

La responsabilidad de proteger: reflexiones críticas en torno a cuestiones clave*

The responsibility to protect: a critical view on
relevant key questions



José Manuel Sánchez Patrón**

■ Resumen

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de 2005, convocada para la revisión de la Cumbre del Milenio del 2000, proclamó la responsabilidad de proteger en su Documento Final. Pese a la importancia de este reconocimiento para la protección de los derechos humanos, se plantean importantes dudas acerca de su novedad, contenido, régimen y aplicación. El autor del presente trabajo reflexiona desde un punto de vista crítico sobre todas estas cuestiones clave.

PALABRAS CLAVE: Naciones Unidas, derechos humanos, crímenes internacionales, responsabilidad internacional, intervención humanitaria.

* La presente contribución constituye una síntesis crítica de un estudio sobre el tema presentado en el marco del XIII Curso de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián titulado: *¿Es realmente eficaz el Derecho internacional de los Derechos Humanos?* realizando en la Universidad del País Vasco (España) durante el curso académico 2009/2010.

** Profesor del Departamento de Derecho Internacional «Adolfo Miaja de la Muela», Universitat de Valencia. <jose.m.sanchez-patron@uv.es>

■ Abstract

The final document of the Summit Chiefs' of State and of Government of 2005, summoned for the review of the Summit of the Millenium of 2000 proclaimed the responsibility to protect. In spite of the importance of this recognition for the protection of human rights, significant doubts appear regarding its innovation, content, regime and application. The author of the present paper reflects from a critical point of view about all these key questions.

KEY WORDS: United Nations, human rights, international crimes, international responsibility, humanitarian intervention.

Recibido el 11 de agosto de 2010; aceptado el 15 de noviembre de 2010

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

En 1999 el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, manifestó ante el órgano asambleario de esta organización internacional, que «el mundo no puede cruzarse de brazos cuando se cometen violaciones manifiestas y sistemáticas de los derechos humanos», y que para evitarlo debía apostarse por «una norma internacional a favor de la intervención para proteger a la población civil de las matanzas en masa»¹. En respuesta a esta inquietud, el Gobierno de Canadá anunció el establecimiento de una Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, a fin de proponer soluciones acerca del desafío humanitario planteado. El informe de esta Comisión Internacional fue presentado a finales de 2001². Los resultados alcanzados, junto con los logrados por el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio³, constituido a instancias del propio Secretario General⁴, pusieron de manifiesto la emergencia de una norma internacional que comprometía la responsabilidad de los Estados de proteger a sus poblaciones; y, en su defecto, la que asumía la

comunidad internacional en la consecución de este cometido⁵. Poco tiempo después, el Secretario General publicó un informe titulado «Un concepto más amplio de libertad, desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos»⁶, destinado a preparar la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de 2005. En dicho informe, el Secretario General pidió a los Estados que confirmasen la norma internacional emergente, aceptándola y conviniendo en actuar con arreglo a la misma⁷ solicitud que reiteró nuevamente ante el plenario de la Asamblea General⁸. Finalmente, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de 2005 —convocada para la revisión de la Cumbre del Milenio celebrada en 2000— aprobó un Documento Final en el que incorporó, bajo la rúbrica «Responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad», los términos del compromiso alcanzado⁹.

⁵ A/59/565, par. 22, 25, 29, 55, 56, 63, 95, 201 y 203.

⁶ Un concepto más amplio de libertad desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General de 21 de marzo de 2005. A/59/2005.

⁷ A/59/2005, par. 7, 132 y 135.

⁸ A/59/PV. 83, p. 3.

⁹ Los tres párrafos en cuestión establecen que: «138. 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

¹ A/54/PV.4, p. 4.

² Ver: *infra*, apartado VII: Referencias bibliográficas.

³ Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, el desafío y el cambio de 2 de diciembre de 2004. A/59/565.

⁴ A/58/PV.7, p. 4.

obrar en consecuencia. 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. 139. La comunidad internacional, por medio 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 poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio 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 los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos 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, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a 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. 140. Apoyamos plenamente la misión del Asesor Especial del Secretario General para la prevención del Genocidio». Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. A/RES/60/1

Pese al acuerdo logrado por los Estados —según lo reflejado en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005— y el respaldo dado al mismo por la Asamblea General¹⁰, e incluso, por el propio Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas¹¹, lo cierto es que dicho compromiso internacional se encuentra envuelto en serias incertidumbres acerca de su existencia normativa y no menos importantes dificultades acerca su aplicación efectiva. A ello se añade la falta de concreción de sus extremos, así como la escasa definición de los efectos que se derivan para los sujetos implicados en la responsabilidad de proteger. Todas estas limitaciones e imprecisiones —de las que los Estados eran y son conscientes— explican que los propios representantes estatales explicitasen, en el compromiso alcanzado en la Cumbre Mundial de 2005, que la «Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger (...), así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta (de las Naciones Unidas) y del derecho internacional». En atención a esta solicitud, la Asamblea General se ha ocupado de esta cuestión en varias sesiones ordinarias y su Presidente convocó un debate

¹⁰ Ver, *infra*, notas 12 a 14.

¹¹ El Consejo de Seguridad reafirmó el compromiso asumido en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 en su Resolución de 28 de abril: S/RES/1674(2006). Posteriormente ha confirmado la mención en sus Resoluciones de 31 de agosto: S/RES/1706(2006) y S/RES/1894(2009).

específico sobre el particular en 2009¹². Finalmente, la responsabilidad de proteger ha sido incorporada a su orden del día¹³, comprometiéndose a abordar regularmente este tema a partir de los informes que le presente el Secretario General de las Naciones Unidas¹⁴.

II. PROTEGER ¿A QUIÉN?

En la Cumbre Mundial de 2005, los Estados acordaron proteger a «las poblaciones», lo que significa que la responsabilidad asumida no contempla la protección del ser humano de forma individualizada; cometido más propio del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario. Por el contrario, la responsabilidad de proteger pretende proyectarse sobre colectivos y no sobre individuos, especialización de la que se infiere que el ejercicio de esta protección se va a focalizar sobre situaciones en las que el ser humano puede verse sometido a transgresiones de sus derechos fundamentales de forma masiva. El propio Documento Final confirma esta idea al afirmar que la responsabilidad de pro-

teger se ejercerá en los casos en los que se cometan crímenes internacionales, de lo que se deduce también que los hipotéticos ataques que pudieran dirigirse contra las poblaciones tienen que ser necesariamente graves. Tanto es así, que el texto aprobado restringe el ejercicio de la responsabilidad de proteger a las transgresiones más reprochables; estas son «los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad, el genocidio y la depuración étnica». El listado taxativo de crímenes internacionales no solo impide la extensión de la protección a situaciones en las que los colectivos puedan ser objeto de vulneraciones masivas y graves, sino que excluye la aplicación de la responsabilidad de proteger a situaciones excepcionales, no provocadas directamente por el ser humano, tales como calamidades o desastres naturales¹⁵.

Aunque el texto de la declaración especifica cuáles son los crímenes internacionales merecedores de protección, no los define, dejando su concreción a las normas internacionales tanto con-

¹² El debate convocado por el Presidente de la Asamblea General se celebró los días 21, 22, 24 y 28 de julio de 2009.

¹³ A/RES/63/308.

¹⁴ Hasta la fecha, el Secretario General ha presentado el informe: «Hacer efectiva la responsabilidad de proteger», de 12 de enero de 2009 (A/63/677) y un complemento de este último, titulado «Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger» de 14 de julio de 2010 (A/64/864).

¹⁵ No obstante, la Asamblea General, basándose en la recomendación de la Sexta Comisión, aprobó la resolución 62/66, de 6 de diciembre de 2007, en la que, entre otras cosas, tomó nota de la decisión de la Comisión de incluir el tema «Protección de las personas en casos de desastre» en su programa de trabajo. En su 59º período de sesiones, celebrado en 2007, la Comisión decidió incluir el tema en su actual programa de trabajo y nombró Relator Especial al Sr. Eduardo Valencia-Ospina (A/62/10, párr. 375). El Relator Especial ha presentado tres informes hasta la fecha.

vencionales como consuetudinarias. Los crímenes de guerra —a excepción de los cometidos en un conflicto armado interno— y el genocidio figuran en convenios internacionales de alcance universal, si bien es cierto que estas normas internacionales que los tipifican han adquirido también naturaleza consuetudinaria. Sin embargo, ¿qué ocurre con los crímenes contra la humanidad y la depuración étnica? Los crímenes contra la humanidad han tenido una existencia consuetudinaria hasta que fueron incorporados a un tratado internacional recientemente: el Estatuto de la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998. Este texto convencional también integra los crímenes de guerra perpetrados en un conflicto armado interno y que no figuraban en los convenios internacionales de carácter universal antes referidos¹⁶. La inclusión de los crímenes contra la humanidad en el Estatuto de la Corte Penal Internacional constituye un avance importante en aras a la concreción de su contenido. No obstante, la trascendencia de este avance normativo debe ser matizada por varias circunstancias. El tratado internacional en cuestión recoge en su articulado las conductas criminales más graves dentro de la categoría de los crímenes contra la humanidad, lo que significa que no todas las que pudieran dar lugar a este crimen internacional se encuentran tipificadas. Prueba de ello es que su propio articulado advierte

que las conductas enumeradas como crímenes contra la humanidad no constituyen un *numerus clausus*¹⁷. A lo anterior se suma el hecho de que la incorporación de los crímenes contra la humanidad no se realiza con el objetivo de definirlos, sino a los efectos de delimitar la competencia material de la Corte Penal Internacional con respecto a este tipo de crímenes internacionales. Y por último, tampoco debe olvidarse que esta jurisdicción internacional, pese a su considerable aceptación, no tiene alcance universal¹⁸.

Mayor dificultad plantea «la depuración étnica», una práctica que fue identificada en el conflicto armado yugoslavo, pero que no tiene vigencia normativa autónoma debido a que no figura en ningún instrumento jurídico como crimen internacional. ¿Cómo justificar la obligación de proteger a una población que es víctima de la depuración étnica cuando esta práctica no tiene existencia normativa por sí misma? El examen de los actos que la conforman permite encuadrarla dentro de la categoría de genocidio cuando concurren las condiciones que determinen su existencia. Sin embargo, esta posibilidad no debe hacernos olvidar que la depuración étnica no tiene por qué confundirse con el genocidio, y

¹⁶ Estatuto de la Corte Penal Internacional de 17 de julio de 1998 en vigor desde el 1 de julio de 2002. Art. 8.2.

¹⁷ *Ibid.*, Art. 7.

¹⁸ Desde que se abrió a la posibilidad de convertirse en Estado Parte de su Estatuto, el número de ellos que lo han hecho hasta finales de julio de 2009 asciende a 111.

que tampoco constituye por sí misma un crimen internacional autónomo¹⁹.

No cabe duda que los crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, genocidio y limpieza étnica aglutinan las violaciones de los derechos humanos más graves que deben evitarse; y en su caso, ante las que debe reaccionarse. Precisamente este rechazo unánime permitió que estos crímenes internacionales fueran incluidos en el Estatuto de la Corte Penal Internacional de 17 de julio de 1998, conformando así su núcleo básico. Por la misma razón, la responsabilidad de proteger – que levanta considerables susceptibilidades entre los Estados candidatos a ser destinatarios de su ejercicio – limita su alcance a estos mismos crímenes internacionales. Un ámbito de aplicación más ambicioso podría haber debilitado el fundamento último de la responsabilidad de proteger, al tiempo que hubiera convertido su ejercicio en impracticable por la oposición estatal. El carácter inquestionable de los crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, genocidio y limpieza étnica, sobre los que se proyecta la responsabilidad de proteger, puede explicar, asimismo, la falta de necesidad de delimitar su contenido. La existencia de normas internacionales encargadas de realizar una definición de estos crímenes internacionales ha permitido que pudiera prescindirse de

la misma en el Documento Final en que se proclama la responsabilidad de proteger. Además, consideramos que, aunque resulta necesario conocer qué conductas forman parte de los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad, el genocidio y la depuración étnica, una definición precisa de las mismas no es exigible a los efectos de la responsabilidad de proteger. Como su propio nombre indica, la responsabilidad asumida por los Estados en la Cumbre Mundial de 2005 no es la de juzgar, y en su caso, punir a los responsables de estos crímenes internacionales, sino la de proteger a la población de su comisión. Por tal motivo, la gravedad y generalidad de los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad, el genocidio y la depuración étnica así como su carácter repulsivo y masivo hacen que estos crímenes internacionales sean lo suficientemente objetivos e indiscutibles como para que el ejercicio de dicha responsabilidad de proteger quede justificada en la práctica.

III. ¿QUÉ RESPONSABILIDAD?

La existencia normativa de los crímenes de guerra y el genocidio —la limpieza étnica cuando se identifique con este último—, tiene importantes repercusiones en el terreno de las consecuencias. En ambos supuestos, los tratados internacionales que los contemplan prevén los efectos que desencadenan su comisión. Lo mismo cabría decir de los crímenes contra la humanidad pero, a

¹⁹ TIJ., sentencia «*Aplicación de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (Bosnia-Herzegovina c. Serbia-y-Montenegro)*» de 26 de febrero de 2007, Rec. 2007, par. 190.

diferencia de los crímenes de guerra y el genocidio, la concreción de tales efectos se encuentra mucho más desdibujada, dada la existencia consuetudinaria de estos crímenes internacionales al margen del Estatuto de la Corte Penal Internacional de 17 de julio de 1998. En todo caso, la comisión de cualquiera de ellos se encuentra seguida de una serie de efectos —derechos y obligaciones concretas— con arreglo al derecho internacional, ya sea convencional o consuetudinario. Además, estos efectos se ven reforzados por el carácter imperativo o de *ius cogens* de las normas internacionales que los tipifican. Este carácter imperativo tiene una consecuencia añadida, de especial interés, en relación con la responsabilidad de proteger: sus efectos *erga omnes*.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, cabe preguntarse: ¿qué obligaciones prevé el Documento Final de la Cumbre de 2005 donde la responsabilidad de proteger es formulada? El texto declarativo establece que dicha responsabilidad incumbe fundamentalmente a «(c)ada Estado», quien tiene la obligación de proteger a su población, sin mayores precisiones acerca de las medidas que está llamado a adoptar. Junto a esta obligación de protección, los Estados también se han comprometido al cumplimiento de una obligación de prevención. Esta obligación preventiva consiste, según reza textualmente, en «la adopción de las medidas apropiadas y necesarias».

El Documento Final de la Cumbre de 2005 también contempla la responsabilidad de la comunidad internacional, que

se traduce, igualmente, en una obligación de protección y prevención. Con respecto a la primera, la comunidad internacional asume, en primer término, la obligación de «alentar y ayudar» a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones encaminadas a proteger a su población, así como la obligación de utilizar —por conducto de las Naciones Unidas y sobre la base de los capítulos VI y VIII de la Carta— medidas pacíficas (diplomáticas, humanitarias u otras) para «ayudar a proteger» a las poblaciones. Junto a esta obligación de protección, el Documento Final de la Cumbre de 2005 también configura una obligación de prevención de la comunidad internacional consistente en «alentar y ayudar» a los Estados en la adopción de medidas preventivas. Esta obligación internacional ha sido formulada en unos términos bastante ambiguos —«intención de comprometerse»—, y se ha concretado en «ayudar a los Estados a crear capacidad de proteger», así como en «prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos». Por último, la comunidad internacional asume también la obligación preventiva de «ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana».

A la vista de lo dicho ¿las obligaciones que el Documento Final de la Cumbre de 2005 hace derivar de la responsabilidad de proteger difieren de las que se desencadenan ante la comisión de los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y el genocidio? El examen de los convenios internacionales concernidos y del derecho internacional general —en

concreto, los trabajos de codificación llevados a cabo por la Comisión de Derecho internacional de las Naciones Unidas²⁰ — nos lleva a constatar que las obligaciones previstas corresponden *grosso modo* con las establecidas en el Documento Final de la Cumbre de 2005 respecto de la responsabilidad de proteger. Aunque este último texto declarativo omite cualquier alusión al deber de abstención y a las obligaciones específicas que derivan del derecho internacional general, coincide en gran medida en relación con el deber de cooperación concretado en obligaciones tanto de protección como de prevención.

La coincidencia puesta de manifiesto implica que la proclamación de la responsabilidad de proteger no constituye una novedad, tal y como pudiera parecer en un primer momento. Quizás, lo único novedoso es la agrupación de diferentes obligaciones internacionales, que ya existían según el derecho internacional general, con vistas a la consecución de una finalidad común: proteger al ser humano ante ciertos ataques de sus derechos más elementa-

les²¹. 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 (Boisson de Chazournes, y Codorelli, 2007: 329337).

IV. ¿QUÉ PROTECCIÓN?

Partiendo de las obligaciones que recaen sobre los sujetos implicados en la responsabilidad de proteger, ¿qué

²⁰ Nos referimos a los trabajos de codificación realizados en relación con la «responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos» recogidos en el «Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos» (A/RES/58/83) y la «Responsabilidad de las organizaciones internacionales» cuyo «Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales» ha sido aprobado en sus sesiones de julio y agosto de 2009 (A/64/10). Al respecto, ver: A/RES/64/114.

²¹ Al respecto, el representante de Chile, Sr. Muñoz manifestó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas que: «El Estado moderno adoptó responsabilidades explícitas de protección de sus poblaciones en los Convenios de Ginebra, en la Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en varias convenciones relacionadas con el crimen de genocidio, las desapariciones forzadas, la tortura y otras. Es decir, la responsabilidad de proteger por parte del Estado descansa sobre antiguas obligaciones derivadas del derecho internacional. En definitiva, no es nada nuevo». Ver: A/63/PV.98, p. 11.

medidas pueden adoptarse para hacerla efectiva? En principio, el Estado concernido es el que tiene que adoptar las medidas conducentes a proteger a su población. Sin embargo, el Documento Final de la Cumbre de 2005 no especifica cuáles serían estas medidas, aunque sí indica que tales medidas deben ser «apropiadas y necesarias». Entendemos que, caso de que dichas medidas no fueran las apropiadas y las necesarias para proteger a la población, la comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tendría la responsabilidad —esto es, la obligación— de «utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados», a fin de conseguir que la responsabilidad de proteger fuera realmente efectiva.

Presupuesto lo anterior, ¿qué ocurre si unas y otras medidas no cumplieren con esta exigencia de efectividad a fin de proteger a la población de los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad, el genocidio y la depuración étnica? El Documento Final de la Cumbre de 2005 declara que los Estados se comprometen a adoptar «medidas colectivas» en el caso de que resulte «evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población» y que «los medios pacíficos» (diplomáticos, humanitarios, entre otros...), adoptados por la comunidad internacional, también resultan «inadecuados». Ahora bien, las medidas colectivas a las que el texto declarativo se refiere, ¿en qué consisten exactamente? Una mera lectura del mismo nos permite advertir que esta expresión realmente constituye un

eufemismo con el que se quiere limar la aspereza, cuando no la oposición frontal, que provoca la mención expresa de medidas coercitivas, entre las que cabe incluir también al uso de la fuerza. La referencia directa a la Carta de las Naciones Unidas, «incluido su Capítulo VII», la alusión explícita a su Consejo de Seguridad, así como el reconocimiento expreso de la colaboración de las «organizaciones regionales» en el ejercicio de actuaciones «colectivas» «concretas», «oportunas» y «decisivas» permiten confirmar la inclusión de la fuerza armada.

Cualesquiera que sean las medidas a adoptar por la comunidad internacional —ya sean pacíficas o colectivas—, debemos advertir, que la adopción de las mismas debe hacerse, concretamente, por conducto de las Naciones Unidas. Este encauzamiento de las actuaciones de la comunidad internacional no resulta inocente. Con ello, el texto declarativo evita amparar las actuaciones unilaterales, ya sean estatales o no. Así, el Documento Final de la Cumbre de 2005 elude referirse a la posibilidad de invocar la responsabilidad internacional derivada de la comisión de crímenes internacionales —en concreto, aquellos sobre los que se proyecta la responsabilidad de proteger—, o la nada amistosa adopción de contramedidas, sobre la que también se guarda silencio. Respecto de estas últimas, nada se dice, ni siquiera acerca de la posibilidad de que pudieran ser lícitas, o que pudieran ejercerse por los propios Estados afectados o por terceros. Estas

omisiones denotan un claro interés compartido de evitar las actuaciones individuales, so pretexto de proteger a las poblaciones, fuera del marco de las Naciones Unidas. El reconocimiento de las posibilidades apuntadas en el propio texto declarativo, sobre todo de la adopción de contramedidas, pondría en guardia a muchos Estados que contemplarían la responsabilidad de proteger como una nueva oportunidad para ser objeto de injerencias externas. Sin embargo, pese a estas omisiones intencionadas, no debemos olvidar que, de la misma manera que existen obligaciones *erga omnes* que derivan de los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y el genocidio, también concurren derechos de la misma naturaleza jurídica que pueden deducirse de tales crímenes internacionales. Y, entre estos derechos, se encuentra, precisamente, la posibilidad de invocar la responsabilidad internacional o bien la adopción de contramedidas, al margen de la discusión acerca de si deben ser lícitas o no. Por tal motivo, la omisión intencionada de estas facultades, en el Documento Final de la Cumbre de 2005, no le resta un ápice de vigencia a su posible ejercicio conforme al derecho internacional general. Y ello con la finalidad de proteger a las poblaciones en estos casos que resultan dramáticos²².

La adopción de contramedidas, como es sabido, tiene el límite del uso de la fuerza atribuido en exclusiva al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La posibilidad de su empleo, prevista en el texto declarativo de forma solapada y como recurso último, en aras de la protección de las poblaciones, resulta escrupulosa con los principios internacionales concernidos. Ahora bien, el Consejo de Seguridad, teniendo en cuenta de su composición y funcionamiento, ¿constituye el órgano más idóneo para ejercer la responsabilidad de proteger en estos casos excepcionales?

V. RESPONSABILIDAD ¿DE QUIÉN?

Tal y como ya se ha avanzado, la responsabilidad de proteger recae sobre los propios Estados respecto a sus poblaciones. Este principio encabeza el Documento Final de la Cumbre de 2005, despejando así las dudas acerca de a quién se le encomienda el ejercicio de esta protección. Junto al Estado, la «comunidad internacional» es contemplada a título subsidiario. Pero ¿qué debemos entender por comunidad internacional? Inicialmente la comunidad internacional estaba conformada por el conjunto de los Estados. Hoy en día, esta concepción restrictiva ha sido superada por una más amplia que incluye a los diversos destinatarios de obligaciones internacionales que, eventualmente, podrían actuar sobre la base de la responsabilidad de proteger. Pese a

²² Ver: arts. 48 y 54 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, así como 48 y 56 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las Organizaciones internacionales.

ello, el texto declarativo circunscribe la comunidad internacional a los Estados y a las organizaciones internacionales; en particular, a las Naciones Unidas. Precisamente, esta institución universal tiene el cometido de encauzar la acción de la comunidad internacional encaminada a ayudar a proteger a las poblaciones de los crímenes internacionales, adoptando para ello medidas pacíficas, y, llegado el caso, «colectivas» —o dicho de otro modo, coercitivas, uso de la fuerza armada inclusive—. Cuando este extremo suceda, el texto declarativo prevé la colaboración del Consejo de Seguridad y las «organizaciones regionales», sin que ello habilite a estas últimas a emplear la fuerza sin autorización del órgano principal de las Naciones Unidas. Como es sabido, la Unión Africana ha incluido como principio fundamental en su Acta constitutiva de 11 de julio de 2000 «el derecho de la Unión a intervenir en un Estado Miembro con arreglo a una decisión de la Asamblea y en caso de circunstancias graves tales como los crímenes de guerra, el genocidio y los crímenes de lesa humanidad»²³. Esta afrenta normativa se justifica por la recurrente inacción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ante situaciones en las que se producen crímenes internacionales; precisamente, aquellos respecto de los cuales la responsabilidad de proteger aspira a ocuparse. Estos supuestos suelen ser, por desgracia, demasiado frecuentes en el continente africano.

Precisamente su carácter recurrente, unido a lo anterior, explica el desafío presentado por la Unión Africana.

No es ningún secreto que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas presenta problemas de idoneidad y operatividad que aún resultan mucho más patentes si cabe, en este ámbito concreto de la protección de las poblaciones frente a la comisión de crímenes internacionales. En principio, este órgano principal de las Naciones Unidas tiene como función «primordial» la de «mantener la paz y seguridad internacionales», pero la propia práctica del Consejo de Seguridad permite comprobar que esta concepción estricta ha sido superada por una más amplia, tras la finalización de la guerra fría. No obstante, sus enormes posibilidades de actuación se encuentran contrarrestadas —como es sabido— por la prerrogativa que ostentan cinco de sus miembros permanentes de bloquear, mediante el derecho de veto, la adopción de decisiones, lo que le impide actuar aun en estos casos.

Dejando a un lado todos los inconvenientes que el derecho de veto genera y las motivaciones que empujan a su empleo, así como la necesidad urgente de reformar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas respecto de su composición y funcionamiento²⁴, la

²³ Art. 4 h.

²⁴ Al respecto, ver: Nota conceptual del Presidente de la Asamblea General sobre la responsabilidad de proteger a las poblaciones contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad de 9 de septiembre de 2009. A/63/958.

Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados y el Secretario General de las Naciones Unidas han presentado propuestas de solución «actuales», a fin de garantizar la operatividad de este órgano principal en el desempeño de la tarea encomendada en el marco de la responsabilidad de proteger. Una solución interna consistiría en acordar un «código de conducta» mediante el cual sus miembros permanentes se comprometieran a no ejercer el derecho de veto en los casos que afecten a una situación humanitaria grave. Con esta medida, se conseguiría evitar que su bloqueo impidiera ejercer la «responsabilidad» —y, por ende, la obligación— que la Carta de las Naciones Unidas le atribuye de «mantener la paz y la seguridad internacionales». Junto a lo anterior, varias soluciones «externas» se han barajado, algunas de ellas atrevidas —apuntadas como posibilidad por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados— como es el caso de la posibilidad de permitir intervenciones individuales o colectivas sin la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, o bien autorizadas «a posteriori». Sin embargo, la propuesta que cuenta con mayor respaldo —incluido el del Secretario General de las Naciones Unidas— es la de confiar la función asignada inicialmente al Consejo de Seguridad a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Para su Secretario General, la Carta constitutiva le confiere al Consejo de Seguridad «la responsabilidad primordial», que no

«total» de mantener la paz y seguridad internacionales. Así, cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no ejerza sus funciones o «la comisión de crímenes relativos a la responsabilidad de proteger no plantee una amenaza contra la paz y la seguridad internacionales», podrá acudir a la Asamblea General de las Naciones Unidas con arreglo al «procedimiento Unión pro Paz»²⁵. Este conocido procedimiento, previsto en una resolución de la misma Asamblea General y que se llevó a efecto en varios casos, tiene su fundamento último en la propia Carta de las Naciones Unidas que otorgó a dicho órgano asambleario una responsabilidad «subsidiaria» en materia de paz y seguridad internacionales. No obstante, pese a la importancia que puedan tener las medidas que acuerde la Asamblea General de las Naciones Unidas en relación con la responsabilidad de proteger, estas no dejan de ser recomendatorias, por lo que se trata, realmente, de una solución provisional.

VI. REFLEXIONES FINALES

La responsabilidad de proteger, tal y como ha sido concebida, no constituye una innovación sustancial en el derecho internacional. Ni siquiera lo es

²⁵ Hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas de 12 de enero de 2009 (A/63/677), par. 56 y 63. También, ver: Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y soberanía de los Estados, pars. 6.7, 6.28-6.30.

en el plano procedimental, a excepción del mecanismo de «alerta temprana» que está aún por desarrollar. Pese a su carácter poco innovador e inacabado, así como la existencia de limitaciones e imprecisiones apuntadas, la proclamación de la responsabilidad de proteger a las poblaciones objeto de crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, genocidio y limpieza étnica constituye una medida ciertamente positiva. Su incorporación al Documento Final de la Cumbre de 2005 permite compendiar y visualizar el régimen jurídico aplicable a estos supuestos, identificando y reclamando cuáles son los derechos y las obligaciones de los sujetos implicados. Este resultado facilita su difusión y, con ello, la concienciación de los Estados, principalmente, y de la comunidad internacional, de que no pueden continuar permaneciendo impasibles ante la comisión de este tipo de crímenes internacionales.

Ahora, solo falta el impulso decisivo para conseguir que la responsabilidad de proteger se lleve a la práctica en los en que proceda su aplicación. La labor que está llevando a cabo las Naciones Unidas con este objetivo constituirá, sin duda alguna, un importante empuje en esta dirección. No obstante, la efectividad de la responsabilidad de proteger va a depender, en gran medida, de la voluntad de los Estados; de asumir aquello a lo que ya están comprometidos, evitando mirar hacia otro lado ante la comisión de crímenes internacionales. Sin embargo, desde que el Documento Final de la Cumbre de 2005 fue adopta-

do hasta la fecha, el examen de los casos en los que deberían haberse ejercido la responsabilidad de proteger no resulta demasiado esperanzador²⁶.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados <<http://www.iciss.ca/>>, consultado el 1 de julio de 2010.
- Boisson de Chazournes, L., y L. Condorelli, (2007) «Quelles perspectives pour la responsabilité de protéger?» en Auer, A., Flückiger y M. Hottelier (ed.), *Les droits de l'homme et la constitution. Etudes en l'honneur du Professeur Giorgio Malinverni*, Ginebra, Zürich y Basilea, Schultheess, pp. 329-337.

²⁶ Así lo ha manifestado el Secretario General de las Naciones Unidas en su último informe sobre el tema. Ver: Hacer efectiva la responsabilidad de proteger, op.cit., par. 60.