalmente de lado en aras de un consenso que permitiera obtener resultados en otros asuntos. Los difíciles equilibrios logrados en una negociación tan compleja realizada a tantas bandas se vieron amenazados cuando, en la segunda mitad del mes de agosto, irrumpió el nuevo embajador estadounidense ante la Organización, el neoconservador John Bolton⁸, resuelto a introducir 750 modificaciones al texto objeto de negociación. Las enmiendas estadounidenses eran plenamente coherentes con la nueva orientación de la política

⁵ NN.UU.: *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*. Nueva York, 2 de diciembre de 2004 (A/59/565) (www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf). NN.UU.: *Proyecto del Milenio de la ONU. Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Londres, 2005 (www.unmp.forumone.com/spanish.html). El director de este informe ha publicado recientemente una obra divulgando sus propuestas: SACHS, J.: *El fin de la pobreza*. Barcelona, Debate, 2005.

⁶ NN.UU.: *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos*. Informe del Secretario General. Nueva York, 21 de marzo de 2005 (A/59/2005) (www.un.org/spanish/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf). Ver, también, el discurso de Annan presentando el informe ante la Asamblea General (www.un.org/spanish/largerfreedom/annex.htm), así como su artículo: “En mayor libertad”: hora decisiva en la ONU”, en: *Foreign Affairs en español*, julio-septiembre 2005 (www.foreignaffairs-esp.org/20050701faenespessay050308/kofi-annan/en-mayor-libertad-hora-decisiva-en-la-onu.html?mode=print).

⁷ ANNAN, K.: “Un vaso al menos medio lleno” (artículo publicado en la prensa internacional al término de la Cumbre Mundial de Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2005) (www.cinu.org.mx/prensa/opeds/opedVcumbre.htm).

⁸ “EE.UU. presiona para amoldar la reforma de la ONU a su política exterior”, en: *El País* (26.8.05); “Enmiendas a la ONU” (editorial), en: *El País* (27.8.05).

exterior impulsada por la presidencia de G. Bush⁹. Reclamaban la eliminación de toda mención a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a la Corte Penal Internacional, al Protocolo de Kyoto o al Tratado para la prohibición de pruebas nucleares, entre otras muchas medidas. Aunque una posterior intervención de la Secretaria de Estado Condoleeza Rice permitió atemperar las formas y algunas de las propuestas del embajador, lo sustancial permaneció, permitiendo que otros países que mantenían discrepancias con algunos aspectos del documento se ampararan en la actitud norteamericana para introducir nuevas objeciones¹⁰. A la vista de estas maniobras, el presidente de la Asamblea General y responsable de las negociaciones, Jean Ping, hizo público su temor por la suerte de la Cumbre, por lo que lanzó una “operación rescate” a comienzos de septiembre, creando un grupo de trabajo, integrado por 32 países, que fueron los encargados de cerrar el documento final¹¹.

Dados estos antecedentes inmediatos puede considerarse como un éxito diplomático la mera celebración de la Cumbre Mundial que reunió en Nueva York, entre el 14 y el 16 de septiembre de 2005, a 175 máximos dirigentes políticos internacionales en el foro de Naciones Unidas, y los resultados, aunque modestos, no pueden ser considerados del todo negativos si bien no se ha alcanzado el pacto global que sin duda alguna el futuro de la humanidad demanda. El resultado de la Cumbre refleja la ONU posible en las actuales circunstancias, pero no es la ONU deseable, ni tan siquiera es la ONU necesaria.

El documento finalmente aprobado¹² contiene compromisos asumidos tanto por los países donantes como por los países en desarrollo, sobre los pasos a dar para que en 2015 se consigan los objetivos de desarrollo acordados en la Cumbre del Milenio. Logro que contó con el respaldo explícito del presidente Bush, aunque en su discurso se abstuvo de ofrecer el imprescindible compromiso financiero para que puedan ser alcanzados efectivamente. El documento incluye, además, decisiones destinadas a fortalecer la capacidad de las Naciones Unidas en el mantenimiento, el establecimiento y la consolidación de la paz, incluido un esbozo de una nueva comisión de consolidación de la paz, lo que permitirá asumir acciones internacionales más coherentes y con mayores posibilidades de fraguar una paz duradera. Otras decisiones igualmente importantes han sido duplicar el presupuesto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, crear un sistema

⁹ La posición del gobierno estadounidense ante la reforma de la ONU es tratada ampliamente en los siguientes estudios: MENDELSON FORMAN, J.: *¿Podrá salvar la reforma a la ONU?* Real Instituto Elcano (Documento de trabajo nº 40/2005 de 17.10.2005); KERN, S.: *¿Se reformará la ONU?* Real Instituto Elcano (Análisis nº 131/2005 de 14.11.2005) (www.realinstitutoelcano.org).

¹⁰ Sobre la evolución de la fase final de esta compleja negociación véase: SANAHUJA, J.A.: *La “Cumbre del Milenio+5” y la gobernanza del sistema internacional: ¿Reforma o parálisis –Un informe de situación ante la Cumbre de Nueva York, septiembre 2005--*. Madrid, CIP, 2005, pp.5-7 (www.fuhem.es/portal/areas/paz/temas.asp?sb=8).

¹¹ El día anterior a la inauguración de la Cumbre, por la mañana, aún quedaban por resolver 140 puntos de desacuerdo que afectaban a 27 temas distintos. En un alarde de diplomacia del tipo "lo tomas o lo dejas" se pudo ultimar el documento, entrada ya la noche, horas antes del inicio de la sesión. ANNAN: “Un vaso ...” *Opus cit.*

¹² NN.UU.: Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Nueva York, 20 de septiembre de 2005 (A/60/L.1*) (www.un.org/spanish/summit2005/fact_sheet.html).

mundial de alerta temprana para prevenir desastres naturales; movilizar nuevos recursos para luchar contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo; y mejorar el Fondo Renovable Central de las Naciones Unidas para Emergencias.

También fue aceptada la creación de un nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, aunque con muchas menos competencias de las previstas en la propuesta original. En el campo de la reforma de la gestión fueron aprobados nuevos mecanismos de supervisión y auditoría más independientes y rigurosos; sin embargo, fue rechazada la propuesta de dotar al Secretario General de mayor autoridad ejecutiva.

Las principales carencias del documento se concentran en las cuestiones de seguridad. Como resultaba previsible, la reforma del Consejo de Seguridad no fue aceptada. Tampoco se logró introducir en la redacción final una definición de terrorismo asumida por el conjunto de los Estados Miembros. No obstante, el documento sí que contiene, por primera vez en la historia de las Naciones Unidas, una condena inequívoca de esta práctica criminal “en todas sus formas y manifestaciones, independientemente de quién lo cometa y de dónde y con qué propósitos”¹³. Cabe la esperanza de que se pueda avanzar en este terreno y se cumpla la previsión de que en el plazo de un año se logre un acuerdo para forjar una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo.

Con todo, tal vez el principal fallo del documento es no haber abordado la cuestión de la proliferación de las armas nucleares. Algunos Estados, principalmente los Estados Unidos, quisieron que se diera prioridad absoluta a la no proliferación, mientras que otros insistieron en que las acciones para reforzar el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) debían incluir nuevos pasos hacia el desarme. De este modo, se repitió el fracaso de la conferencia de examen del TNP celebrada en mayo de 2005.

Tal vez por contraste frente a los fracasos enunciados, pero también por su valor intrínseco, lo más valioso e innovador del resultado de esta Cumbre posiblemente haya sido la aceptación por todos los miembros de las Naciones Unidas de la existencia de una responsabilidad colectiva de proteger a las poblaciones civiles contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad cuando las autoridades locales no estén manifiestamente a la altura de sus responsabilidades, con el compromiso de hacerlo por conducto del Consejo de Seguridad.

II. EL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA Y LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Las discrepancias sobre el uso legítimo de la fuerza han constituido uno de los mayores puntos de tensión internacional en los últimos tiempos, desde el ataque de la OTAN contra Kosovo y, de modo especial, a partir del 11-S, alcanzando el momento de mayor gravedad con la invasión norteamericana de Iraq. El Secretario General, en su informe *Un concepto más amplio de libertad*¹⁴, ponía de manifiesto la necesidad de lograr un consenso internacional básico sobre “cuándo y cómo se puede utilizar la

¹³ *Ibidem*, párrafo 81.

¹⁴ *Vid. supra* nota 6.

fuerza para defender la paz y la seguridad internacionales”. Kofi Annan identificaba tres puntos principales de desencuentro¹⁵:

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

En el primero de los casos, el uso la fuerza en previsión de amenazas inminentes estaría cubierto plenamente por el derecho a la legítima defensa de los Estados establecido por el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas¹⁶. Ocasionalmente pueden manifestarse disensos a favor de una interpretación más genérica y menos restrictiva de este derecho, así como sobre la valoración que merece el termino inminente pero, en general, es notable el alto grado de respaldo que siguen mostrando los Estados, y los juristas, a mantener el estricto respeto a la Carta.

Mayor grado de divergencia ha causado el segundo supuesto. En este caso, el informe del Secretario General asume el criterio expuesto en el informe del Grupo de Alto Nivel, *Un mundo más seguro*¹⁷, y descarta de forma firme y clara la posibilidad del uso unilateral de la fuerza en aquellos casos en que las amenazas sean latentes y no inminentes. En esas ocasiones, el criterio de Kofi Annan es que la respuesta debe quedar en manos del Consejo de Seguridad que llegado el caso puede autorizar o ratificar¹⁸ el uso de la fuerza militar, incluso de forma preventiva. La propuesta de Annan es la única posible dentro del marco legal internacional vigente y representa una desautorización implícita, pero contundente, de la Doctrina Bush de guerra preventiva. No obstante, el Secretario General, consciente de que el Consejo no pueda ofrecer una respuesta operativa en caso de crisis recomienda que el propio Consejo de Seguridad apruebe una resolución en la que se espongan los principios que deben guiar su actuación ante casos de esta naturaleza y asuma el compromiso de regirse por ellos al decidir una autorización o un mandato para hacer uso de la fuerza¹⁹.

En el tercer caso, en cambio, sí se ha logrado un acuerdo que representa una interesante innovación en la definición del sistema de seguridad actualmente en vigor y

¹⁵ *Ibidem*, párrafo 122.

¹⁶ “Las amenazas inminentes están plenamente previstas en el artículo 51, que salvaguarda el derecho inherente de los Estados soberanos a defenderse de un ataque armado. Los juristas han reconocido hace tiempo que esto abarca tanto un ataque inminente como un ataque ya ocurrido”. *Ibidem*, párrafo 124.

¹⁷ *Vid. supra* nota 5, párrafos 190 y 191.

¹⁸ Sobre las incertidumbres que genera el uso del término “ratificar” por el Secretario General resulta muy interesante la valoración que ofrece el profesor GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “El ‘uso de la fuerza’ en el Informe del Secretario General de Naciones Unidas preparatorio de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (septiembre de 2005), en: *Revista Electrónica de Estudios internacionales* n° 10/2005, pp.22-23 (www.reei.org).

¹⁹ El propio informe señalaba cuales debían ser estos principios: *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 126. *Vid. infra* nota 27.

tal vez constituya, como destacábamos antes, el resultado más valioso de la Cumbre 2005. Para analizar este nuevo uso legítimo de la fuerza vamos a realizar una exposición de los antecedentes y la forma en que ha quedado finalmente definido para realizar, a continuación, una valoración crítica del mismo.

1. La Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía de los Estados

La posibilidad de que los Estados puedan actuar individual o colectivamente, de forma coercitiva o incluso utilizando la fuerza militar contra otro Estado, sin que existan motivos de defensa propia, ni para hacer frente a una grave amenaza contra la paz y seguridad internacionales, sino solamente para proteger a una población amenazada dentro de otro Estado, fue una cuestión muchas veces debatida a lo largo de los años noventa.

El fracaso de la intervención internacional en Somalia en 1993, la ineficiente respuesta ante el genocidio de Ruanda en 1994, la impotencia de la presencia de las Naciones Unidas que no pudo impedir una guerra de limpieza étnica en Srebrenica y en Bosnia-Herzegovina en 1995, y la intervención de la OTAN en Kosovo, sin mandato del Consejo de Seguridad, en 1999, fueron sucesivos escalones de un proceso de degradación del sistema de seguridad que, en todos los casos, provocó una enorme controversia internacional sobre cuestiones de principio como son el papel y la responsabilidad de las Naciones Unidas, y la naturaleza y los límites de la soberanía de los Estados. El Secretario General, Kofi Annan, pidió en dos ocasiones (1999 y 2000) a la Asamblea General que diese solución a estos dilemas sin que su demanda encontrara respuesta positiva en el seno de la ONU. Ante esta situación, el gobierno de Canadá creó, en septiembre de 2000, una Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados²⁰ encargada de elaborar un informe²¹ que pudiera servir a las Naciones Unidas para adoptar un criterio de actuación ante situaciones de esta naturaleza

El punto de partida de la Comisión consistió en cambiar los términos del debate político desarrollado hasta entonces²², de manera que no se trataba de establecer el “derecho a intervenir” sino que la comunidad internacional asumiera la “responsabilidad de proteger” a las poblaciones amenazadas.

Redefinir la cuestión de este modo implica reconocer que la responsabilidad primaria de proteger la tiene el Estado correspondiente, y solamente si no puede o no quiere cumplir con ella, o si él mismo es el culpable de los crímenes, la posible

²⁰ Esta Comisión estuvo presidida por Gareth Evans, antiguo ministro australiano de Asuntos Exteriores, junto con el diplomático argelino y Asesor Especial de las Naciones Unidas Mohamed Sahnoun. Los demás participantes eran analistas y expertos de gran prestigio, provenientes de diferentes partes del mundo: Gisele Cote-Harper, Lee Hamilton, Michael Ignatieff, Vladimir Lukin, Klaus Naumann, Cyril Ramaphosa, Fidel Ramos, Cornelio Sommaruga, Eduardo Stein y Ramesh Thakur.

²¹ *La responsabilidad de proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados* (diciembre 2001) (www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf.)

²² EVANS, G.: “La responsabilidad de proteger”, en: *Revista de la OTAN*, invierno 2002 (www.nato.int/docu/review/2002/issue4/spanish/analysis.html); y EVANS, G./ SAHNOUN, M.: “The Responsibility to Protect”, en: *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre 2002, pp.99-110.

actuación pasaría a ser responsabilidad de la comunidad internacional. Por otro lado, el concepto “proteger” abarca más significados que “intervenir”, porque no sólo incluye el deber de actuación, sino también los de prevención y reconstrucción posterior.

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. Cuando no se ha conseguido resolver, o contener, la situación mediante medidas preventivas y cuando un Estado no puede o no quiere corregirla, entonces puede resultar necesaria la intervención por parte de otros miembros de la comunidad internacional²³. Estas medidas coercitivas pueden ser de tipo político, económico o judicial, y sólo en casos extremos pueden también incluir el uso de la fuerza armada.

Pero, ¿cómo definir qué es un caso extremo? ¿Qué condiciones o controles deben aplicarse para determinar si una operación militar debe llevarse a cabo, y en qué debe consistir dicha operación? Para dar respuesta a estas dudas la Comisión consideró que todos los criterios pertinentes para la toma de decisiones podían reducirse a seis normas de actuación²⁴ que a continuación se exponen, que consisten en un criterio de mínimos, cuatro criterios cautelares y un criterio de autoridad.

- *Un mínimo de causa:* Para que pueda justificarse una intervención militar para proteger a la población, debe estar produciéndose, o estar a punto de producirse, un perjuicio grave e irreparable contra seres humanos en casos tales como la muerte de una gran cantidad de personas, comprobada o presunta, con intención genocida o sin ella, que se deba a una acción deliberada del Estado, a una incapacidad o negligencia del mismo, a la inexistencia de la organización estatal; o también a una limpieza étnica a gran escala, comprobada o presunta, si se lleva a cabo mediante matanzas, expulsiones forzosas, actos de terror o violaciones.

El límite que se establezca para determinarlo debe ser estricto y riguroso, tanto por motivos teóricos (la intervención militar debe ser algo excepcional) como prácticos (si se quiere que la intervención se realice cuando sea realmente necesaria). El criterio de mínimos así expuesto tiene suficiente amplitud para cubrir no sólo la perpetración deliberada de horrores como los que se produjeron en Bosnia-Herzegovina, Kosovo y Ruanda, sino también situaciones de desintegración del Estado como en Somalia, y también puede abarcar casos de catástrofe medioambiental o humana en las que el Estado correspondiente no quiera o no pueda actuar, o reclame ayuda, y se estén produciendo o puedan producirse numerosas muertes.

²³ Esta división de responsabilidades entre el Estado y la comunidad internacional es semejante a la fórmula empleada para definir el estatuto de la Corte Penal Internacional. LIROLA DELGADO, I./MANTÍN MARTÍNEZ, M.: *La Corte Penal Internacional*. Barcelona, Ariel, 2001, pp.24-26.

²⁴ *Vid. supra* nota 21, párrafos 4.15 a 4.43.

Por el contrario, quedarían excluidos de este criterio de mínimos las situaciones de violación de los derechos humanos que no lleguen a constituir matanzas o limpieza étnica (como la discriminación racial sistemática, o la represión política), el derrocamiento de gobiernos elegidos democráticamente y el rescate por parte de un Estado de sus ciudadanos que se hallen en otro país. Aunque en esos casos pueda aprobarse una acción externa de diversos tipos tales como la adopción de sanciones políticas, económicas o militares, no parece que puedan justificar una intervención militar por motivos humanitarios.

- *Recta intención:* El principal propósito de la intervención debe ser detener o impedir el sufrimiento de las personas. Existen diversas formas de ayudar al cumplimiento de esta norma. Una es que la intervención militar siempre se realice de forma colectiva o multilateral, y nunca por un país en solitario. Otra consiste en comprobar hasta qué punto la intervención goza del apoyo de la gente a la que pretende ayudar. Y también se puede verificar que la opinión de los restantes países de la zona haya sido tomada en cuenta y sea favorable a la intervención.
- *Ser el último recurso:* La intervención militar solamente puede justificarse cuando se hayan examinado todas las opciones no bélicas para la resolución pacífica de la crisis y existan motivos razonables para pensar que otras medidas no tendrían éxito.
- *Proporcionalidad en los medios empleados:* La escala, duración e intensidad de la intervención militar debe ser la mínima necesaria para asegurar el objetivo establecido de protección a las personas. La acción emprendida ha de resultar proporcionada respecto al propósito pretendido, y mantener su ponderación frente a la magnitud de la provocación inicial. Las consecuencias sobre el sistema político del país afectado deben ser las estrictamente necesarias para la consecución de los objetivos de la intervención.
- *Disponer de unas perspectivas de éxito razonables:* La acción militar solamente puede estar justificada si tiene unas posibilidades razonables de éxito, si las consecuencias derivadas de la actuación no se prevén peores que la no-intervención, y si no supone un riesgo de desencadenar un conflicto aún mayor.
- *Ser decidida por una autoridad competente:* Evidentemente, no existe ningún organismo más legitimado que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para autorizar una intervención militar por motivos humanitarios. Pero en el Informe se contempla la posibilidad de que pueda volver a repetirse una situación como la planteada con la crisis de Kosovo. En esas circunstancias, y ante la parálisis del Consejo de Seguridad, el Informe propone dos soluciones institucionales. Una es llevar la cuestión ante la Asamblea General en Sesión Especial de Emergencia según el procedimiento de “Unión por la Paz” (utilizado para las operaciones emprendidas en Corea en 1950, en Egipto en 1956 y en el Congo en 1960). La segunda posibilidad consiste en una actuación de organizaciones regionales conforme al Capítulo VIII de la Carta y dentro de su área de actuación, que debería verse seguida a continuación por una petición de

autorización al Consejo de Seguridad, tal y como ocurrió con las intervenciones en Liberia al principio de los años noventa y Sierra Leona en 1997.

La principal consecuencia de este Informe, que fue discutido en el Consejo de Seguridad en 2002, fue difundir el convencimiento entre los responsables políticos y los diplomáticos internacionales de que no podía volver a repetirse la pasividad, cuando no indiferencia, mostrada por la comunidad internacional durante los años noventa ante hechos criminales de esta naturaleza. Un convencimiento que debía sustanciarse en una declaración que fuera aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que se respaldase el concepto de la “responsabilidad de proteger” como una nueva norma internacional.

2. El Informe del Grupo de Alto Nivel y la propuesta del Secretario General

Tanto el compromiso moral como la propuesta doctrinal que aportaba el documento elaborado por la Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía de los Estados fueron recogidos por en el Informe del Grupo de Alto Nivel²⁵ así como en la propuesta de Kofi Annan²⁶. En ambos documentos se atribuye a los Estados el deber de proteger a sus propios ciudadanos considerándolo como uno de los atributos básicos de la soberanía. En el caso de que un Estado no fuera capaz de hacerlo, la comunidad internacional deberá estar facultada para emplear toda medida coercitiva, incluyendo a la fuerza armada, que fuera necesaria al considerar que los crímenes de lesa humanidad constituyen amenazas para la paz y la seguridad internacionales. El Secretario General destaca que en la aplicación de este nuevo principio no pueden tener cabida las intervenciones unilaterales ya que siempre se deberá contar con la autorización expresa del Consejo de Seguridad. Annan destaca la necesidad de conseguir que el Consejo de Seguridad funcione mejor y para ello propone que el propio Consejo apruebe una resolución en la que se expongan los principios que permitan determinar cuándo puede ser autorizado el uso de la fuerza armada: “(...) el Consejo debe tener una opinión común de cómo sopesar la gravedad de la amenaza; cuál es el objetivo adecuado de la acción militar propuesta; si otros medios menos graves que el uso de la fuerza podrían conseguir probablemente detener la amenaza; si la opción militar es proporcional a la amenaza en cuestión; y si hay una posibilidad razonable de éxito (...)”²⁷.

Como puede observarse, al enunciar este *código de conducta* el Secretario General asume los mismo principios y objetivos propuestos en el informe de la Comisión Internacional, pero lo hace de una manera mucho menos rigurosa y de forma más genérica. Ni tan siquiera llega a reproducir los “criterios básicos de legitimidad”²⁸ expuestos en el informe del Grupo de Alto Nivel, aunque se inspira en ellos. Tal y como

²⁵ Vid. *supra* nota 5, párrafos 201 a 203.

²⁶ Vid. *supra* nota 6, párrafos 134 y 135.

²⁷ *Ibidem* párrafo 126. Ver también el párrafo 7 letra b) del Anexo: “Decisiones propuestas a los Jefes de Estado y de Gobierno”, del mismo documento.

²⁸ Toman su enunciado de lo propuesto en el informe de la Comisión Internacional: a) Gravedad de la amenaza; b) propósito correcto; c) último recurso; d) proporcionalidad de los medios; y e) balance de las consecuencias. Vid. *supra* nota 5, párrafo 207.

han sido expuestos, estos principios dan por supuestas demasiadas cosas y ofrecen un margen a la interpretación demasiado amplio, en función de cada caso, lo cual devaluaría irremisiblemente su eficacia. Por el contrario, una definición más precisa y rigurosa permitiría reafirmar la legitimidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad y podría servir para evitar su parálisis ante futuras situaciones de extrema gravedad. Sin embargo, como ha señalado algún comentarista²⁹, tal y como han sido enunciados por el Secretario General más bien parecen pensados para frenar una acción del Consejo antes que para facilitar la adopción de resoluciones.

En líneas generales, tanto el informe del Grupo de Alto Nivel como el del Secretario General, y de modo especial éste último, hacen una exposición menos matizada y precisa que la realizada por la Comisión Internacional en su día, y no llegan a concretar la “obligación” internacional que postulan, ni detallan con el rigor debido las condiciones que se deben cumplir para autorizar una intervención armada. En el lado positivo, puede destacarse el enfoque multilateral de la propuesta y la perspectiva razonable de que el empleo de la fuerza armada, amparada bajo este nuevo supuesto, se adapte plenamente a los principios de la seguridad colectiva enunciados en la Carta. Pero también son patentes aspectos negativos que no pueden obviarse. El principal de ellos tal vez sea el silencio que mantiene el informe Annan sobre qué puede ocurrir si es el Consejo de Seguridad el que no pueda o no quiera actuar ¿Por qué el Secretario General no llega a plantear, ante esta eventualidad, la eliminación o la restricción del derecho de veto, tal y como sugiere el profesor Gutiérrez Espada³⁰? O, como también plantea este mismo autor, puesto que se reconoce una obligación internacional de proteger, llegado el caso y como último recurso ¿no podrían los Estados intervenir por la fuerza de forma unilateral invocando razones humanitarias³¹? ¿Podrían hacerlo las organizaciones regionales de seguridad?

Sobre esta última posibilidad únicamente se pronuncia el informe del Grupo de Alto Nivel, y lo hace de una manera muy somera que pese a la contundencia con que se manifiesta genera múltiples incertidumbres: “ (...) en todos los casos habría que recabar autorización del Consejo de Seguridad para operaciones regionales de paz, reconociendo que en algunas situaciones urgentes tal vez haya que hacerlo una vez comenzadas las operaciones”³² ¿Qué cabe entender por “situaciones urgentes”? ¿Cómo y por qué tendría que dar el Consejo su autorización a *posteriori* en el caso de no haberlo hecho de forma previa? La cuestión que subyace ante esta ambigüedad es si el Consejo de Seguridad sería realmente la única autoridad con capacidad para tomar la decisión de autorizar el uso de la fuerza para proteger a las poblaciones civiles frente a crímenes de lesa humanidad.

²⁹ RATNER, S.: “Self-Defense and the World After September 11: Implications for UN Reform”, en: ESPÓSITO, C./ ALMQVIST, J. (eds.): *Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect*. Madrid, FRIDE, 2005, pp.6-8 (www.fride.org).

³⁰ Ver las críticas que formula el profesor Gutiérrez Espada en el artículo mencionado en la nota 18, página 18 y ss.

³¹ Sobre este aspecto ver el estudio de GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “¿No existe, acaso, justificación jurídica posible para las intervenciones armadas por causa de humanidad?”, en: SOROETA LICERAS, J. (ed.): *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián. Volumen V*. Bilbao, Universidad del País Vasco, 2005, pp.203-224.

³² *Vid. supra* nota 5, párrafo 272, apartado a).

En la medida en que estos extremos no han sido suficientemente precisados resultan lógicos los reparos manifestados por un número significativo de Estados Miembros de las Naciones Unidas. En las discusiones previas a la celebración de la Cumbre³³ se pusieron de manifiesto estas discrepancias pudiéndose identificar tres posiciones diferentes ante la propuesta del Secretario General. En primer lugar se encuentran aquellos Estados que impulsan el reconocimiento de esta nueva norma, encabezados por la Unión Europea y Canadá junto con Argentina, Australia, Chile, Corea, México, Japón, Perú o Sudáfrica. Por su parte, el grupo de Estados críticos es igualmente numeroso e incluye tanto al Grupo de los No Alineados como a China, India, Indonesia y Rusia, a los que se les han sumado otros países como Argelia, Cuba, Egipto, Irán, Pakistán, Siria, Venezuela y Vietnam. Estos Estados temen que al amparo de este nuevo principio los países más poderosos, especialmente los occidentales, puedan esgrimirlo a su favor para justificar intervenciones ilícitas. Las reticencias expresadas por estos Estados no pueden ser descalificadas de forma genérica ni deben ser ignoradas dados los antecedentes que desgraciadamente existen. Por ello resulta comprensible la vehemencia con que defienden principios universalmente reconocidos como son la no intervención en los asuntos internos de los Estados, y la defensa de la soberanía y de la integridad territorial. En tercer lugar se encontraría la postura defendida por los Estados Unidos que, aunque acepta la propuesta, la respalda de forma tibia. Por ello propuso sustituir la expresión “responsabilidad de proteger”, por una fórmula más débil e imprecisa: “preparación para actuar” con la intención de limitar las posibles obligaciones que se derivarían de su aplicación, que quedarían reducidas a una imprecisa responsabilidad moral y, por tanto, no vinculante de forma necesaria.

3. El Documento Final de la Cumbre 2005

La existencia de unas discrepancias tan extendidas y profundas han condicionado de forma irremediable el tratamiento que recibió la propuesta del Secretario General por parte de la Asamblea General. Hasta el punto de que su presidente, en el borrador de la declaración previa a la Cumbre, ya avanzaba la posibilidad de que se pospusiera una decisión concreta al respecto, siendo la Asamblea General la encargada de continuar examinando la propuesta³⁴

El Documento Final de la Cumbre refleja fielmente esta situación. En primer lugar, enuncia (en el párrafo 138) la doctrina de la soberanía entendida como obligación de los poderes públicos en virtud de la cual “cada Estado es responsable de proteger a su población” frente al genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En consecuencia, la comunidad internacional debe “alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad” y colaborar con Naciones Unidas para que la Organización se dote de una capacidad de alerta temprana para detectar estos crímenes. Pero, a continuación (párrafo 139), reconoce 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”

³³ SANAHUJA, *Vid. supra* nota 10, pp.8-9

³⁴ Párrafo 47 del documento, citado por: ESPÓSITO, C.: *Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger. El debate sobre la reforma de la ONU*. Madrid, FRIDE, 2005, pág. 6 (www.fride.org).

para ayudar a proteger a las poblaciones de esos crímenes. Pero “si se demuestra que los medios pacíficos son inadecuados y que las autoridades nacionales no protegen manifiestamente a su población” se muestra dispuesta a actuar “por conducto del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido el Capítulo VII, en cada caso concreto, en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda”.

Como puede comprobarse, en la redacción final han sido eliminados los aspectos más conflictivos como pudiera ser la posibilidad de que las organizaciones regionales pudieran actuar en caso de emergencia, concediendo con posterioridad el Consejo de Seguridad la autorización necesaria. Pero también ha desaparecido la adopción, incluso la aspiración por adoptar, un código de conducta que hubiera permitido legitimar estas intervenciones estableciendo un criterio común para autorizarlas. Ante estas llamativas lagunas el documento destaca “la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones” teniendo en cuenta los principios de la Carta y el Derecho internacional.

En la forma en que ha sido enunciado, la responsabilidad de proteger emerge como el reconocimiento de un nuevo principio, no contemplado hasta ahora por la Carta de las Naciones Unidas, que representa un cambio fundamental en la consideración tradicional de la soberanía de los Estados que pasa a ser concebida como un conjunto de derechos y responsabilidades de los poderes públicos frente a sus ciudadanos, entre los que se encontraría la obligación de proteger a la propia población. Sólo cuando esta responsabilidad no sea ejercida y provoque situaciones de extrema gravedad, la comunidad internacional por medio de las Naciones Unidas, deberá asumir la responsabilidad de proteger a esa población civil amenazada a través de todos los medios a su alcance establecidos por la Carta, incluido el uso de la fuerza militar.

Es el cambio en la concepción de la soberanía el que determina una transformación del concepto de seguridad. De manera que la seguridad del Estado deja de ser el único valor susceptible de ser protegido para que también, y de forma prioritaria, deban serlo la vida y la integridad de las personas. De esta forma, dos nuevas dimensiones de la seguridad internacional se abren camino con el resultado del Documento Final de la Cumbre, la responsabilidad de proteger y la seguridad humana³⁵, que reciben un tratamiento semejante: el compromiso para que la Asamblea General siga examinando y defina ambos conceptos.

III. UN NUEVO PRINCIPIO PENDIENTE DE DEFINICIÓN

A la vista de los resultados obtenidos por la Cumbre con respecto a la responsabilidad de proteger, puede considerarse que representa el inicio de un proceso de negociación que posiblemente será más técnico que político, que se desarrollará en grupos de debate más reducidos, y que de tener éxito permitirá ir creando un nuevo marco normativo sobre esta cuestión. Un buen ejemplo de estos resultados esperanzadores sería la asunción de unos criterios de legitimidad a la hora de decidir

³⁵ *Vid. supra* nota 6, párrafo 143.

medidas de fuerza por parte del Consejo de Seguridad. Aportación que, sin duda, constituiría un complemento adecuado a las disposiciones de la Carta.

A favor de esta negociación se cuenta con el respaldo de una mayoría de países en la Asamblea General, el hecho de que ningún gobierno se haya opuesto de manera frontal, y la existencia de una opinión pública sensibilizada por la extensión de estos crímenes y tal vez dispuesta a no tolerar nuevas inhibiciones ante futuras crisis. Pero va a resultar muy difícil que en la definición que finalmente asuma la comunidad internacional, la responsabilidad de proteger sea considerada como una obligación jurídica de actuar. Como ha señalado el profesor Carlos Espósito³⁶ “sería muy difícil de consensuar y aún más complicado de aplicar”.

No puede esperarse, por tanto, que las Naciones Unidas vayan a intervenir siempre, en el futuro, atajando cualquier violación sistemática y extendida que pueda producirse contra los derechos humanos y la seguridad de las personas, con independencia de dónde se produzca y atendiendo únicamente a la gravedad de los hechos y la urgencia de la situación. Pero la institucionalización de las nuevas relaciones de poder a escala internacional que impulsa la reforma de las Naciones Unidas sí puede asumir un compromiso, principalmente moral pero también operativo, de defender la responsabilidad de proteger como un nuevo principio internacional que permita ayudar a evitar los crímenes de lesa humanidad allí donde sea posible. Porque no se pueda intervenir siempre no se puede dejar de intervenir cuando se pueda.

La voluntad de la comunidad internacional por seguir negociando resulta palpable y es fruto de una demanda de seguridad que se percibe como indivisible y compartida. La naturaleza de las amenazas, los niveles de riesgo a los que se enfrenta el conjunto de la humanidad, la existencia de un mundo más interdependiente, hacen imposible que un sólo Estado, por poderoso que sea, pueda hacer frente de forma aislada a estos desafíos. Incluso cuando las crisis se manifiesten dentro de las fronteras de un Estado y no alcance la dimensión de conflicto internacional, la comunidad internacional percibe el genocidio y otros crímenes de lesa humanidad como una amenaza a la seguridad global que, con el tiempo socava la estabilidad regional, crea diásporas multitudinarias de refugiados y fomenta la aparición de grupos armados militarizados que acaban sosteniendo una guerra convencional.

Pero, junto a la percepción de esta necesidad compartida de seguridad perviven los propios temores de los Estados, cada cual fruto de su propia historia, que temen que la institucionalización de este nuevo principio los sitúe en una posición vulnerable, que o bien les deje indefensos ante la intervención extranjera, o que les obligue a intervenir militarmente allí donde ni sus intereses ni sus ambiciones les reclaman.

1. El temor a ser intervenido

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

³⁶ *Vid. supra* nota 34, pág.11.

internos de los Estados. Por eso plantean la cuestión como un conflicto entre los nuevos principios y una visión tradicional y estrecha de la soberanía: el Derecho internacional usado como parapeto frente a los abusos de poder.

Desde luego que estos países tienen sobradas razones que alimentan su desconfianza. Cada formación histórica del sistema internacional contemporáneo ha creado un código de conducta propio, representado por la adopción de unas reglas jurídicas pero también por la asunción de ciertos compromisos de actuación, normalmente amparados en apelaciones de carácter moral, que han servido para justificar las intervenciones de los poderosos sobre los débiles. En 1815 fue el principio de legitimidad dinástica, a cuyo amparo se produjo la intervención militar francesa en España en 1823. En 1919, fue el principio de las nacionalidades el empleado de forma discriminatoria para destruir, por un lado, a los imperios derrotados en la Gran Guerra, al tiempo que se justificaba la ampliación de la dominación colonial de las potencias vencedoras sobre otros pueblos que, como el árabe, debían ser tutelado en el camino de la independencia por medio del sistema de mandatos. Durante la guerra fría la mayor parte de las intervenciones militares de las grandes potencias se hizo al margen del Derecho. Desde luego, los Estados Unidos lo hicieron repetidamente, desde el incidente del golfo de Tonkin escenificado para justificar su intervención en Vietnam, hasta la invasión de Panamá en 1989. La Unión Soviética, por su parte, enunció la doctrina de la *soberanía limitada* para justificar sus intervenciones en Hungría y Checoslovaquia.

A la vista de estos antecedentes no puede resultar extraño que propuestas como la responsabilidad de proteger, o como en su día fue la intervención humanitaria o pueda serlo ahora la política de no proliferación nuclear, despierten las suspicacias, cuando no la oposición, de amplios sectores de la comunidad internacional.

Las incertidumbres no pueden ser despejadas únicamente con promesas y declaraciones, por solemnes que sean. Equidad e indiscriminación en las acciones de fuerza que puedan decidirse en el futuro serán claves para lograr el compromiso y la confianza de estos Estados con las instituciones internacionales. La adopción de un *código de conducta* que sea asumido y respetado por el conjunto de la comunidad internacional permitiría establecer una regla común, sin dobles raseros, que otorgaría legitimidad a estas operaciones. También contribuiría a ello proceder a una definición precisa y rigurosa sobre los objetivos que se persiguen con la acción. Objetivos de los que deberían excluirse aquellos de dimensión política (como pueden ser favorecer un cambio de régimen o derribar un gobierno), para centrarse en la dimensión específicamente humanitaria: impedir la ejecución del genocidio y de otros crímenes de lesa humanidad.

2. El temor a tener que intervenir

No puede resultar extraño que los Estados Unidos mantengan una actitud remisa ante el hecho de que la responsabilidad de proteger se convierta en un nuevo principio internacional y trate de definirlo en el sentido más laxo posible³⁷. Dada su preeminencia militar teme, con razón, que se vería reclamado para actuar con mucha más frecuencia

³⁷ Vid. *supra* nota 33.

que cualquier otro país, lo que le obligaría a intervenir en conflictos internos de países que tal vez no desempeñen ningún papel relevante ni en la seguridad ni en los intereses estadounidenses.

Si bien los Estados Unidos han llevado a cabo, desde finales del siglo XIX, múltiples intervenciones militares en otros países, también han sido numerosísimos los casos en que se ha abstenido, en general casi siempre, para impedir genocidios. La pasividad ha sido una de las razones determinantes que ha contribuido, en todos los casos, a la extensión de estos crímenes al entender los verdugos que su conducta era tolerada. Y, desde luego, la pasividad no puede ser atribuida exclusivamente a los gobiernos estadounidenses. En la inmensa mayoría de los casos, también los Estados europeos, incluso los propios Estados vecinos a aquél en el que se perpetraban las matanzas, prefirieron mirar hacia otro lado. Al fin y al cabo, tal y como consideraba Talleyrand “la no-intervención es una expresión diplomática y enigmática que significa poco más o menos lo mismo que intervención”³⁸. A pesar del amplio consenso internacional que permitió enunciar el “nunca jamás” frente a Auschwitz, la última década del siglo XX, una época marcada por la globalización y la extensión de la democracia liberal, fue testigo de un buen número de atrocidades que pudieron ejecutarse, en buena medida, gracias a la pasividad mostrada por la comunidad internacional.

En un exhaustivo estudio sobre el comportamiento pasivo de los Estados Unidos ante los genocidios perpetrados a lo largo del pasado siglo, desde la matanza de armenios durante la Primera Guerra Mundial hasta los asesinatos en masa de Ruanda en los años noventa, la investigadora norteamericana Samantha Power³⁹ alcanza unas conclusiones que pueden hacerse extensivas, con carácter general, al conjunto de países relevantes, con capacidad de intervenir, y que tampoco lo hicieron.

Las causas de la pasividad no son complejas: no se interviene en aquellos conflictos que no amenazan intereses nacionales directos, o que supongan un riesgo grave e inmediato a la seguridad internacional. Por lo general, tampoco existe una presión significativa por parte de la opinión pública y de las fuerzas políticas internas para ayudar a unas poblaciones de las que todo se ignora y que habitan en lugares remotos. En consecuencia, fruto de un cálculo pragmático, los decisores políticos consideraron en todos los casos que los costos económicos, militares y políticos de intervenir para impedir el genocidio superaban con mucho el coste de dejar las cosas como estaban. Y para minimizar el coste moral ante la opinión pública informada, una vez tomada la decisión de no actuar fue manipulada la información sobre los acontecimientos, se destacaron la ambigüedad y las contradicciones de las informaciones disponibles, alegaron desconocimiento sobre los hechos y, llegado el caso, pusieron en marcha los mecanismos diplomáticos (las declaraciones solemnes, las negociaciones complejísimas a muchas bandas, las deliberaciones interminables) para ofrecer la ilusión de que se hacía algo, sin necesidad de tener que intervenir.

³⁸ Citado por RAMÓN CHORNET, C.: *¿Violencia necesaria?*. Madrid, Trotta, 1995, pág. 17.

³⁹ POWER, S.: *Problema infernal. Estados Unidos en la era del genocidio*. México, FCE, 2005.

Este comportamiento no puede ser tachado de cínico, acaso de amoral, y refleja de modo fehaciente los criterios de decisión que han regido la conducta de los Estados durante la larga etapa westfaliana de la sociedad internacional. Desde Richelieu a Kissinger, pasando por Churchill o De Gaulle, un axioma de la política exterior de cualquier país ha sido la necesidad de prescindir de todo sentimentalismo, incluso de cualquier consideración moral. Esta cultura diplomática, muy extendida por otra parte, que concibe a la política internacional como un espacio privado de ética no podrá pervivir en un mundo globalizado. La transformación de los conceptos de soberanía y seguridad permitirá elaborar un nuevo marco conceptual que deberá quedar reflejado en la reforma de las Naciones Unidas que, en buena medida, son su razón de ser.

* * *

Para que la negociación que ahora se inicia en la Asamblea General pueda culminar con éxito, tres factores deberán hacerse presentes para influir en la definición y adopción de la obligación de proteger.

- a) En primer lugar, la existencia de una opinión pública internacional sensibilizada y exigente. La resolución de la Cumbre 2005 ha fijado un objetivo que no podrá ser alcanzado sin el apoyo, y la intolerancia frente al genocidio, de una opinión pública movilizada. Sólo así se conseguirá elevar el coste político y moral de no intervenir, y que los gobiernos y las propias Naciones Unidas se sientan presionados para no permanecer pasivos frente a nuevos crímenes. Tal vez pudiera pensarse en exigir una declaración pública ante la Asamblea General por parte de aquellos gobiernos que bloquearan una decisión de la Organización, bien con su voto negativo o ejecutando su derecho de veto, de forma que tuvieran que rendir cuentas ante la opinión pública y, en cierta medida, también ante sus propios electores, justificando su negativa a intervenir en base a los intereses generales de la paz internacional y no sólo en defensa de sus intereses políticos particulares.
- b) Un segundo elemento decisivo será el conseguir que crímenes como el genocidio sean percibidos realmente por la comunidad internacional como una amenaza a la seguridad global. Sólo así, el compromiso adquirido podrá superar el umbral de la responsabilidad moral para abarcar, también, el de los intereses del Estado. Que la intervención no se realice sólo por empatía con las víctimas o como un acto de justicia, sino como una defensa de la propia seguridad que se percibe amenazada. La difusión de esta nueva concepción de la seguridad permitiría obviar el que la obligación de proteger no fuera finalmente definida como una obligación jurídica distinta del compromiso por salvaguardar la paz y la seguridad internacionales.

En otro sentido, cuando tratamos esta cuestión tendemos a ponernos en la peor situación posible. Esto es, decidir una intervención militar para detener el genocidio. Pero si el principio es admitido, son eficaces las alertas tempranas y la voluntad de no transigir se afianza en la comunidad internacional, las intervenciones armadas serían verdaderamente excepcionales. La experiencia histórica nos demuestra que los genocidios han sido llevados a cabo por

gobiernos sensibles a la presión internacional y que su ejecución fue precedida de actos criminales, de grandes dimensiones pero ocasionales, que fueron ignorados en su día. Permisividad que, a la postre, sirvió como estímulo para perpetrar la gran matanza. Entre no hacer nada y mandar al ejército, los gobiernos deben afanarse en la prevención y en la aplicación de medidas no militares para reconducir estas situaciones. Los recursos con que se cuenta no son menores: identificación pública de los responsables, enjuiciamiento ante la Corte Penal Internacional, aislamiento internacional, ruptura de relaciones diplomáticas, expulsión de los representantes del gobierno genocida de los organismos internacionales, sanciones económicas, ... y sólo en último caso, medidas de fuerza. Resolución para actuar con urgencia, firmeza y publicidad en la denuncia, y presión política y económica son medidas que tal vez no sean suficientes para derribar a un gobierno, pero tal vez sí para persuadirle de que deje de asesinar a una parte de su población.

- c) Por último, las intervenciones que puedan emprenderse en el futuro deben ser equitativas y eficaces para lograr prestigio y legitimidad. Mientras que las intervenciones militares sean percibidas como selectivas serán consideradas ilegítimas y un número significativo de países las seguirán viendo no como un intento por salvaguardar derechos vitales de las personas, sino como un instrumento de poder ejercido por los Estados más poderosos para promocionar sus propios intereses particulares. Por otra parte, si la intervención finalmente decidida llega tarde o no dispone de los recursos y el apoyo suficiente y, en consecuencia, no consigue poner fin al genocidio, la pervivencia de la responsabilidad de proteger, en tanto que principio internacional, se vería comprometida inevitablemente.

Acabar con los dobles raseros es un objetivo fundamental para lograr la legitimidad de estas intervenciones. La adopción de un *código de conducta*, partiendo de los criterios enunciados por la Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía de los Estados, sería un gran paso para que toda intervención pueda objetivarse en aplicación de unos principios comunes, con independencia de la nación o de la región de que se trate. Sólo así podrá combatirse la imagen de arbitrariedad que en tantas ocasiones ha contaminado la actuación de Naciones Unidas y despejar los reparos manifestados por los países que se sientan más vulnerables ante una intervención.