

CAPÍTULO PRIMERO

DE LA INTERVENCIÓN POR CAUSAS HUMANITARIAS A LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER. FUNDAMENTOS, SIMILITUDES Y DIFERENCIAS

Romualdo Bermejo García
Eugenia López-Jacoiste Díaz

RESUMEN

El concepto de intervención humanitaria ha sido siempre muy controvertido, particularmente en el ámbito doctrinal. Hasta la Segunda Guerra Mundial, algunos autores han mantenido vigorosamente que formaba parte del derecho internacional consuetudinario. Al mismo tiempo, apoyándose en la doctrina de la «guerra justa», numerosos estados no han dudado en invocarla en varias ocasiones en el siglo xix y principios del siglo xx.

Después de la Segunda Guerra Mundial, una parte de la doctrina se ha alzado en contra de la idea de que la intervención humanitaria formaba parte del derecho positivo, considerando que estaba en contradicción con la prohibición del uso de la fuerza salvo en caso de legítima defensa o previa autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Otra parte de la doctrina, sobre todo del mundo anglosajón, ha continuado defendiendo la legalidad de tales intervenciones, invocando la protección de los derechos humanos. Esta tesis, según esta doctrina, no viola el principio de no intervención tal y como está recogido en el artículo 2, párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas, cuyo ámbito de aplicación no coincide con la defensa de los derechos humanos. A causa de esta tensión en el ámbito doctrinal, el concepto ha continuado siendo objeto de una polémica tanto doctrinal como diplomática. Esta polémica se ha reavivado con la intervención de los países de la OTAN en el territorio de la antigua Yugoslavia en 1999, al no contar con la previa autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El concepto de «responsabilidad de proteger» tiene evidentemente sus raíces en el concepto de intervención humanitaria, dándole sin embargo

un alcance más formal que preciso. En efecto, la responsabilidad de proteger se ha reafirmado como una obligación para la comunidad internacional para hacer frente a las múltiples violaciones graves de derechos humanos –como el genocidio, la depuración étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad–. La intervención en Libia ha sido un ejemplo en el que se ha invocado esa responsabilidad de proteger, aunque mal aplicada. Sin embargo, la cuestión sigue planteando enormes problemas en caso de inercia por parte de la comunidad internacional. En esta situación, ¿se podrían admitir iniciativas unilaterales –como lo señala la comisión canadiense– o se debe adoptar una actitud pasiva? La situación que se ha vivido en Libia y después en Siria nos demuestra la dificultad que tiene la comunidad internacional a la hora de responder a esta clase de situaciones.

Palabras clave:

Intervención humanitaria, guerra justa, derechos humanos, principio de no intervención, intervención de los países de la OTAN sobre el territorio de la antigua Yugoslavia, responsabilidad de proteger, intervención en Libia, comisión canadiense, los casos de Libia y Siria.

Romualdo Bermejo García
Eugenia López-Jacoiste Díaz

ABSTRACT:

The concept of humanitarian intervention has always been controversial, especially at a doctrinal level. At the same time, many authors state that these interventions are part of international customary law, or were at least until the Second World War. Based on the concept of «just war», states have used it in many cases, particularly in the XIX century and in the first years of the XX. After the Second World War and with the adoption of the UN Charter, a doctrinal sector was strongly against it, considering that humanitarian intervention had no more space in positive international law, since the use of force was totally forbidden, except for self-defence cases or those authorized by the Security Council. Nevertheless, another doctrinal sector, based mainly in the Anglo-Saxon world, continued defending legality of those interventions, invoking the relevance of human rights in International Law. They argued that interventions aimed to defend human rights do not violate the principle of nonintervention contained in article 2.7 of the UN Charter, because the principle is not applicable to human rights.

Thus, the issue continued being controversial at a doctrinal level and also in states' practice. Intervention of NATO countries in the territory of former Yugoslavia in 1999, without an authorization by the Security Council, has put the concept into debate again.

It is clear that the concept of «responsibility to protect» finds its roots in the firstly mentioned concept of «humanitarian intervention», but incorporating a new dimension, more formal than real. It must be recalled that responsibility to protect rose mainly as a responsibility of the international community to face grave violations of human rights, such as genocide, ethnic cleansing, war crimes and crimes against humanity. Intervention in Libya constitutes an example of an intervention based on responsibility to protect, although wrongly applied. The problem comes, however, when the international community does not react. Is it possible to react unilaterally, as suggested by the Canadian commission, or nothing should be done? The Libyan and Syrian cases are there for demonstrate the challenges that responsibility to protect means to the international community.

Key words:

Humanitarian intervention, just war, human rights, principle of nonintervention, intervention of NATO countries in the territory of ex-Yugoslavia, responsibility to protect, Canadian commission, intervention in Libya, Libyan and Syrian cases, international community.

■ INTRODUCCIÓN

Desde hace poco más de una década el derecho internacional ha venido familiarizándose con el concepto de «responsabilidad de proteger» (en adelante RP), sobre todo a raíz del *Informe de la Comisión Internacional sobre intervención y soberanía de los Estados* de diciembre de 2001, conocido también como *Informe de la comisión canadiense*, debido a que dicha comisión fue creada por el Gobierno de este país. Presidida por Gareth Evans y Mohamed Sahnoun, el informe en cuestión⁽¹⁾ asumió en general las tesis que se habían defendido por un sector doctrinal importante a la hora de llevar a cabo las denominadas intervenciones humanitarias. Y es que no conviene olvidar que justo dos años antes, es decir en 1999, la OTAN llevó a cabo bombardeos masivos sobre Serbia y Kosovo para poner fin a las atrocidades cometidas en Kosovo contra la población de origen albanés, entre las cuales cabe señalar la limpieza étnica y centenares de miles de refugiados. Y llovía sobre mojado, porque en el transcurso de este conflicto no conviene olvidar la matanza de Srebrenica (uno de cuyos autores o propulsores, Mladic, está siendo ahora juzgado por el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia), ni los masivos bombardeos sobre las otras zonas consideradas y declaradas como «seguras» por el propio Consejo de Seguridad⁽²⁾. También conviene tener presente que un año antes de la matanza de Srebrenica, que tuvo lugar en julio de 1995, se produjo el genocidio en Ruanda entre los meses de abril y junio de 1994 en el que perecieron unas 800.000 personas de la etnia tutsi y algunos hutus de tendencia moderada.

Como se sabe, la campaña de bombardeos masivos sobre Yugoslavia por parte de muchos estados miembros de la OTAN se llevó a cabo sin autorización del Consejo de Seguridad, ya que nunca se pudo contar con el voto ruso, y al parecer tampoco con el apoyo de China. Por lo tanto este es un ejemplo relevante de la práctica reciente, y no un sueño de algunos autores, que avala la supervivencia de esa figura polémica que es la «intervención armada por causas humanitarias», sin que sea la única⁽³⁾.

Pero el concepto o la noción de la RP⁽⁴⁾ no se quedaría en el precitado *Informe de la comisión canadiense*, ya que unos años después se recogería en el *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, nombrado por el propio secretario general de la ONU, por aquel entonces Kofi

⁽¹⁾ Para el texto en español, cfr. <http://www.ca/pdf/Spanish-report.pdf>.

⁽²⁾ Para más detalles sobre estos aspectos, cfr. BERMEJO GARCÍA, R. y GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *La disolución de Yugoslavia*, Eunsa, Pamplona, 2007, 270 p.

⁽³⁾ Decimos que no es la única porque ha habido otras intervenciones unilaterales, como en Sierra Leona en 1998, que se llevaron a cabo por paracaidistas británicos antes precisamente de que se autorizara por el Consejo de Seguridad.

⁽⁴⁾ Para un estudio preciso sobre este concepto y su fundamento, véase entre nosotros LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: «La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre sus fundamentos y articulación», *Anuario de Derecho Internacional*, 2006, pp. 285-315.

Annan⁽⁵⁾, y en el informe del propio secretario general de la ONU, de 29 de marzo de 2005, titulado «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos»⁽⁶⁾. Unos meses más tarde, la RP quedaría reflejada en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005⁽⁷⁾, en los párrafos 138-140. Desde entonces, no se puede decir que haya tenido importantes avances normativos e incluso institucionales como intentaremos demostrar. Es más, todo apunta a que tras el caso libio se vea este concepto, al menos por parte de algunos países, con tintes políticos más que jurídicos, y es lo que está ocurriendo ahora con Siria, como Rusia y China lo han puesto de manifiesto. Por lo tanto, el tema sigue tan actual y polémico como antes, aunque más conocido y abierto al debate.

■ EL DILEMA DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL

La práctica internacional, tanto en el derecho internacional clásico como en el contemporáneo, nos ofrece abundantes casos en los que la comunidad internacional no solo se ha conmovido ante ciertas atrocidades cometidas por parte de algunos estados, tanto en tiempo de paz como de guerra (conflicto armado), sino que en algunos de ellos se llegó a intervenir a pesar de que dicha comunidad internacional no contaba con un sistema institucionalizado en relación con el uso de la fuerza. Claro está, intervenciones denominadas ya en esa época de derecho internacional clásico como «humanitarias» o por «causas de humanidad»⁽⁸⁾ se llevaban a cabo por algún o algunos estados, y no planteaban en realidad serios problemas, ya que además no existía una prohibición general del uso de la fuerza. Conviene apuntar que, al margen de esta cuestión, los países que recurrían a esta figura, para impedir por la fuerza armada que se siguieran cometiendo esas atrocidades, lo hacían convencidos de que el derecho internacional les otorgaba este derecho de intervención.

En efecto, las raíces de esta figura remontan, como se sabe, al concepto de «guerra justa», sobre todo en Francisco de Vitoria y Suárez invocando la intervención a favor de los inocentes⁽⁹⁾. Estos autores partían ya de la premisa

⁽⁵⁾ Cfr. Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004.

⁽⁶⁾ A este respecto, cfr. Doc. A/59/565. sobre estos informes, cfr. BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: «El uso de la fuerza a la luz de los conflictos recientes: análisis de los informes del Grupo de Alto Nivel (2-XII-2004) y del secretario general (21-III-2005)», en: RAMÓN CHORNET, C. (coord.): *Uso de la fuerza y protección de los derechos humanos en un nuevo orden internacional*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2006, pp. 37-91.

⁽⁷⁾ Resolución 60/1 de la Asamblea General.

⁽⁸⁾ A nivel terminológico se habla de «intervención humanitaria», «intervención de humanidad», «intervención por causas de humanidad», «protección humanitaria», etc.

⁽⁹⁾ A este respecto, ver también ESCUDERO ESPINOSA, F.: *La intervención humanitaria y el derecho internacional*, tesis de doctorado. Universidad de León, 2001, pp. 72 y ss., y bibliografía allí citada. Este concepto también ha estado presente indirectamente en otras

del deber de intervenir para defender a las víctimas inocentes de sus tiranos y de las leyes inhumanas que podrían adoptar. Y es que se partía de la base de que la humanidad constituía un *totiu sorbis*, en la que existen unos vínculos universales basados en el *ius communicationis*, derecho que une a todos los hombres y que genera ese deber de intervención. Posteriormente, el concepto de «guerra justa»⁽¹⁰⁾ fue abordado y reconocido también por Francisco Suárez, aunque sería Hugo Grocio el que formularía de una manera más completa el concepto de intervención humanitaria (o de humanidad). Y es que hay que hacer notar que fue precisamente Grocio el que empieza a proclamar uno de los principios básicos del derecho internacional, el de no intervención, vinculándolo precisamente con la soberanía estatal⁽¹¹⁾. Sin embargo, como ya se ha señalado por la doctrina, Grocio, al examinar los eventuales supuestos de «guerra justa» admite expresamente que el rey (soberano) puede recurrir a la guerra no solo por las injurias cometidas contra sí o contra sus súbditos, sino también por aquellas que no les afecten a ellos especialmente, si es que violan gravemente el derecho natural o de gentes⁽¹²⁾. Estas ideas de Grocio serían después tratadas y desarrolladas por Wolfb, Vattel y Kant, aunque no de una manera idéntica.

Aunque los efectos de esta tesis sobre la figura de la intervención humanitaria no son desdeñables⁽¹³⁾, lo cierto es que hay que esperar al siglo XIX para constatar que los diversos acontecimientos que tuvieron lugar incidieron en la formación de esta figura. Y es que no hay que olvidar que fue precisamente en este siglo cuando se llevaron a cabo diversas intervenciones con el fin de poner término a determinadas situaciones inhumanas vividas por algunas poblaciones en algunos países, poblaciones que en muchos casos eran minorías, bien fueran religiosas o de otra índole⁽¹⁴⁾. Desde este prisma, conviene poner de relieve

religiones y civilizaciones. A este respecto, cfr. RECHID, A.: «L'Islam et le droit des gens», RCADI, 1937-II, p. 445. Igualmente, MAHMASSANI, S.: «The principles of international law in the light Islamic of doctrine», RCADI, 1966-I, pp. 282 y ss., en donde se compara la yihad con la guerra justa.

⁽¹⁰⁾ Hay que poner de relieve que este concepto de «guerra justa» era sobre todo moral, aunque poco a poco va a ser transpuesto al ámbito jurídico por los denominados padres del derecho internacional. Sobre el papel que desempeña la moral en el derecho internacional, cfr. KRAUS, H.: «La morale interntionale», RCADI, 1927-1, pp. 386-532.

⁽¹¹⁾ Sobre el papel desempeñado por Grocio y su influencia en el derecho internacional, cfr. VLUGT (VAN DER), W.: «L'oeuvre de Grotius et son influence sur le développement du droit international», RCADI, 1925-I, pp. 395-509. Para una perspectiva sobre la obra de Grocio más moderna, cfr. los estudios de AGO, R.; SCHIEDERMAIR, H.; RIPHAGEN, W.; TRUYOL Y SERRA, A. y FEENSTRA, R.: «Commémoration du quatrième centenaire de la naissance de Grotius», RCADI, 1983-IV, pp. 371-470.

⁽¹²⁾ Cfr. ARONEDU, F.: «La guerre internationale d'intervention pour cause d'humanité», *Revue internationale de droit pénal*, 1942-2, pp. 178 y ss.

⁽¹³⁾ Basta, por ejemplo, con ver la influencia del concepto de «guerra justa» en un amplio sector doctrinal del mundo anglosajón.

⁽¹⁴⁾ A este respecto, cfr. FONTEYNE, J. P.: «The customary international law doctrine of humanitarian intervention: its current validity under the UN Charter», *California Western International Law Journal*, 1974, pp. 205 y ss. Este autor considera, por ejemplo, que algunas

que en bastantes casos esas intervenciones a favor de esas minorías étnicas y religiosas eran connacionales, o se trataba pura y simplemente de minorías afines. Como se sabe, esta serie de intervenciones es conocida como «cuestión de Oriente»⁽¹⁵⁾ ya que se llevaron a cabo en zonas bajo influencia del antiguo Imperio otomano, siendo emprendidas por las distintas potencias europeas con base a razones humanitarias, aunque no conviene ignorar que en bastantes de esos casos las razones estrictamente humanitarias estaban supeditadas a intereses políticos de las potencias internacionales, como se ha puesto de manifiesto por la doctrina.

Un caso aparte en este período, que consideramos interesante porque afecta a España, es el caso de la intervención de los Estados Unidos en Cuba y la guerra con España en 1898, cuyo resultado fue la derrota española y la independencia (vigilada por el nuevo coloso) de Cuba. En aquel entonces, el presidente estadounidense William McKinley señaló en el mensaje sobre la guerra dirigido al Congreso que la intervención se llevó a cabo «... in the cause of humanity and to put an end to barbarities, bloodshed, starvation and horrible miseries»⁽¹⁶⁾.

cruzadas podrían considerarse como intervenciones humanitarias y efectúa un análisis de las ideas de Grocio, Vattel y Kant, así como de la doctrina internacionalista del siglo xix y principios del siglo xx, como Pradier-Fodéré, Heffter, Pereira, Phillimore, Fauchille, Stowell, Mandelstan, Seferiades, Le Fur, Mosler, Roxburg, Potter, Strupp, etc. También se refiere a los casos de intervención humanitaria considerados como tales en el siglo xix, como la intervención de Francia y Gran Bretaña en Grecia en 1827-1830, la intervención francesa en Siria en 1860-1861, la intervención de las potencias europeas en Bosnia, Herzegovina y Bulgaria en 1876-1878, así como la intervención del Imperio austro-húngaro y Rusia en Macedonia en 1903-1908 y 1912-1913. Sobre estas intervenciones, cfr. ESCUDERO ESPINOSA, J. F.: La intervención humanitaria y el derecho internacional, op. cit., pp. 77-83, en donde se dan detalles interesantes. Ver también ALIBERT, Ch.: Du droit de se faire justice dans la société internationale depuis 1945, LGDJ, París, 1983, pp. 247-251; YEZI, Ch.: L'intervention humanitaire dans la pratique internationale. Tesis de doctorado (3.er ciclo), Universidad de Bordeaux I, 1972, pp. 72 y ss.

⁽¹⁵⁾ En general la doctrina que ha analizado la intervención humanitaria se refiere a esta cuestión. Ver por ejemplo, ROUGIER, A.: «La théorie de l'intervention d'humanité», RGDIP, 1910, n.º 4, p. 472 (Rougier es uno de los primeros analistas jurídicos en estudiar esta figura desde una perspectiva moderna); ALIBERT, Ch.: Du droit de se faire justice dans la société internationale de puis 1945, op. cit., pp. 247-251. Para un análisis específico sobre la «cuestión de Oriente», cfr. ANDERSON, M. S.: The eastern question: 1774-1923: a study in international relations. Houndmills; Basingstoke; Macmillan Education; 1987, 442 pp. CHOUBLIER, M.: La question d'Orient depuis le traité de Berlin, A. Rousseau, París, 1897, 538 pp.

⁽¹⁶⁾ Cfr. FITZGIBON, R.H.: Cuba and the United States, 1900-1935, New York, Russel R Rusel, p. 22. Es históricamente evidente que en los últimos años del siglo xix, España no parece que llevara en Cuba un comportamiento digno y ejemplar, como la denominada política de concentración, que se inició el 16 de febrero de 1896. Según se cuenta en The Sun (de 8 de diciembre de 1897, p. 2), las regiones productivas donde dominaban las tropas españolas fueron despobladas. A los habitantes agrícolas se les reunió en rebaños dentro de las poblaciones que contaban con guarnición o cerca. Sus tierras fueron devastadas y sus viviendas destruidas. El último Gobierno español justificó esta política alegando que era un «recurso necesario de guerra y la manera de cortar las provisiones a los insurrectos». Y más adelante afirmaba que había fracasado por completo y, como medida de guerra, no lo era de

Un punto importante que conviene poner de relieve al analizar la intervención humanitaria en esta época es que en el derecho internacional clásico no se hacía una neta distinción entre la intervención humanitaria y la protección de los nacionales en el extranjero, lo que implicaba una ampliación importante de estas intervenciones. Y es que en el derecho internacional tradicional estas intervenciones, con el fin de proteger a los nacionales en el exterior para salvaguardar la vida y sus propiedades o para protegerles de los malos tratos, fue una constante, siendo pues aceptada tanto por la doctrina como por los estados⁽¹⁷⁾. Desde esta perspectiva la doctrina de la época, aunque también la posterior hasta la década de los sesenta, no ha dudado en considerar esta figura de la protección de los nacionales en el extranjero como un derecho reconocido por el derecho internacional consuetudinario. En efecto, autores como Bowett, Cavaglieri, Dunn, Hyde, Jessup, O'Connell, Oopenheim, no han dudado en reconocer que este derecho forma parte del derecho internacional general. Contundente fue a este respecto el juez suizo Max Huber, quien no dudó en considerar en la sentencia arbitral relativa a las reclamaciones británicas en la zona española de Marruecos que este derecho ha sido reivindicado por todos los estados; solo sus límites pueden ser discutidos⁽¹⁸⁾.

Pero no conviene ignorar que tanto la intervención humanitaria como la protección de los nacionales en el extranjero eran y son acciones que se llevaban a cabo para impedir que se cometieran atrocidades o graves violaciones de los derechos básicos de las personas, compartiendo ambas los mismos fundamentos humanitarios. También ambas figuras implican que tales acciones armadas se efectúan en el territorio soberano de otro país, aunque solo para llevar a cabo tales acciones y respetando la regla de la proporcionalidad.

guerra civilizada, sino «de exterminio». Además, también se insistía un poco más tarde en que el gobierno de España había estado haciendo la guerra contra los revolucionarios cubanos sin haber obtenido ningún resultado y empleando métodos de guerra contrarios al derecho de gentes, con procedimientos inhumanos y salvajes, causando la muerte por inacción de más de 200.000 civiles, en su mayoría mujeres y niños indefensos.

⁽¹⁷⁾ Para un análisis de la práctica de los estados a este respecto en el periodo anterior a 1920, y desde 1920 hasta 1945, cfr. BROWNLIE, I.: *International law and the use of force by states*, Clarendon Press, Oxford, 1963, pp. 289-296. Hay que señalar que según Milton Offut, los Estados Unidos intervinieron nada menos que en setenta ocasiones entre 1813 y 1927 en acciones de esta índole. Cfr. OFFUT, M.: *The protection of citizens abroad by the Armed Forces of the United States*, Baltimore, John Hopkins University Studies in Historical and Political Science, 1928, pp. 12 y ss. Entre ellas, hay que citar la intervención en Cuba en 1898, tristemente célebre para nuestro país. El presidente MacKinley señaló que una de las cuatro razones que llevaron a los Estados Unidos a intervenir fue la siguiente: «We owe it to our citizens in Cuba to afford them that protection and indemnity for life and property which no government there can or will afford, and to that end to terminate the conditions that deprive them of legal protection».

⁽¹⁸⁾ Max Huber se expresó en los siguientes términos: «Il est incontestable que, à un certain point, l'intérêt d'un Etat de pouvoir protéger ses ressortissants et leurs biens doit primer le respect de la souveraineté territoriale et cela même en l'absence d'obligations conentionelles. Le droit d'intervention a été revendiqué par tous les Etats, ses limites seules peuvent être discutées». Cfr. Rapport arbitral de Max Huber, 23 de octubre de 1924, RS, 1925, vol. 11, p. 641.

Por eso, la protección de los nacionales en el extranjero estaba sometida a dos condiciones básicas: a) las personas a las que se quiere proteger tienen que tener la nacionalidad del estado que interviene; b) tiene que haber un peligro inminente y real para la vida o las propiedades de esos ciudadanos. Respecto a la primera condición, hay que hacer notar que en ella se basaban los estados no solo para invocar el derecho de intervención⁽¹⁹⁾, sino también como un vínculo entre el Estado y sus ciudadanos que creaba un deber de protección por parte de este último⁽²⁰⁾. En cuanto a la segunda, es lógico que tal intervención deba tener forzosamente un carácter excepcional y limitarse a aquellos casos en los que no existan otros medios de protección adecuados para evitar los daños o las lesiones en las personas o en la propiedad de los nacionales, poco importa que los actos que causen estas lesiones provengan de las autoridades del Estado o de grupos de individuos que el Estado en cuestión es incapaz de prevenir. No hay que olvidar que en la mayoría de estos casos, los actos de violencia que motivaban la intervención militar consistían en matanzas o pillajes, así como en detenciones arbitrarias practicadas por las autoridades.

■ LA COMPLEJIDAD DE LA FIGURA DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA: ENSAYO DE DEFINICIÓN

26

La filosofía que subyace detrás de la intervención humanitaria es que, en muchas ocasiones, el Estado, que es el que tiene que proteger las libertades públicas de sus súbditos, se convierte en un implacable verdugo, privándoles de los mínimos derechos y libertades que corresponden a todo ser humano y ejerciendo sobre ellos los tratos más degradantes contra su vida e integridad física. En estas circunstancias de desesperación y de impotencia de un pueblo en relación con sus gobernantes, ¿qué puede hacer la sociedad internacional o los países que la componen? ¿Están obligados a tolerar impunemente los atentados contra la vida e integridad física de las personas o los tratos vejatorios en aras del respeto del principio de la soberanía o de la no intervención? ¿Podrían por el contrario los otros estados recurrir unilateralmente⁽²¹⁾ a la fuerza para poner

⁽¹⁹⁾ Aunque se refería a la protección diplomática, la Corte Permanente de Justicia Internacional ya señaló en el asunto *Mavromatis* que «... it is an elementary principle of international law that a State is entitled to protect its subjects, when injured by acts contrary to international law committed by another State, from whom they have been unable to obtain satisfaction through the ordinary channels. By taking up the case of one of its subjects and by resorting to diplomatic action or international judicial proceedings on his behalf a State is in reality asserting its own rights its right to ensure, in the person of its subjects respect for the rules of international law». Cfr. CPJI, 1924, Series A, núm. 2, p. 12.

⁽²⁰⁾ Cfr. PITTARD, E.: *La protection des nationaux à l'étranger*, Paris, tesis de doctorado, 1986, pp. 163.

⁽²¹⁾ Para Behuniak, el término «unilateral» «... will be used to denote intervention by a single state (individual intervention) or by a group of states (collective intervention). Unilateral intervention is characterized by the absence of formal authorization by any international body and collective intervention by the non institutionalized nature of the group of states conducting the

fin a una situación tan degradante? Estas son las cuestiones que surgen cuando se trata de analizar estas situaciones, que como se ve no son fáciles de resolver.

Centrándonos en la definición, la intervención humanitaria podría definirse como el derecho de los estados a recurrir a la fuerza sobre el territorio de otro estado –sin el consentimiento del Gobierno de este país– con el fin de proteger a las personas que se encuentren en este último de los tratos inhumanos a los que están sometidas por ese estado, y que no se pueden evitar más que por un recurso a la fuerza. En nuestra opinión, aunque la práctica internacional se refiere casi exclusivamente a la intervención humanitaria cuando se recurre a la fuerza armada, no conviene excluir *prima facie* otras medidas coercitivas que no impliquen forzosamente el uso de la fuerza armada. Uno de los primeros analistas jurídicos de este concepto ha señalado a este respecto lo siguiente:

La théorie de l'intervention d'humanité est proprement celle qui reconnaît pour un droit l'exercice du contrôle international d'un Etat sur les actes de souveraineté intérieure d'un autre Etat contraires 'aux lois de l'humanité', et qui prétend en organiser juridiquement le fonctionnement. Suivant cette doctrine, chaque fois que les droits humains d'un peuple seraient méconnus par ses gouvernants, un ou plusieurs Etats pourraient intervenir au nom de la Société des Nations, soit pour demander l'annulation des actes de puissance publique critiquables, soit pour empêcher à l'avenir le renouvellement de tels actes, soit pour suppléer à l'inaction du gouvernement en prenant des mesures conservatoires urgentes, et en substituant momentanément leur souveraineté à celle de l'Etat contrôlé⁽²²⁾.

27

Por su parte, Stowell definió la intervención humanitaria en los siguientes términos:

[h]umanitarian intervention may be defined as the reliance upon force for the justifiable purpose of protecting the inhabitants of another state from treatment which is so arbitrary and persistently abusive as to exceed the limits of that authority within which the sovereign is presumed to act with reason and justice⁽²³⁾.

La intervención humanitaria es pues una lucha por una causa justa y parece hacer revivir el concepto de guerra justa⁽²⁴⁾. La intervención humanitaria responde pues a consideraciones de humanidad y solidaridad y constituye

intervention». Cfr. BEHUNIAK, E.: «The Law of Unilateral Humanitarian Intervention by Armed Force: alegal survey», *Military Law Review*, 1978, p. 158.

⁽²²⁾ Cfr. ROUGIER, A.: «La théorie de l'intervention d'humanité», *op. cit.*, p. 472.

⁽²³⁾ Cfr. STOWELL, E. C.: *Intervention in international law*, Washington, 1921, p. 53. A este respecto, cfr. el análisis efectuado por VERWEY, W. D.: «Humanitarian intervention», in: CASSESE, A. (ed.): *The current legal regulation of the use of force*, *op. cit.*, pp. 58-59.

⁽²⁴⁾ Cfr. TESON, F. R.: *Humanitarian intervention: an inquiry into law and morality*, New York, Dobbs Ferry Transnational Publishers Inc., 1988, introducción.

una afirmación legal de un concepto de sociedad basada en el respeto de la persona⁽²⁵⁾.

Desde un punto de vista histórico, hay que resaltar, como ya se ha apuntado, que la intervención humanitaria ha estado estrechamente vinculada a la protección de los nacionales en el extranjero, ya que ni la doctrina ni los Gobiernos establecieron una diferencia neta entre ellas⁽²⁶⁾. No obstante, si ambas son afines en cuanto a su mecanismo y en cuanto a su objetivo, que es la protección de la persona, la intervención humanitaria es una noción más amplia, ya que está dirigida a la defensa de la persona, prescindiendo del vínculo de una nacionalidad entre el estado que interviene y las personas protegidas.

Esto ha tenido como efecto que en el período que precedió la Primera Guerra Mundial hubiera gran confusión en la doctrina en cuanto a los fundamentos jurídicos y en cuanto al alcance de la figura, aunque una mayoría de autores aprobara la legalidad de este tipo de intervenciones. Estas divergencias doctrinales continuaron existiendo en el período comprendido entre las dos guerras mundiales a pesar de los progresos que se habían efectuado en torno a la prohibición de la guerra, principalmente por el Pacto Briand-Kellogg. La práctica internacional también siguió diversos derroteros y algunos autores no han dudado en afirmar que aparte algunos casos, como la intervención francesa en Siria en 1860-1861 para proteger a los cristianos que vivían en este territorio⁽²⁷⁾, los otros precedentes hay que analizarlos tomando en consideración el contexto de la época, es decir, la gran libertad de que disponían los estados de recurrir a la fuerza, particularmente antes del pacto de la Sociedad de Naciones y del Pacto Briand-Kellogg⁽²⁸⁾.

⁽²⁵⁾ *Ibid.*, p. 15. Ver también PAUER, A.: *Die humanitäre intervention. Militärische und wirtschaftliche Maßnahmen zur Gewährleistung der Menschenrechte*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1985, pp. 14-18.

⁽²⁶⁾ Hay que resaltar que algunos autores han considerado las dos nociones como partes de un mismo concepto jurídico. Ver, por ejemplo, GREEN, L. C.: «Rescue at entebbe-legal aspects», *Israel Yearbook of Human Rights*, 1967, p. 312; y LILLICH, R. B.: «Forcible self-help by states to protect human rights», *Iowa Law Review*, 1967, p. 325. A este respecto, ver los comentarios de RONZITTI, N.: *Rescuing nationals abroad through military coercion and intervention on grounds of humanity*, op. cit., pp. 89 y ss.

⁽²⁷⁾ También se ha negado que hubiera incluso en este caso auténticos motivos para una intervención «humanitaria». Cfr. POGANI, L.: «Humanitarian intervention in international law. The French intervention in Syria reexamined», *ICLQ*, 1986, pp. 182-190, principalmente pp. 189-190.

⁽²⁸⁾ Para un estudio de la doctrina y de la práctica relativa a la intervención humanitaria en este período, cfr. principalmente, PAUER, A.: *Die humanitäre intervention*, op. cit., pp. 25-78; RONZITTI, N.: *Rescuing nationals abroad through military coercion and intervention on grounds of humanity*, op. cit., pp. 89-92; YEZI, Ch.: *L'intervention humanitaire dans la pratique internationale*, op. cit., pp. 70-96. Ver también BEYERLIN, U.: «Humanitarian intervention», in: BERNHARDT, R. (ed.): *Encyclopedia of public international law*, Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 1982, T-3, p. 212.

Hechos estos comentarios, conviene subrayar sin embargo que no resultaría exagerado afirmar que en este período la intervención humanitaria llegó a considerarse generalmente como que formaba parte del derecho internacional consuetudinario. A este respecto, hay que mencionar que en un informe de la International Law Association se declaraba lo siguiente:

The doctrine of humanitarian intervention appears to have been so clearly established under customary international law, that only its limits and not its existence is subject to debate⁽²⁹⁾.

■ EVOLUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO: AMBIGÜEDADES Y LÍMITES

No es arriesgado hoy en día sostener que el derecho internacional contemporáneo que se ha ido forjando tras la adopción de la Carta de las Naciones Unidas presenta dos características esenciales: a) centralización del uso de la fuerza en manos de la ONU, salvo alguna(s) excepción(es); y b) una protección cada vez mayor de los derechos humanos fundamentales⁽³⁰⁾. Con el tiempo, esta segunda característica ha ido evolucionando en el sentido de que la protección de los derechos humanos fundamentales ha ido escapando del ámbito de acción del principio de no intervención, recogida en el artículo 2, párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas.

En efecto, una cuestión clave para conocer el alcance del artículo 2, párrafo 7 es saber la relación que existe entre esta y otras disposiciones de la Carta, sobre todo aquellas relacionadas con la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (artículos 1, párrafo 3, 55, c) y 56). La práctica de las Naciones Unidas a este respecto es bastante clara. Tanto respecto al derecho de autodeterminación de los pueblos como respecto a la protección de los derechos humanos, las Naciones Unidas han practicado una política constante y permanente, sobre todo desde 1960, según la cual estas materias no podían considerarse como que formaban parte esencialmente de la jurisdicción interna de los estados. Esto es algo unánimemente reconocido a nivel internacional,

⁽²⁹⁾ Para el texto y un análisis de esta cuestión, cfr. VERWEY, W. D.: «Humanitarian intervention», op. cit., p. 60. De esta misma opinión es DÍAZ BARRADO, C.: «La pretensión de justificar el uso de la fuerza con base en 'consideraciones humanitarias'. Análisis de la práctica internacional contemporánea», RED I, 1988, p. 104. Ver también FONTEYNE, J. P.: «The customary international law doctrine of humanitarian intervention. Its current validity under the UN Charter», op. cit., pp. 205-233, quien, después de hacer un repaso de la doctrina y de la práctica del siglo xix y principios del siglo xx, considera que la cuestión es controvertida.

⁽³⁰⁾ Como se ha señalado a este respecto: «The international law of human rights is essentially a post-war II development. In fact [...] '[o]ne of the most revolutionary innovations of the Charter and what distinguishes it most sharply from any previous international constitution [is] its attitude towards human rights'». Cfr. JHABVALA, F.: «Unilateral humanitarian intervention and international law», op. cit., p. 219.

tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, por lo que no merece mayores comentarios⁽³¹⁾.

Desde esta perspectiva, el artículo 2, párrafo 7 no parece constituir, por lo menos a priori, un elemento esencial para precisar el concepto de intervención. No obstante, es relevante a este respecto la última frase de esta disposición al señalar que «... este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII»⁽³²⁾. Así pues, según reza esta disposición, un estado miembro no puede invocar el principio de no intervención (o la regla de no injerencia) si la medida coercitiva ha sido adoptada sobre la base del capítulo VII⁽³³⁾. Partiendo de estas premisas, es fácil deducir nuestro razonamiento. Los internacionalistas sabemos que muchos estados y un importante sector doctrinal se han atrincherado en el principio de no intervención para justificar la pasividad, por no decir la tolerancia, de ciertos estados frente a aquellos que habían cometido graves violaciones de derechos humanos. Tal fue el caso de Singapur y de Nigeria cuando se negaron a tomar en consideración el genocidio perpetrado por los jemeres rojos en el debate que se llevó a cabo en las Naciones Unidas, ya que ello implicaría la violación del principio de no intervención⁽³⁴⁾. El principio de no intervención en los asuntos internos implica, pues, que la medida coercitiva adoptada se ejerza en una materia sobre la que el estado haya preservado su jurisdicción, interna o externa.

En estas circunstancias, desde hace algún tiempo, y a la luz del auge de los sistemas democráticos y de la protección de los derechos humanos, algunos estados no han dudado en intervenir militarmente en ciertas zonas del planeta cuando han considerado que se violaban impune y gravemente los derechos humanos. Estas acciones armadas se han llevado a cabo apoyadas en dos conceptos que ya hemos apuntado del derecho internacional: la protección de los nacionales en el extranjero y la intervención humanitaria. Aunque estos conceptos son jurídicamente distintos, los dos tienen raíces comunes: salvar vidas humanas y proteger los derechos fundamentales del ser humano⁽³⁵⁾. Frente a situaciones de desesperación y de impotencia de un pueblo en relación con sus gobernantes, ¿qué puede hacer la sociedad

⁽³¹⁾ Ciertas dudas a este respecto parece tener GUILLAUME, G.: «Article 2 paragraphe 7», en: COT, J. P. y PELLET, A.: *La Charte des Nations Unies*, París, Económica, 1985, pp. 154-158.

⁽³²⁾ Véase BINDSCHEDLER, R.: «La délimitation des compétences des Nations Unies», *RCADI*, 1963-I, pp. 391 y ss.

⁽³³⁾ La doctrina se ha interrogado sobre los límites de la acción del Consejo de Seguridad y no han faltado opiniones que han señalado que si se tomaba esta disposición al pie de la letra habría que excluir no solo las acciones tomadas en virtud del capítulo VII, sino también las recomendaciones del artículo 39 y las medidas provisionales del artículo 40. Ver GUILLAUME, G.: «Article 2 paragraphe 7», *op. cit.*, pág. 158.

⁽³⁴⁾ Esto a pesar de que Camboya había ratificado la Convención de 1948 sobre el genocidio. Véase Doc. S/PV 2110 del 13 de enero de 1979, pp. 18-20, y Doc. UNSCOR 2111 sesión, del 15 de enero de 1979, párr. 36.

⁽³⁵⁾ A este respecto, véase supra.

internacional o los estados que la componen? ¿Puede o debe un país adoptar una actitud pasiva (o mística) contemplando cómo sus ciudadanos inocentes u otros son asesinados o sometidos a malos tratos? ¿Están obligados los estados a tolerar impunemente los atentados contra la vida e integridad física de las personas o los tratos vejatorios en aras del respeto del principio de la soberanía o de la no intervención? ¿Pueden o deben, por el contrario, los estados recurrir unilateralmente a la fuerza para terminar con estas situaciones degradantes?

Frente a estas situaciones, algunos autores y varios países han considerado que una intervención militar dirigida a poner fin a todos estos tratos degradantes no viola ni el principio de no intervención ni el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, ya que no está dirigida contra la integridad territorial o la independencia política de los estados, expresiones que figuran en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, sobre los que se lleva a cabo esta clase de acciones armadas.

Esta es la opinión no solo de autores anglosajones, ya que en nuestro país Elisa Pérez Vera se sitúa en esta misma perspectiva cuando a este respecto señala:

...on admettra que la protection des droits fondamentaux de l'homme n'est certainement pas un but incompatible avec ceux des Nations Unies, mais au contraire un de ses principaux objectifs. Et... une intervention d'humanité réalisée en accord avec les conditions exigés par le droit international moderne ne sera pas non plus un acte portant atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique d'un autre Etat⁽³⁶⁾.

Otros, sin embargo, sobre todo aquellos que sostienen una interpretación amplia del artículo 2.4⁽³⁷⁾, niegan la existencia de tal figura, invocando además que a falta de una referencia explícita en la Carta y en los trabajos preparatorios, no es posible sostener que la intervención humanitaria tenga hoy día una base jurídica⁽³⁸⁾.

No obstante, para que tales intervenciones puedan estar justificadas tienen que efectuarse según unos determinados criterios materiales y formales, con el fin de evitar los eventuales abusos y hacer prevalecer los intereses humanitarios sobre los políticos. Entre los criterios establecidos por la doctrina y la práctica internacional figuran los siguientes: a) existencia de una violación grave de los derechos humanos fundamentales; b) situación de urgencia y necesidad de actuar; c) agotamiento de otros medios de protección sin que se haya conseguido salvaguardar esos derechos humanos; d) proporcionalidad entre el uso de la

⁽³⁶⁾ Cfr. PÉREZ VERA, E.: «La protection d'humanié en droit international», op. cit., p. 415.

⁽³⁷⁾ Este sector es mayoritario en Europa.

⁽³⁸⁾ Cfr. VERWEY, W. D.: «Humanitarian intervention under international law», op. cit., pp. 388-389.

fuerza y los objetivos perseguidos; e) carácter limitado de la operación en el tiempo y en el espacio, y f) informe inmediato de la intervención al Consejo de Seguridad y, si se da el caso, al organismo regional pertinente⁽³⁹⁾.

Así pues, en casos en los que se violan sistemáticamente e impunemente estos derechos, ¿la comunidad internacional tendría que permanecer impasible? ¿Quién puede intervenir? ¿Estaría la comunidad internacional legitimada para poder intervenir en los casos de violaciones masivas de los derechos humanos? Como representante por excelencia de la comunidad internacional, el autor de estas líneas ya defendió que la Organización de las Naciones Unidas sería el mecanismo ideal para llevar a cabo tales intervenciones, al menos en teoría, ya que se podría evitar el riesgo de ciertos abusos que una intervención unilateral de cualquier estado podría conllevar⁽⁴⁰⁾. Desde esta perspectiva, el Consejo de Seguridad podría considerar una violación grave de los derechos humanos como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, como ocurrió con Rodesia en 1965, y decidir una intervención⁽⁴¹⁾. No obstante, la práctica de Naciones Unidas nos demuestra en general su falta de éxito alestablecer el sistema de seguridad colectiva previsto por ella misma, por lo que parece *prima facie* utópico esperar que se articule un mecanismo de la ONU en torno a la intervención humanitaria capaz de actuar allí donde sea necesario⁽⁴²⁾. En estas circunstancias, es normal que los estados colmen esta laguna actuando en estos casos de extrema necesidad, por lo que tales intervenciones no pueden considerarse como ilícitas⁽⁴³⁾.

En nuestra opinión, negar sin más la existencia de esta figura sería caer en la trampa que nos pondría el respeto al principio de la soberanía absoluta, lo que nos conduciría al absurdo. Tomando en consideración esta premisa no hay que ocultar también que los estados se han mostrado en general reticentes a intervenir en algunos casos a causa de la lucha sin cuartel que una cierta doctrina y algunos países han llevado contra la intervención humanitaria. En este contexto, estos países solo se han atrevido a intervenir cuando se lo reclamaba la opinión pública nacional y aunque en algunos casos haya habido otros intereses que se han mezclado con los intereses propiamente

⁽³⁹⁾ A este respecto, véase GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en el derecho internacional*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 118.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. Marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites, Civitas, 1993, p. 401. La intervención en Libia ha sido sin embargo todo lo contrario.

⁽⁴¹⁾ Cfr. BOSWALD-BECK, L.: «The legality of the United States intervention in Grenada», op. cit., pp. 364-365.

⁽⁴²⁾ A este respecto, Lillich es contundente cuando afirma, «Obviously, these great expectations of the immediate post-war period have not materialized... because of the political ramifications, in both the Congo case and the Dominican Republic case, it is doubtful whether the appropriate international organization could have acted with proper speed to save lives». Cfr. LILLICH, R.B.: «Forcible self-help by states to protect human rights», op. cit., p. 335. Es lo que está ocurriendo actualmente en el caso de Siria y antes Darfur, Ruanda, etc.

⁽⁴³⁾ A este respecto, cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en derecho internacional*, op. cit., p. 118.

humanitarios, esto no es una razón suficiente para desechar sin más esta figura. Cuando una intervención denominada humanitaria no reúne estrictamente los requisitos que exige esta figura, no sería una intervención humanitaria, sino otra cosa; por ejemplo, una agresión.

Por eso, el profesor Michel Virally, sin duda uno de los juristas franceses más preclaros del siglo xx, advierte que si bien la finalidad, normalmente, tiene poca importancia sobre la calificación de un acto jurídico, la cuestión es completamente diferente si nos situamos en el ámbito de una intervención, ya que esta tiene en sí misma una finalidad que es la de modificar el curso de un asunto que interesa a uno o a varios estados. Por eso habla de «finalités interdites»⁽⁴⁴⁾ y de «finalités justificatrices», y entre estas últimas sitúa la intervención humanitaria cuando dice:

Entendons par là des finalités qui ne sont pas simplement licites c'est le cas de toutes celles qui ne sont pas interdices, mais seraient susceptibles de faire disparaître l'illicéité d'une intervention qui, en leur absence, serait contraire au droit international.

A cette catégorie appartiennent les interventions dites d'humanité, c'est-à-dire justifiées par des raisons humanitaires: empêcher un génocide ou des violations massives et flagrantes des droits de l'homme. La place prise par les droits de l'homme dans le droit international contemporain confère une force accrue à cet argument justificatif, sans cependant faire disparaître les risques qu'il comporte pour la souveraineté étrangère⁽⁴⁵⁾.

■ LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA EN LA PRÁCTICA INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEA

Tras la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, tuvieron lugar acontecimientos que habrían justificado una intervención de índole humanitaria, pero debido a varias razones, entre ellas quizás la más importante la ineficiencia del sistema de seguridad colectiva de la Carta de las Naciones Unidas, no se llevaron a cabo. No hay que olvidar que en muchos casos de guerras descolonizadoras se cometieron sangrientas atrocidades tanto por las potencias colonizadoras como, posteriormente, por los nuevos estados

⁽⁴⁴⁾ Para el profesor Virally, estas finalidades que están prohibidas «suffisant à rendre l'intervention illicite. Elles se rapportent au cas où l'Etat intervenant a pour objectif de porter atteinte à la souveraineté d'un autre Etat, ou à ses éléments constitutifs. C'est ce qu'a voulu viser la résolution 2625, lorsqu'elle parle d'atteintes à 'la personnalité de l'Etat', ou à ses 'éléments politiques, économiques et culturels'. Ou du choix du 'système politique, économique, social et culturel' sans ingérence extérieure, ou encore de contrainte empêchant le libre exercice des droits souverains». Cfr. VIRALLY, M.: «Panorama du droit international contemporain. Cours général de droit international public», RCADI, 1983-V, p. 113.

⁽⁴⁵⁾ Ibid.

surgidos de la descolonización, quienes, haciendo un uso abusivo de la recién recuperada soberanía y del principio de no intervención, no tuvieron reparo en llevar a cabo persecuciones de todo tipo tanto contra sus nacionales acusados de colaborar con la potencia colonizadora como sobre los extranjeros. Si a esto añadimos que en varios casos estábamos en presencia de Gobiernos corruptos y frágiles, tenemos pues el cóctel perfecto para la impunidad de esas acciones.

Desde esta perspectiva, es evidente que hubo numerosos casos que habrían justificado una intervención o reacción por parte de la comunidad internacional⁽⁴⁶⁾ y, sin embargo, no se reaccionó, guardando una vergonzosa indiferencia o un silencio atronador⁽⁴⁷⁾. Tan solo en el caso de las matanzas de los indios achés en Paraguay la Organización de Estados Americanos reaccionaría condenando los hechos, mientras que la ONU mantuvo un gran silencio⁽⁴⁸⁾. Sin embargo, las Naciones Unidas sí que se ocuparon de las matanzas de Sabra y Shatila, cerca de Beirut, cometidas por milicias cristianas, considerándolas la Resolución de la Asamblea General 37/123D como un acto de genocidio.

Pero a pesar de estos hechos, es evidente que son también numerosos los casos en los que los estados han recurrido a motivos humanitarios a la hora de llevar a cabo determinadas acciones armadas. Sin embargo, conviene apuntar que en unos casos esas razones humanitarias se han invocado al amparo de la figura de la protección de los nacionales en el extranjero, otras recurriendo simplemente a la figura de la intervención humanitaria y en varios de estos

⁽⁴⁶⁾ Entre estos casos, el prof. J. F. Escudero cita los siguientes: la represión del pueblo kurdo tras el aplastamiento de la república democrática kurda de Mahābād por parte de los Ejércitos de Irán e Irak, apoyados por Gran Bretaña, en diciembre de 1946; la masacre de cientos de balubas por el ejército en el Congo en 1960; la represión desencadenada por las guerrillas procomunistas en Birmania tras el golpe de Estado de 1962; el asesinato entre 150.000 y 400.000 disidentes de izquierdas en Indonesia a mediados de los años 60; el exterminio de hutus por parte de miembros integrantes de la etnia tutsi, minoritaria pero políticamente dominante, en Burundi en 1965 y también posteriormente, en 1972; la masacre de la minoría china en Indonesia en 1965; la muerte de cientos de miles de ibos en Biafra ejecutada por el Gobierno de Nigeria después de la insurrección para alcanzar la independencia y la posterior muerte de cerca de un millón de no beligerantes como consecuencia del hambre y las epidemias, a finales de los años 60; la represión realizada por el ejército pakistani en Pakistán Oriental en 1971; el asesinato de miles de indios achés en Paraguay entre 1970 y 1974; la aniquilación de los secesionistas negros del sur, animistas y cristianos, a lo largo de los años setenta en Sudán; el exterminio de miles de civiles, entre los que se encontraban todos los que se oponían al régimen y los integrantes de determinados grupos étnicos, durante el gobierno de Idi Amin Dada en Uganda entre 1971 y 1978; la aniquilación de más de 2.000.000 de personas por los jemererosjos de Pol Pot en Camboya entre 1975 y 1978; la persecución y asesinato de grupos religiosos en Irán durante esos mismos años; los actos de genocidio cometidos en Guinea Ecuatorial en 1978, o, por último, los actos de genocidio cometido por la mayoría cingalesa contra los tamiles en Sri Lanka entre 1986 y 1988.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. CASSESE, A.: «La communauté internationale et le genocide», en: *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*. Mélanges Michel Virally, Paris, A. Pédone, 1991, pp. 183-194, p. 188. BOKATOLA, I. O.: *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, op. cit., Bruylant, Bruselas, 1992, pp. 137-139.

⁽⁴⁸⁾ *Ibid.*, pp. 191-192.

casos recurriendo a ambas. Además, en los casos en los que se recurrió a la figura de la protección de los nacionales en el extranjero⁽⁴⁹⁾, las intervenciones no respondieron todas a los mismos condicionantes ni se desarrollaron en las mismas circunstancias. Así, algunas intervenciones solo tuvieron lugar una vez conseguido el consentimiento del estado territorial en el que debía efectuarse la operación. Tal fue el caso de la intervención alemana sobre Mogadiscio, de las intervenciones belga y francesa en el Zaire (Shaba) en 1978, o la de Egipto en la Valetta en 1985. En otras, existieron dudas en torno a la validez del consentimiento, como en el caso de la intervención belga en el Congo en 1964 o en la de Egipto sobre el aeropuerto de Larnaca en 1978. En el caso de la operación de los Estados Unidos en Irán para liberar a los rehenes o en el raid israelí sobre Entebbe, parecía existir una cierta participación de las autoridades iraníes y ugandesas en perpetuar los hechos que justificaron la intervención. En el asunto del Mayagüez, es obvio que fueron las autoridades camboyanas las responsables del incidente.

Además, conviene resaltar que, aparte de invocar las razones humanitarias *stricto sensu*, también recurrían a otros argumentos⁽⁵⁰⁾. Precisamente, en el marco de la operación sobre el Congo de 1960, el primer ministro belga declaró que las tropas habían intervenido ante un peligro inminente y porque se encontraban en un caso de fuerza mayor. En este mismo caso, esta vez el ministro de Asuntos Exteriores hizo también alusión a la «necesidad».

⁽⁴⁹⁾ Entre ellos, los más destacados fueron los siguientes: la operación franco-británica en el canal de Suez (1956); las intervenciones de los Estados Unidos en el Líbano (1958), en la República Dominicana (1965), en el asunto Mayagüez (1975), de nuevo en Líbano (1976), en Irán (1980), en la isla de Granada (1983), en Panamá (1989) y en Liberia (1990); Bélgica ha intervenido en los sucesos del Congo en 1960, 1964 y 1978; Francia en el asunto de Loyola (1976) y en la provincia de Shaba (1978); Israel en el incidente de Entebbe (1976); Alemania en el aeropuerto de Mogadiscio (1977); Egipto en Larnaca (1978) y la Valetta (1985), y Francia y Bélgica en Ruanda en septiembre de 1990 y en el Zaire en 1991. Todos estos casos han sido ya analizados por buena parte de la doctrina que ha estudiado esta figura. Ver, por todos, RONZITTI, N.: *Rescuing nationals abroad through military coercion and intervention on grounds of humanity*, op. cit., pp. 21-41. Un caso especial que conviene poner de relieve es el de Turquía en Chipre en 1974, invocando un genocidio de la minoría turca por parte de la mayoría griega, y que ha sido considerado como uno de los casos en los que se invocan las razones humanitarias como coartada. A este respecto, cfr. BOKATOLA, I.O.: *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, op. cit., pp. 139 y ss.

⁽⁵⁰⁾ Por ejemplo, la respuesta que dio el ministro de Asuntos Exteriores al portavoz del grupo comunista en el Parlamento belga durante la operación que llevó a cabo este país en el Congo en 1960 fue la siguiente. «... il est indigne –je ne trouve pas d'autre qualificatif, et j'espère que le mot est parlementaire– de soutenir que, même si la politique d'un gouvernement était mauvaise, un autre gouvernement aurait le droit de prendre comme otages des civils innocents et de les exécuter (...) Même si notre politique avait été celle que vous avez incriminée –etelle ne l'était pas, je le répète–vous ne trouverez dans aucune loi internationale, dans aucune loi humaine, une disposition permettant une vengeance sur une population civile, sur des femmes et des enfants. C'est précisément pour empêcher cette vengeance que nous sommes intervenus». Para este texto, cfr. GERARD, A.: «L'opération Stanleyville-Paulis devant le parlement belge et les Nations Unies», *Revue belge de droit international*, 1967, p. 247.

Por su parte, Israel, durante la operación sobre Entebbe, que conmocionó al mundo⁽⁵¹⁾, invocó, aparte de las razones humanitarias, la legítima defensa⁽⁵²⁾, argumento que fue recogido literalmente por los Estados Unidos en el Consejo de Seguridad⁽⁵³⁾.

Respecto a las intervenciones en las que se ha recurrido a la invocación de razones humanitarias, sin excluir otras⁽⁵⁴⁾, hay que recalcar que en general, o al menos en muchas de ellas, existía un estado de ánimo humanitario, ya que estaban siendo violados flagrante y sistemáticamente los derechos humanos más fundamentales sin descontar un peligro inminente para la vida de grupos más o menos numerosos de personas. Un ejemplo evidente de esto que acabamos de apuntar es la declaración que hizo el representante belga, Walter Loridan, ante las Naciones Unidas, al informar al presidente del Consejo de Seguridad del carácter humanitario de la operación sobre Stanleyville:

[...] Cette opération n'a d'autre but que de tenter de sauver les vies humaines en danger. Il ne s'agit pas d'une opération ayant un but militaire mais d'une action purement humanitaire dont l'objectif est limité au sauvetage de vies en danger et qui prendra fin aussitôt ce but accompli.

Mon Gouvernement s'est vu, dans l'exercice de sa responsabilité pour la protection de ses ressortissants à l'étranger, obligé d'entreprendre cette action en conformité avec les règles du droit des gens codifiées par les Conventions de Genève. Il s'agit d'une opération légale, morale et humanitaire qui se place dans le cadre des objectifs les plus élevés de

⁽⁵¹⁾ La capacidad militar israelí de largo alcance fue puesta a prueba en esta operación, lanzada en la noche del 3 de julio de 1976 con el fin de liberar a los rehenes secuestrados en el vuelo 139 de Air France. La operación, que fue llevada a cabo por una unidad de paracaidistas al mando de Yoni Netanyahu, que cayó herido en la operación y murió después, causó asombro en todo el mundo y serviría de ejemplo de lucha contra el terrorismo. Yoni Netanyahu era hermano del actual primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu.

⁽⁵²⁾ Cfr. S/PV.1938, párrafos 101 y 115.

⁽⁵³⁾ Este argumento estaba expresado en los siguientes términos: «Israel's action in rescuing the hostages necessarily involved a temporary breach of the territorial integrity of Uganda. Normally such a breach would be impermissible under the Charter of the United Nations. However, there is a well established right to use limited force for the protection of one's own nationals from an imminent threat of injury or death in a situation where the state in whose territory they are located either is unwilling or unable to protect them. The right flowing from the right of self-defense is limited to such use of force as is necessary and appropriate to protect threatened nationals from injury». Cfr. S/PV. 1941, p. 31.

⁽⁵⁴⁾ Tal ha sido el caso de Egipto y Jordania con ocasión de la creación del Estado de Israel en 1948; los Estados Unidos en Líbano en 1958, en Santo Domingo en 1965, en Irán en 1980, en la isla de Granada en 1983 y en Liberia en 1990; Bélgica en el Congo en 1964; la India en Bangladesh en 1971; Turquía en Chipre en 1974; Francia en Loyola (Somalia) en 1976; la República Sudafricana en Calueque (Angola) en 1976; Israel en Entebbe en 1976; la República Federal de Alemania en Mogadiscio en 1977; Egipto en Lárnaca en 1978; Vietnam en Kampuchea en 1978; Francia y Bélgica en el Zaire en 1978; Tanzania en Uganda en 1979, y Francia en la República Centroafricana en 1979. La doctrina ha estudiado estos casos pormenorizadamente.

l'Organisation des Nations Unies, la défense et la protection des droits fondamentaux de l'homme dans le respect de la souveraineté nationale⁽⁵⁵⁾.

■ La intervención humanitaria en el vergonzante caso somalí y en el genocidio de Ruanda

Tanto la crisis humanitaria que padeció Somalia como las matanzas que se llevaron a cabo en Ruanda difícilmente pueden ser olvidadas por la comunidad internacional. Y es que ambos conflictos pusieron sobre la mesa las dificultades que tiene la sociedad internacional institucionalizada en hacer frente a estos retos.

Lo primero que conviene resaltar respecto al caso somalí es que estuvo durante años olvidado de la comunidad internacional a pesar de que resulta difícil expresar con palabras la tragedia humana que ha vivido este país. Durante mucho tiempo, Somalia se convirtió en un inmenso cementerio sin que las Naciones Unidas hicieran un gesto esperanzador para que de esa anarquía reinante surgiera un Gobierno estable con el que negociar la ayuda humanitaria. Sin embargo, no lo hubiera tenido muy difícil, por lo menos a nivel de principio, ya que en Somalia no había soberanía al no haber un Estado que mereciera tal nombre. No nos parece, pues, extraño que algunas personalidades de las propias Naciones Unidas denunciaran esta situación. Tal fue el caso del argelino Mohamed Sahnoun, enviado del secretario general de las Naciones Unidas a Somalia, quien puso el dedo en la llaga al denunciar la lentitud y el burocratismo de la Organización, lo que le costó su cargo.

Fue en estas circunstancias de caos y desorden cuando el Consejo de Seguridad, previa solicitud somalí, decidió ocuparse de la situación en este país adoptando el 23 de enero de 1992 la resolución 733, cuyo párrafo 5 decide, en conformidad con el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que todos los estados apliquen inmediatamente un embargo general de armas y equipo militar a Somalia. Esta resolución solicita además que cesen las hostilidades para que pueda distribuirse la ayuda humanitaria, instando también a los estados a que cooperen en este esfuerzo. Los elementos centrales de esta resolución son pues el embargo y la asistencia humanitaria.

Como se puede ver, las Naciones Unidas no adoptaron grandes medidas de choque para terminar con la vergonzante situación somalí, a pesar de que, como declaró el cardenal Ratzinger a la televisión italiana, «en la guerra del Golfo no era predecible el mal que podría provocar, mientras que en el caso de Somalia se trata de defender el *minimum* humano, dar agua y alimento a las personas que sufren y mueren. Esto es algo calculable, aunque sea imposible un cálculo absoluto»⁽⁵⁶⁾. Esta terrible situación no fue suficiente durante todo el año 1992

⁽⁵⁵⁾ Cfr. ONU, Doc. S/6063.

⁽⁵⁶⁾ ABC de 13 de diciembre de 1992, p. 88.

(los organismos humanitarios calculan que hubo 300.000 víctimas) para que la comunidad internacional reaccionara de una forma apropiada, a pesar de que el caso somalí figurara en el orden del día del Consejo de Seguridad, que llegó a adoptar otras cuatro resoluciones más.

Tras varias resoluciones más, y constatando la falta de una acción contundente de la ONU, el presidente de los Estados Unidos, George Bush, después de haberse entrevistado con el presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja, ofreció a las Naciones Unidas una fuerza de 30.000 soldados para imponer la distribución de la ayuda humanitaria e impedir por la fuerza, si era necesario, su depredación por los diferentes grupos guerrilleros. Esta proposición se encuentra precisamente en el origen de la histórica Resolución 794 del Consejo de Seguridad, adoptada por unanimidad el 3 de diciembre de 1992, y sobre cuya base se iba a lanzar después el 9 de diciembre la operación *Devolver la esperanza*⁽⁵⁷⁾.

Si calificamos la Resolución 794 de histórica es porque no tiene parangón entre las resoluciones del Consejo de Seguridad hasta entonces, al ser la primera vez que este órgano aprueba una acción de fuerza humanitaria que será llevada a cabo no bajo bandera de las Naciones Unidas, sino por una fuerza multinacional dirigida por el mando militar estadounidense. En efecto, la resolución reconoce la magnitud de la tragedia humana causada por el conflicto en Somalia, lo que exige una respuesta inmediata y de excepción, al ver que se continúa violando de forma generalizada el derecho internacional humanitario con actos y amenazas de violencia contra el personal que participa en las actividades de ayuda humanitaria y contra los no combatientes así como contra las instalaciones de servicios médicos y de socorro, obstaculizando además la entrega de alimentos y suministros médicos esenciales para la supervivencia de la población civil. La resolución constata además que esta situación es intolerable y toma nota «del ofrecimiento hecho por diversos estados miembros con objeto de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario». Así las cosas, el párrafo 10 de la resolución, de forma contundente, afirma que «... actuando de conformidad con el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, autoriza al secretario general y a los estados miembros que cooperen en la puesta en práctica del ofrecimiento mencionado en el párrafo 8 supra para que, en consulta con el secretario general, empleen todos los medios necesarios a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario en Somalia».

Desde esta perspectiva, no es de extrañar que el mundo se volcara con la Resolución 794, considerándola como la primera aplicación del derecho/deber

⁽⁵⁷⁾ Véase *International Herald Tribune* de 10 de diciembre de 1992, p. 4, y *ABC* del mismo día, p. 36.

de injerencia por parte de la ONU⁽⁵⁸⁾). Comentando esta resolución, Mohamed Sahnoum, antiguo representante de las Naciones Unidas en Somalia, declaró: «Même si un paysveut se suicider, ilest de notredevoir de l'enempêcher». Por su parte, el propio secretario general señaló que «no había habido otra posibilidad, ya que se trata simplemente de salvar un país en perdicción: dos millones de somalíes están amenazados por el hambre que en doce meses ha causado ya 300.000 víctimas»⁽⁵⁹⁾).

Sobre la base de esta resolución se iba a lanzar, como ya hemos señalado, la operación *Devolver la esperanza* bajo comando estadounidense, y en la que participaron al lado de los casi 30.000 soldados de este país fuerzas de otros 21 países, entre las que destacan las francesas, belgas, italianas, etc. La operación, a pesar de algunas escaramuzas, tuvo el éxito esperado. Una vez que se creó el «ambiente seguro» para la distribución de la ayuda humanitaria, las fuerzas multinacionales dejaron la misión a las fuerzas de mantenimiento de la paz ONUSOM, fuerzas que sufrieron un ataque devastador el 5 de junio de 1993 por fuerzas al parecer pertenecientes al Congreso de la Unidad Somalí, en el que perecieron 23 cascos azules paquistaníes. Lo que pasó después es harina de otro costal.

Respecto al genocidio que se cometió en Ruanda entre el 7 de abril de 1994 y junio de ese mismo año, conviene apuntar que constituyó quizás la mayor matanza ocurrida en el mundo desde el holocausto judío. Y es que unas 800.000 personas fueron masacradas por las milicias extremistas hutus *interhamwe*, que significa «los que trabajan juntos», sobre todo de la minoría tutsi, aunque también la persecución se llevó a cabo contra ciertos hutus moderados.

Pero lo chocante de este drama es que la ONU no solo no se dignó movilizar las conciencias de la comunidad internacional, sino que calló y tácitamente consintió el genocidio al decidir retirar precipitadamente el contingente de cascos azules (MINUAR) que tenía en la zona, dejando así plena libertad de acción a los genocidas. En esta retirada, Bélgica, antigua potencia colonial, asumió la mayor responsabilidad al decidir la salida de su contingente, que era el más eficaz, después de que fueran asesinados diez de sus paracaidistas. De nada sirvieron las advertencias del general canadiense que mandaba la MINUAR, Romeo Dallaire, quien intentó por todos sus medios de alertar a la jerarquía de la ONU de la inminencia del genocidio, ya que la burocracia de la ONU, bien asentada en las poltronas de Ginebra y Nueva York, miraba hacia otro lado⁽⁶⁰⁾. Hubo que esperar dos meses y medio a que el Consejo de

⁽⁵⁸⁾ Le Monde de 3 de diciembre de 1992, p. 4.

⁽⁵⁹⁾ Ibid.

⁽⁶⁰⁾ Unos años después, la ONU reconocería, como lo hizo con Ruanda, su debilidad y su falta de *savoir faire* en el informe Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35. The fall of Srebrenica. Doc. A/54/549 de 15 de noviembre de 1999.

Seguridad adoptara el 22 de junio de 1994 la Resolución 929⁽⁶¹⁾, sobre cuya base se llevaría a cabo la operación *Turquesa*⁽⁶²⁾, en la que intervinieron unos 2.500 soldados franceses con el fin de crear una zona de seguridad. La resolución fue patrocinada por Francia, siguiendo el precedente, aquí ya comentado, de la Resolución 794 sobre Somalia, y su contenido es similar también al de esta, al considerar que la magnitud de la crisis humanitaria constituía una amenaza a la paz y a la seguridad de la región. Al mismo tiempo se autorizaba una misión temporal –eso sí, bajo mandato y control nacionales– para proteger a las personas desplazadas, a los refugiados y a los civiles en peligro, pudiendo recurrir «a todos los medios necesarios».

La operación *Turquesa*, que duró hasta el 21 de agosto de 1994, sirvió de base para el tránsito de decenas de miles de refugiados que se dirigían hacia la vecina República Democrática del Congo, aunque todavía hay muchas cuestiones sin respuesta en torno al auténtico objetivo de la intervención, así como respecto al carácter humanitario⁽⁶³⁾. Así las cosas, la realidad es que no han cesado desde el principio las acusaciones de colaboracionismo entre los franceses y las milicias extremistas hutus *interahamwe*, sin que hasta el momento haya pruebas concluyentes⁽⁶⁴⁾.

Pero no solo la ONU y Francia fallaron, sino que el genocidio ruandés también llena de vergüenza al resto de grandes potencias que, aplicando la teoría de las zonas de influencia, se lavaron las manos y se vendaron los ojos ante todo lo que ocurría. Es cierto que en África, cuando se han dado situaciones de peligro o de matanzas, se ha venido considerando en la práctica una cierta responsabilidad de las antiguas potencias coloniales o de las potencias con mayor influencia en la zona a la hora de intervenir. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de las recientes intervenciones que se han llevado a cabo en los

⁽⁶¹⁾ Conviene tener presente que esta resolución se aprobó con 10 votos a favor y cinco abstenciones (Brasil, China, Nueva Zelanda, Nigeria y Pakistán).

⁽⁶²⁾ Este tiempo fue suficiente para que los genocidas cumplieran sus promesas y pudieran llevar a cabo sus fines. Ya el 19 de mayo de 1994, por lo tanto un mes antes de que se aprobara la Resolución 929, el Sr. José Ayala Lasso, que había sido designado alto comisionado para los Derechos Humanos, publicó su informe (Doc. E/CN.4/S-3/3), en el que tras un viaje a Ruanda se recoge ya la cifra escalofriante de 200.000 civiles asesinados, pidiendo que se condenara la matanza. No obstante, tampoco fue lo contundente que se podía esperar de una persona con este cargo, ya que se limitó a decir que «han tenido lugar violaciones muy graves de derechos humanos que todavía continúan en el momento actual». El Sr. Lasso solo hizo referencia a la palabra «genocidio» para referirse a la convención que lo prohíbe como instrumento internacional de derechos humanos del que Ruanda era parte. Sobre la operación *Turquesa* y los orígenes del conflicto, cfr. ESCUDERO ESPINOSA, J. F.: *La intervención humanitaria y el derecho internacional actual*, pp. 518 y ss.

⁽⁶³⁾ Para un análisis sobre todo lo que supuso por aquel entonces la crisis ruandesa, cfr. MOUTON, J. D.: «La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies», AFDI, 1994, pp. 214-242.

⁽⁶⁴⁾ Ver, por ejemplo, algunos de estos testimonios en el periódico *Le Temps* de 7 de abril de 2004, en donde Richard Werly, en su artículo «France, ONU: les zones d'ombre du génocide rwandais», recoge algunos de estos testimonios, preparados por una comisión de investigación. Francia, evidentemente, no sale bien parada, pero calla a pesar de verse acusada.

últimos años en Liberia y en Sierra Leona por parte de los Estados Unidos y el Reino Unido respectivamente, mientras que Francia ha hecho lo propio en Costa de Marfil. ¿Por qué se tardó tanto en Ruanda? ¿Es que las grandes potencias no se pusieron de acuerdo, o es que Francia, potencia amiga y protectora del régimen instalado en Kigali y Ruanda, se opuso? ¿Por qué muchos países que ahora ven con asombro el genocidio ruandés reprochan a las grandes potencias su inacción, cuando en otros muchos casos se quedan sin saliva invocando la no intervención y considerando que las acciones armadas humanitarias unilaterales son un vestigio de poder del pasado que esconden solo intereses económicos o políticos? Así pues, todo ha fallado en la crisis ruandesa. Este sentimiento de culpa es el que envolvía al primer ministro belga, Verhofstadt, en el homenaje a las víctimas que se ha llevado a cabo en Kigali con ocasión del décimo aniversario del genocidio ruandés, al señalar lo siguiente: «En vez de permanecer y asumir nuestra responsabilidad, hemos preferido ignorar el horror. Hemos fallado a nuestro deber más elemental de injerencia, de humanidad»⁽⁶⁵⁾.

La ONU ya entonó el mea culpa en 1999. En efecto, la comisión independiente de investigación que se creó para investigar los hechos y establecer responsabilidades, bajo la presidencia del ex primer ministro sueco Ingvar Carlsson⁽⁶⁶⁾, llegó a las conclusiones siguientes: a) falta de voluntad de las grandes potencias de detener la máquina de muerte que los extremistas hutus habían puesto en movimiento; b) timidez pasmosa y cobardía de las autoridades

⁽⁶⁵⁾ Cfr. Le Temps de 7 de abril de 2004. El primer ministro belga ha sido el único gran dirigente occidental presente en la ceremonia. Tampoco asistió el por aquel entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan. ¿Tendría remordimientos? Creemos que sí tal y como se expresó el 7 de abril en el mensaje que transmitió al mundo con ocasión precisamente del décimo aniversario, y en el que señala lo siguiente: «El genocidio en Ruanda no debería jamás haber ocurrido. Ni la Secretaría General de las Naciones Unidas, ni el Consejo de Seguridad ni los estados miembros, ni la prensa internacional prestaron suficiente atención a la evidente acumulación de síntomas de desastre. Ochocientos mil hombres, mujeres y niños, fueron abandonados a la más brutal de las muertes, ya que el vecino mató al vecino, y los santuarios como iglesias y hospitales fueron transformados en lugares de matanzas. La comunidad internacional fracasó en Ruanda, y eso debe dejarnos con un sentido de amargo rechazo y pena permanente... Pero estamos confiados de que, enfrentados hoy a un nuevo Ruanda, ¿podríamos responder de manera efectiva, en tiempo oportuno? No podemos por ningún medio estar seguros de que ciertamente lo haríamos... No podemos esperar hasta que lo peor haya sucedido, o esté todavía sucediendo, o firmar documentos inútiles o adoptar una cruel indiferencia». Cfr. http://www.un.org/spanish/aboutun/sg/mensajes/rwanda_sg.htm. Por aquel entonces, él era el responsable de las fuerzas de mantenimiento de la paz de la organización que hoy en día preside.

⁽⁶⁶⁾ De esta comisión formaron parte, además de Ingvar Carlsson, el Sr. Han Sung-Joo, ex ministro de Asuntos Exteriores de la República de Corea, y el teniente general Rufus M. Kupolati, de Nigeria. La comisión adoptó un informe que lleva el título siguiente: Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Ruanda, Doc. S/1999/1257, de 15 de diciembre de 1999.

de la ONU y de la UNAMIR⁽⁶⁷⁾, que no denunciaron lo que a todas luces era inaceptable para la comunidad internacional⁽⁶⁸⁾, y c) la retirada por Bélgica de su contingente de cascos azules después del asesinato de diez paracaidistas, contingente que sin lugar a dudas era el más eficaz⁽⁶⁹⁾. Este informe de la comisión despertó un gran malestar en el secretario general de la ONU, Kofi Annan⁽⁷⁰⁾, que juró mejorar la capacidad de reacción de la ONU frente a esta clase de conflictos.

Con este fin, la primera medida que adoptó fue la de encargar al exministro argelino de Asuntos Exteriores, Lakhdar Brahimi, que investigue las causas de los fracasos y deficiencias de las fuerzas de mantenimiento de la paz, algo por otro lado evidente. Es así como Brahimi se encarga de denunciar los mandatos

⁽⁶⁷⁾ En efecto, uno no llega a comprender la inacción de la UNAMIR. Tampoco lo entiende el Informe de la Comisión Independiente, como lo muestra el texto siguiente: «Cuando comenzó el genocidio, las deficiencias del mandato de la UNAMIR se pusieron abrumadoramente de manifiesto. La pregunta lógica es por qué una fuerza de 2.500 efectivos no pudo detener a la milicia y los soldados del gobierno ruandés que empezaron a instalar barricadas y asesinar políticos y tutsis en las horas inmediatamente posteriores al descenso del avión. ¿No podía la UNAMIR, con su presencia y dando muestras de determinación, haber contenido semejante ola de violencia?». Cfr. Doc. S/1999/1257, op. cit., p. 37.

⁽⁶⁸⁾ A este respecto, la Comisión no tiene pelos en la lengua, al decir lo siguiente: «La Comisión independiente ha determinado que la reacción de las Naciones Unidas antes y durante el genocidio que tuvo lugar en Ruanda en 1994 fue insatisfactoria en varios aspectos fundamentales. Los responsables de que las Naciones Unidas no hayan impedido ni detenido el genocidio en Ruanda son, en particular, el secretario general, la Secretaría, el Consejo de Seguridad, la UNAMIR y el conjunto de los miembros de las Naciones Unidas. La Organización y los estados miembros interesados deben disculparse ante el pueblo ruandés por no haber asumido la debida responsabilidad internacional...», *Ibid.*, p. 31.

⁽⁶⁹⁾ *Ibid.*, pp. 31 y ss. La retirada del contingente belga fue un auténtico mazazo, una falta absoluta de sensibilidad hacia lo que se veía que se avecinaba y un acto de cobardía por parte del Gobierno belga. Escalofriante es el texto siguiente del precitado informe, al señalar lo siguiente: «La Escuela Técnica Oficial era un lugar en que muchos civiles buscaron la protección de las tropas belgas de la UNAMIR allí destacadas... Unas 2.000 personas habían buscado refugio en la escuela, creyendo que las tropas de la UNAMIR podrían protegerlas. Fuera del local de la escuela había miembros de la interahamwe y soldados ruandeses. El 11 de abril, después de que las tropas francesas evacuaran a los expatriados, el contingente belga abandonó la escuela dejando atrás a hombres, mujeres y niños, muchos de los cuales fueron masacrados por los soldados y las milicias que esperaban», *Ibid.*, pp. 19-20.

⁽⁷⁰⁾ Como no podía ser menos. Y es que el informe es demoledor para la ONU, que tenía información privilegiada y directa de todo lo que podía ocurrir ya que el general que mandaba la UNAMIR, el canadiense Romeo Dallaire, había enviado un telegrama el 11 de enero de 1994 al asesor militar del secretario general, el general de división Maurice Baril, con toda la información que le había dado un instructor de alto nivel de la milicia interahamwe describiendo el inicio de las operaciones de genocidio. La respuesta que dio a este telegrama el por aquel entonces responsable de las operaciones de mantenimiento de la paz, Kofi Annan, fue la de que dicha información «daba lugar a inquietud pero que había ciertas incoherencias...». Además, dijo: «debemos manejar esta situación con prudencia». Otro telegrama posterior del mismo día 10 de enero terminaba con la contundente afirmación de que «la consideración suprema es la necesidad de evitar adoptar medidas que puedan llevar al uso de la fuerza y repercusiones imprevistas». Cfr. *Ibid.*, pp. 10-12. Habría que decir que con prudencia sí, pero no con desidia, y hubo más de esto último que de lo primero.

ambiguos, incoherentes y escasos de financiación dados por el Consejo de Seguridad, los medios irrealistas puestos a disposición a la luz de los objetivos, así como las atrevidas planificaciones que se llevan a cabo con contingentes en general muy mal equipados. Si a esto añadimos, señala, que en algunos contingentes casi nadie habla el idioma del país y las ya conocidas reticencias de la ONU a distinguir entre víctima y agresor, el cóctel que sale de todos estos ingredientes es tal que la eficacia de la Organización es un espejismo, lo que acarrea que en algunos casos la consideren como cómplice del crimen, que es un poco lo que ha ocurrido en Ruanda.

Las acusaciones del «Informe Brahimi» son pues muy duras, y sus recomendaciones para corregir esta clase de situaciones no se han tomado lo suficientemente en cuenta. Entre estas recomendaciones figuraban la necesidad de que los estados constituyeran fuerzas de unos 5.000 soldados disponibles en el plazo de un mes, que el Consejo de Seguridad adoptara una actitud más robusta con mandatos realistas y que la ONU se dotara de los servicios de información necesarios que detectaran situaciones conflictivas. Evidentemente, nada de esto se ha hecho, por lo que en muchas zonas del mundo desharrapado que conocemos resulta sorprendente constatar que las primeras voces de alerta proceden de los misioneros... Y es que, se quiera reconocer o no, todo esto implica un consenso entre las grandes potencias que en muy pocas ocasiones se va a dar, lo que trae consigo la paralización del Consejo de Seguridad.

Dicho esto, el drama ruandés tuvo al menos algo positivo para la ONU, al suscitar la propuesta del secretario general de la ONU de crear un relator para que alerte al Consejo de Seguridad en el caso en que se estén dando pasos para cometer un genocidio; de que tenga el éxito esperado tenemos ciertas dudas. Así las cosas, las lecciones que se pueden sacar del drama ruandés es que puede producirse un genocidio sin que el Consejo de Seguridad mueva un dedo para impedirlo. Pero siempre hay excepciones, por lo que no han faltado autores que han denunciado públicamente ante el mundo lo que ocurrió en Ruanda en 1994⁽⁷¹⁾.

■ La intervención humanitaria en Kosovo

Desde la Segunda Guerra mundial, Europa no había vivido una catástrofe igual: hubo 700.000 refugiados en una Croacia desbordada y forzada cruelmente a cerrar su frontera; otros 700.000 se hacinaban en el resto de las repúblicas, y

⁽⁷¹⁾ A este respecto, cfr. BRAECKMAN, C.: *Rwanda, histoire d'un génocide*. París, Fayard, 1994; DALLAIRE, R.: *J'ai serré la main du diable*, Ed. Libre Expression, 2004; HATZFELD, J.: *Une saison de machettes*. París, Seuil, 2003; KOFF, C.: *El lenguaje de los huesos*. Madrid, Ed. Martínez Roca, 2004, obra que relata los viajes de la autora (antropóloga) por las fosas comunes que testimonian las matanzas ocurridas en Ruanda, Bosnia-Herzegovina, Croacia y Kosovo; y SAINT-EXUPÉRY (de), P.: «L'inavouable: la France au Rwanda», París, Ed. les Arènes, 2004. Ver también «Tragédies africaines», *Revue Hérodote*, 2003, n.º 111.

hubo un millón esparcidos por algunos países europeos, de los cuales 500 se encontraban en España.

Frente a esto, conviene señalar que no parece que causara grandes traumas ni a la Unión Europea, ni a la Unión Europea occidental, ni a la Conferencia de Seguridad y Cooperación para Europa, cuyas acciones fueron dubitativas, tardías e ineficaces⁽⁷²⁾.

Las Naciones Unidas, por su parte, fueron actuando poco a poco a medida que surgían los acontecimientos, demostrando en nuestra opinión y en la del presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja de entonces una falta de reflejos exasperante. No encontramos un conflicto que haya acaparado más resoluciones del Consejo de Seguridad sin que hasta 1999 se haya podido poner fin a los crímenes que desde hacía 9 años azotaban este territorio.

No vamos a retratar aquí toda la evolución del conflicto que padecieron los pueblos que configuraban lo que se denomina la antigua Yugoslavia⁽⁷³⁾.

En efecto, como se sabe, los acuerdos de Dayton de 22 de noviembre de 1995, suscritos oficialmente en París el 14 de diciembre del mismo año⁽⁷⁴⁾, debían poner fin, en teoría, a los diversos conflictos producidos en la antigua Yugoslavia, aunque como sabemos no fue así. Y es que la comunidad internacional no se preocupó demasiado de la situación en Kosovo. *Prima facie*, se podría incluso decir que aparte de algunos países tradicionalmente interesados en los conflictos que en esa década ha habido en la antigua Yugoslavia, como Alemania⁽⁷⁵⁾, el conflicto de Kosovo no parece plantear muchos quebraderos de cabeza a la comunidad internacional hasta que se produce la explosión social que sacude a Albania en los meses de marzo y abril de 1997⁽⁷⁶⁾.

⁽⁷²⁾ REMACLE, E.: «Deux entreprises pour une crise: la CSCE et la Communauté Européenne face au conflit yugoslave», *Le Trimestre du Monde*, 1992, n.º 1, pp. 219-234.

⁽⁷³⁾ A este respecto, cfr. BERMEJO GARCÍA, R. y GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *La disolución de Yugoslavia*, Eunsa, Pamplona, 2007.

⁽⁷⁴⁾ Sobre estos acuerdos, cfr. RAMÓN CHORNET, C.: «Balance provisional de la aplicación de los Acuerdos de Dayton», *Anuario de Derecho Internacional*, 1997, pp. 547-560.

⁽⁷⁵⁾ Como se sabe, Alemania ya se adelantó a los demás países de la Unión Europea a la hora de reconocer la independencia de Eslovenia y Croacia, haciendo pasar por el rodillo a los demás. Sobre esta cuestión, cfr. «Chronique des faits internationaux», *RGDIP*, 1992, p. 402 y CHARPENTIER, J.: «Les déclarations des douze sur la reconnaissance des nouveaux Etats», *Ibid.*, pp. 343-355. En el conflicto de Kosovo, ciertas voces se han levantado para denunciar el apoyo que los servicios de inteligencia alemanes han prestado al UÇK desde 1996, seleccionando y entrenando sus mandos, así como suministrándoles «armas y material de transmisión sacados de las reservas de la antigua Stasi». A este respecto, cfr. CHICLET, Ch.: «Los orígenes del 'Ejército de Liberación de Kosovo'», *Le Monde Diplomatique*, mayo de 1999 p. 15.

⁽⁷⁶⁾ Ver sin embargo el análisis que lleva a cabo sobre esta materia GHEBALI, V.-Y.: «Le Kosovo entre la guerre et la paix», *Defense Nationale*, agosto-septiembre 1999, pp. 67-70. Un dato a destacar antes de esas fechas es la toma de posición del Congreso de los Estados Unidos

En realidad, durante todo este período el tema crucial que continuaba sin ser resuelto era que mientras la población de origen albanés de Kosovo quería ejercer el derecho de autodeterminación, incluyendo la independencia, para las autoridades serbias se trataba pura y simplemente de un asunto interno considerándose con el derecho de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la integridad territorial del Estado. Las diferentes propuestas que se sucedieron para intentar que las partes llegaran a un mínimo acuerdo fracasaron⁽⁷⁷⁾, como ocurrió anteriormente en los conflictos de la antigua Yugoslavia, lo que nos demuestra que el principio de la integridad territorial del Estado no es tan inamovible como parece, sobre todo en determinadas circunstancias.

La situación en la provincia de Kosovo adoptó tal cariz que el conflicto solo podía internacionalizarse, terminando en el Grupo de Contacto (Alemania, Estados Unidos, Francia, Italia, Reino Unido y Rusia), primero, y en el Consejo de Seguridad, después. Pero la acción armada institucional de la ONU se vio paralizada de forma permanente porque Rusia y China se oponían a cualquier acción militar contra el régimen de Belgrado.

En este contexto, la retirada de los observadores de la OSCE fue el preludio de lo que se avecinaba, iniciándose la operación de la OTAN *Fuerza decidida* el 23 de febrero⁽⁷⁸⁾. Una vez más, Europa se ve impotente ante un fuego que se desarrolla en sus entrañas sin que pueda apagarlo. ¿Hace falta alguna otra lección?

■ La acción armada humanitaria de la OTAN contra Yugoslavia

El inicio de los bombardeos de la OTAN, al no contar con una autorización expresa del Consejo de Seguridad⁽⁷⁹⁾ de las Naciones Unidas, suscita una serie de cuestiones polémicas en el ámbito del derecho internacional, por mucho que algunos se aferren a lo que ellos llaman derecho internacional positivo, preconizando sin paliativos una rotunda condena de estas acciones armadas⁽⁸⁰⁾.

que en agosto de 1996 se pronunció por la autodeterminación de Kosovo, preconizando al mismo tiempo el nombramiento de un enviado especial para esa provincia.

⁽⁷⁷⁾ A este respecto, cfr. BAGGETT, T.: «Human rights abuses in Yugoslavia: to being an end to political oppression, the International Community should assist in establishing an independent Kosovo», *Georgia Journal of International Law and Comparative Law*, 1999, pp. 464-465.

⁽⁷⁸⁾ Fue el secretario general de la Alianza, el español Javier Solana, el que dio la orden de iniciar los bombardeos al comandante supremo de las fuerzas aliadas en Europa, lo que en teoría es normal pero que no deja de ser una paradoja por el inmenso currículo anti-OTAN que tiene el ahora ya exsecretario general. Son cosas, sin embargo, que ocurren con gran frecuencia en nuestro país...

⁽⁷⁹⁾ Algunos intentos se hicieron para tratar de encontrar una base implícita en las resoluciones anteriores al inicio de los bombardeos, pero pronto fue abandonada ante la oposición de algunos miembros del Consejo, como Rusia y China.

⁽⁸⁰⁾ Para el profesor Vitor-Yves Ghebali, estas condenas no están en general bien fundadas, surgiendo de sectores varios y diversos. A este respecto, el autor citado señala lo siguiente:

Que los bombardeos se han llevado a cabo sin seguir la trayectoria prevista en el capítulo VII de la Carta de la ONU es evidente. Por lo tanto, partiendo de estas premisas, la intervención sería ilegal.

Es cierto que existe un precedente en el que se recurrió a la Asamblea General en el caso en que el Consejo de Seguridad quedó bloqueado, como ocurrió en la guerra de Corea, pero también es cierto que ha constituido un hecho aislado que no se ha vuelto a repetir. En el caso que nos ocupa, ¿estaba el Consejo de Seguridad bloqueado o paralizado? Según el profesor Remiro Brotons, el Consejo no estaba paralizado puesto que se habían adoptado resoluciones en su seno y el tema kosovar figuraba en su agenda⁽⁸¹⁾. En este contexto, ¿se hubiera tenido que seguir negociando en el Consejo o recurrir a la Asamblea General si se pretende que el Consejo estaba paralizado a pesar de los crímenes que se estaban cometiendo? En otros trabajos ya nos hemos pronunciado sobre esta materia, aunque quisiéramos añadir las reflexiones siguientes.

Las razones que han sido invocadas por los Gobiernos de los estados miembros de la OTAN han sido varias y diversas, en algunos casos no muy jurídicas, pero lo suficientemente claras para justificar la intervención armada. El presidente de la República Francesa, Jacques Chirac, señalaba en un mensaje dirigido a la nación que había llegado el momento de poner fin a las matanzas que se estaban cometiendo en Kosovo, recordando al mismo tiempo los largos doce meses de negociaciones diplomáticas sin ningún éxito⁽⁸²⁾. Por su parte, el presidente del Gobierno español, José María Aznar, en su comparecencia ante el Congreso de los Diputados, manifestaba que España y sus aliados «no tenían nada contra el pueblo yugoslavo, ni contra los serbios», aunque «no debemos permanecer impasibles ante una campaña sistemática de exterminio»⁽⁸³⁾. Como el presidente francés, el presidente del Gobierno español se refería también expresamente a todas las negociaciones tendentes a solucionar el conflicto pero sin éxito. Declaraciones similares fueron hechas por el primer ministro británico, Tony Blair, por Bill Clinton y en general por la mayoría de los

«... les opposants les plus virulents forment un camp hétérogène associant étonnamment l'extrême droite à l'extrême gauche: les pro-Serbes de coeur (Grèce) ou de raison (Russie), les pavloviens de l'antiaméricanisme (soit les nostalgiques du manichéisme de la guerre froide, les haïsseurs de la mondialisation, les antieuropéens 'souverainistes'...) ainsi que certains tiers-mondistes naguère prompts à justifier les accrocs au droit international classique au profit des mouvements antioccidentaux de libération nationale». Cfr. «Le Kosovo entre la guerre et la paix», op. cit., p. 76.

⁽⁸¹⁾ Cfr., REMIRO BROTONS, A.: «¿De la asistencia a la agresión humanitaria? OTAN versus Consejo de Seguridad», Política Exterior, n.º 69, mayo/junio 1999, p. 19. En nuestra opinión, la expresión «agresión humanitaria» no nos parece muy adecuada ya que una acción armada llevada a cabo por estrictas razones humanitarias nunca será una agresión. Por otro lado, si no existen causas humanitarias, la acción armada será pura y simplemente una «agresión», pero no una agresión humanitaria. Semánticamente hablando, una agresión nunca será humanitaria.

⁽⁸²⁾ Cfr. ABC, de 30 de marzo de 1999, p. 32.

⁽⁸³⁾ ABC, de 31 de marzo de 1999, p. 18.

representantes gubernamentales de los 19 países de la OTAN, aunque Italia y Grecia titubearon⁽⁸⁴⁾.

Por otro lado, es obvio que tampoco podía faltar alguna declaración del secretario general de la Alianza Javier Solana, que hablaba *claro* cuando el 23 de marzo señalaba lo siguiente: «Permítanme que sea claro: la OTAN no está conduciendo una guerra contra Yugoslavia. No estamos en conflicto con el pueblo de Yugoslavia que durante tanto tiempo ha estado aislado en Europa a causa de su Gobierno. Nuestro objetivo es impedir más sufrimiento humano y más represión y violencia contra la población civil de Kosovo. Debemos también actuar para impedir que se extienda la inestabilidad en la región... Tenemos el deber moral de hacerlo. La responsabilidad descansa sobre nuestros hombros y la asumiremos»⁽⁸⁵⁾.

Un mes más tarde de iniciarse los bombardeos, en la reunión de los jefes de Estado y de Gobierno del Consejo del Atlántico Norte que tuvo lugar en Washington los días 23 y 24 de abril, se adopta una «Declaración sobre Kosovo» en la que figuran las razones de la intervención. En ella se deja claro que: a) la crisis de Kosovo pone en duda los valores que la OTAN defiende desde su fundación: democracia, derechos humanos y primacía del derecho; b) se insiste en que las acciones militares van dirigidas no contra el pueblo serbio, sino contra la política del régimen de Belgrado, y c) se declara expresamente que las atrocidades perpetradas contra el pueblo de Kosovo por las fuerzas militares, paramilitares y de policía de la República Federativa de Yugoslavia representan una violación flagrante del derecho internacional⁽⁸⁶⁾. La acción

⁽⁸⁴⁾ A este respecto, cfr. *Le Monde*, de 12 de mayo de 1999, en el que se analizan estos aspectos así como el alcance de la limpieza étnica y las deportaciones. Haciendo un repaso de lo que los derechos humanos representan para la comunidad internacional, el ministro de Defensa alemán, Rudolf Scharping, en un artículo titulado «Alemania y la guerra fundada» (publicado en el ABC, de 10 de mayo de 1999, p. 38) señala lo siguiente: «En el acta final de Helsinki puede leerse desde 1975 que los derechos humanos ya no son asunto interno de un solo país. Los jefes de Gobierno de los países representados en el Consejo de Seguridad de la ONU manifestaron unánimemente en 1992 que, para la implantación de los derechos humanos, podría ser necesario limitar la soberanía nacional. Finalmente, el Parlamento Europeo advirtió en 1994 que había que desarrollar el derecho internacional de gentes para, en casos extremos, permitir acciones militares destinadas a proteger los derechos humanos. Si deseamos proteger nuestros valores, debemos estar también dispuestos a defenderlos del asesinato y del homicidio para que la humanidad pueda tener un mejor futuro».

⁽⁸⁵⁾ Para este texto, cfr.: «Acción militar de la OTAN en Yugoslavia», *Meridiano Ceri*, abril 1999, n.º 26, p. 26.

⁽⁸⁶⁾ Estas razones y principios se encuentran recogidos en los apartados 1, 3 y 11 de la Declaración, que transcribimos a continuación:

«1. La crise du Kosovo remet fondamentalement en cause les valeurs que l'OTAN défend depuis sa fondation: démocratie, droits de l'homme et primauté du droit. C'est l'aboutissement d'une politique délibérée d'oppression, de nettoyage ethnique et de violence conduite par le régime de Belgrade sous la direction du président Milosevic. Nous ne laisserons pas cette campagne de terreur réussir. L'OTAN est résolue à l'emporter.

3. Nos actions militaires sont dirigées, non pas contre le peuple serbe, mais contre la politique du régime de Belgrade, qui a rejeté à plusieurs reprises tous les efforts visant à une résolution pacifique de la crise...

de la OTAN fue apoyada además por los países miembros de la UEO, cuyos ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa, al término de la reunión celebrada en Bremen los días 10 y 11 de mayo, señalaron que la acción militar de la OTAN es a la vez necesaria y justificada⁽⁸⁷⁾. Si a esto añadimos el apoyo dado a la intervención por países como Argentina, Brasil, Gabón, Gambia y Malasia⁽⁸⁸⁾, nos encontramos con que no se trata de un puñado de países aislados, marginados o miserables los que han apoyado la acción armada, lo que evidentemente pone a la ONU en un atolladero⁽⁸⁹⁾. Ahora, aquellos que niegan la existencia de estas acciones armadas por razones humanitarias basándose en la ausencia de una práctica internacional tendrán que reconocer, ante la evidencia de los hechos, que por lo menos un caso hay, lo que no deja de socavar, por su importancia, ciertas tesis mantenidas en esta materia⁽⁹⁰⁾. Si decimos esto es porque no se pueden negar los nuevos aires que soplan sobre el derecho internacional. Está claro pues que hoy no se pueden enarbolar el estandarte de la soberanía absoluta y el principio de no intervención en su

11. Les atrocités perpétrées contre le peuple du Kosovo par les forces militaires, paramilitaires et de police de la RFY représentent une violation flagrante du droit international. Nos gouvernements coopéreront avec le Tribunal pénal international (TPI) pour l'ex-Yugoslavia, en l'aidant à enquêter sur tout les responsables, jusqu'aux plus hauts niveaux, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. L'OTAN appuiera le TPI dans ses efforts pour obtenir des informations pertinentes. Il ne peut y avoir de paix durable sans justice.»

⁽⁸⁷⁾ A este respecto, el exasesor de Asuntos de Seguridad Nacional del presidente de los Estados Unidos, Zbigniew Brzezinski, en un artículo publicado en El País con el sugestivo título «¿Será la OTAN, a sus 50 años, una víctima de la guerra de Kosovo?», decía: «Es instructivo detenernos aquí y preguntarnos: ¿quién apoya el uso de la fuerza para poner fin a la limpieza y matanzas étnicas en Kosovo y quién se opone a él? Las 19 democracias de la OTAN mantienen la misma postura (aunque un par de ellas titubeen) y las demás democracias europeas muestran en general su apoyo. Los que se oponen violentamente son el errático admirador de Hitler en Bielorrusia y el actual régimen ruso, que no logró hacer en Chechenia lo que Milósevic pretende hacer ahora en Kosovo.

Por consiguiente, hay dos visiones alternativas enfrentadas respecto al futuro de Europa: una que ve Europa como una comunidad genuinamente vinculada por un respeto compartido a los derechos humanos, y otra que cree que las élites nacionales en el poder tienen el derecho soberano a incurrir en mini-genocidios de sus minorías». Cfr., El País de 14 de abril de 1999, p. 12.

⁽⁸⁸⁾ Apoyo dado el 26 de marzo a raíz del proyecto de resolución presentado por Bielorrusia, Rusia y la India en el Consejo de Seguridad el 24 de marzo en el que se solicitaba un cese inmediato del uso de la fuerza. Tres países relevantes votaron a favor: Rusia, China y la India.

⁽⁸⁹⁾ La intervención también fue apoyada obviamente por otras personalidades, entre las cuales solo queremos destacar la del presidente de la conferencia episcopal alemana, Karl Lehmann, quien dijo que la intervención de la OTAN «no es una guerra de agresión sino que defiende los derechos humanos que no pueden pisotearse en nombre del derecho internacional. Pese al fuerte deseo de paz, no veo otra alternativa realista». Cfr. ABC de 2 de abril de 1999, p. 31.

⁽⁹⁰⁾ A este respecto, es significativa la opinión expresada por el Dr. Jaume Ferrer Lloret, quien no mucho antes de que se llevara a cabo la acción armada de la OTAN en Kosovo señalaba lo siguiente: «A pesar de que la práctica en la materia es escasa o más bien inexistente y no exenta de perfiles confusos sobre las motivaciones que han provocado las intervenciones humanitarias...». De este autor, cfr. Responsabilidad internacional del Estado y derechos humanos, Tecnos/Universidad de Alicante, 1998, pp. 301-302.

alcance también más absoluto cuando se violan flagrantemente los derechos humanos fundamentales⁽⁹¹⁾.

En nuestra opinión, y se diga lo que se diga, la sociedad internacional no podía tolerar lo que se estaba haciendo en Kosovo, como nunca se hubiera debido tolerar lo que ocurrió en Ruanda y en Bosnia-Herzegovina⁽⁹²⁾. Las violaciones de ciertas normas fundamentales del derecho internacional que están en la mente de todos eran obvias: depuración étnica, matanzas de personas civiles, deportaciones masivas, etc. El espectáculo era pues esperpéntico, como esperpéntico era el hecho de que en el seno del Consejo de Seguridad no se adoptara alguna decisión importante con el fin de detener esas atrocidades y venir en socorro de las víctimas. Esta vez Rusia se hizo fuerte en favor de sus hermanos serbios y las arcas financieras no consiguieron doblegar su voluntad, como ocurrió en otros casos, a pesar de lo que estaba ocurriendo. Ante esta situación alguien debía intervenir para defender ciertos derechos humanos fundamentales, considerados por otra parte como valores universales, incluso por aquellos que se han opuesto a la acción de la OTAN.

Una cuestión muy distinta, que no analizamos aquí, es ver cómo se ha llevado a cabo la guerra en Kosovo a la luz del derecho internacional humanitario. Pero esto es harina de otro costal⁽⁹³⁾. A este respecto, solo queremos decir ahora que ha sido una guerra rara, que se ha hecho desde muy arriba y de la que no se conocen héroes ni muertos, salvo de un lado. Todo estaba preparado para que la vida de un soldado de la OTAN valiera más que la de un serbio.

No queremos terminar esta cuestión sin recalcar que Yugoslavia presentó ante la Corte Internacional de Justicia varias demandas, en concreto diez, una contra los países, incluidos España, que bombardearon su territorio, invocando que se habían violado algunos principios y normas de derecho internacional, entre ellas la prohibición del uso de la fuerza, la violación de los convenios de Ginebra de 1949 y del Protocolo Adicional I de 1977, la violación de la *Convención sobre el genocidio*, etc. La Corte al final no se pronunció sobre

⁽⁹¹⁾ A este respecto, cfr. el interesante estudio de BODLEY, A.: «Weakening the principle of sovereignty in international law: the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia», *New York University Journal of International Law and Politics*, 1999, pp. 417-472. Ver también, MARTIN, P. M.: *Les échecs du droit international*, op. cit., pp. 53-55.

⁽⁹²⁾ Como ha señalado Emma Bonino, en la antigua Yugoslavia se están cometiendo matanzas desde hace diez años. «A mucha gente ya se le han olvidado las matanzas de Srebrenica, Vukovar, Sarajevo, Raçak y tantos sitios, en los que el causante ha sido siempre el mismo... Es como si hubiera una amnesia colectiva de lo que ha ocurrido en estos diez años». Cfr. ABC, de 21 de abril de 1999, p. 34.

⁽⁹³⁾ A este respecto, ver nuestro trabajo «La guerra de Kosovo y el derecho internacional humanitario», en: BLANC ALTEMIR, A. (coord.): *La protección internacional de los derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 2000, pp. 169-189.

el fondo del asunto invocando que no era competente por diversas razones procesales⁽⁹⁴⁾.

■ LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER. ¿UNA NUEVA VERSIÓN DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA?

Ni que decir tiene que tanto la matanza de Srebrenica como el genocidio en Ruanda abrieron un gran debate y una fuerte preocupación en la comunidad internacional en torno a la cuestión de saber cómo se podría hacer frente a tales situaciones, no solo para reaccionar o no mediante el recurso a la fuerza armada sino también para ver cómo había que prevenirlas, y si esto no se había conseguido cómo reconstruir las zonas afectadas. Es evidente que estas matanzas, aunque también hubo otras graves crisis humanitarias, influirían decisivamente en la intervención humanitaria de ciertos países de la OTAN en Kosovo, abriendo así un poco más la ventana intervencionista cuando se dieran esa clase de situaciones. Es más, del informe que la Asamblea General encargó al secretario general de las Naciones Unidas en noviembre de 1998 sobre el comportamiento de dicha organización, tanto en Srebrenica como en Ruanda, informe que se hizo público en noviembre de 1999, se piden disculpas por no haber impedido esos hechos, al mismo tiempo que se exige que se extraigan las lecciones relevantes, de forma que ante un «sistemático y deliberado intento de aterrorizar, expulsar o asesinar a la población» hay que adoptar todas las medidas necesarias⁽⁹⁵⁾.

Es evidente, pues, que a final del siglo pasado el espíritu reinante general en buena parte de la comunidad internacional era que no se podían tolerar más *Srebrenicas* ni genocidios como el de Ruanda ni tampoco la grave crisis humanitaria que se fue gestando en Kosovo. Por eso, precisamente el por aquel entonces secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, solicitó tanto al Consejo de Seguridad como a la Asamblea General que se pronunciaran sobre la cuestión de la intervención humanitaria ante este tipo de situaciones⁽⁹⁶⁾.

⁽⁹⁴⁾ Sobre estas demandas de Yugoslavia, cfr. CERVELL HORTAL, M. J.: «Las demandas de Yugoslavia ante el TIJ por el bombardeo de su territorio en la 'Guerra de Kosovo'», *Anuario de Derecho Internacional*, 2000, pp. 65-92.

⁽⁹⁵⁾ Conviene apuntar que si el genocidio de Ruanda ha sido reconocido, la matanza de Srebrenica también, aunque esta no se resalta. Al menos esto ha sido la conclusión a la que ha llegado la Corte Internacional de Justicia en su sentencia de 26 de febrero de 2007, en el asunto sobre la aplicación de la Convención del genocidio (ver párrafos 377-415 y 425 y ss.). En efecto, la Corte reconoce que se ha cometido ese genocidio, aunque no pudo imputarlo a Serbia por no haberse podido demostrar que en el momento de la matanza este país ejerciera un control efectivo de los grupos armados que lo llevaron a cabo. Sin embargo, sí que condenó a Serbia, en virtud del art. 1 del Convenio sobre genocidio, por incumplir la obligación de prevenirlo y reprimirlo.

⁽⁹⁶⁾ Secretary-General's Annual Report to the General Assembly, September 20, 1999. También en «Nosotros, los pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo xxi». Informe del milenio del secretario general de las Naciones Unidas, 2000,

Y es que, como pensamos haber demostrado, todo falló tanto en Srebrenica como en Ruanda, por lo que ese sentimiento de culpa y de frustración, sobre todo en torno a las Naciones Unidas, se generalizó. Este sentimiento de culpa es el que envolvía al primer ministro belga, Verhofstadt, en el homenaje a las víctimas que se llevó a cabo en Kigali con ocasión del décimo aniversario del genocidio ruandés, al señalar lo siguiente: «En vez de permanecer y asumir nuestra responsabilidad, hemos preferido ignorar el horror. Hemos faltado a nuestro deber más elemental de injerencia, de humanidad»⁽⁹⁷⁾. Desde esta perspectiva, parece evidente que las lecciones que se pueden sacar del drama ruandés es que puede producirse un genocidio sin que el Consejo de Seguridad mueva un dedo para impedirlo.

■ **La responsabilidad de proteger a la luz del Informe de la Comisión Internacional sobre intervención y soberanía de los Estados**

Estas preocupaciones son las que están detrás del *Informe de la Comisión Internacional sobre intervención y soberanía de los Estados* de diciembre de 2001, comisión creada a iniciativa del ex ministro de Asuntos Exteriores de Canadá, Lloyd Axworthy, labor que fue continuada por su sucesor John Manley hasta conseguir la elaboración de este trabajo⁽⁹⁸⁾. Y es que el informe se aparta considerablemente de las tesis defendidas por un amplio espectro doctrinal, quizá debido al amplio abanico de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, sociedad civil, institutos de investigación y determinados grupos de estudio que poco a poco influyeron

<http://www.un.org/spanish/milenio/sg/report/full.htm>.

⁽⁹⁷⁾ Cfr. *Le Temps* de 7 de abril de 2004. El primer ministro belga ha sido el único gran dirigente occidental presente en la ceremonia. Tampoco asistió el por aquel entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan. ¿Tendría remordimientos? Creemos que sí tal y como se expresó el 7 de abril en el mensaje que transmitió al mundo con ocasión precisamente del décimo aniversario, y en el que señala lo siguiente: «El genocidio en Ruanda no debería jamás haber ocurrido. Ni la Secretaría General de las Naciones Unidas, ni el Consejo de Seguridad ni los estados miembros, ni la prensa internacional prestaron suficiente atención a la evidente acumulación de síntomas de desastre. Ochocientos mil hombres, mujeres y niños, fueron abandonados a la más brutal de las muertes, ya que el vecino mató al vecino, y los santuarios como iglesias y hospitales fueron transformados en lugares de matanzas. La comunidad internacional fracasó en Ruanda, y eso debe dejarnos con un sentido de amargo rechazo y pena permanente... Pero estamos confiados de que, enfrentados hoy a un nuevo Ruanda, ¿podríamos responder de manera efectiva, en tiempo oportuno? No podemos por ningún medio estar seguros de que ciertamente lo haríamos... No podemos esperar hasta que lo peor haya sucedido, o esté todavía sucediendo, o firmar documentos inútiles o adoptar una cruel indiferencia». Cfr. http://www.un.org/spanish/aboutun/sg/mensajes/rwanda_sg.htm. Por aquel entonces, él era el responsable de las fuerzas de mantenimiento de la paz de la organización que hoy en día preside.

⁽⁹⁸⁾ La Comisión se creó en septiembre de 2000 y estaba formada por dos copresidentes, Gareth Evans y Mohamed Sahnoun, y por los miembros Gisèle Côté Harper, Lee Hamilton, Michael Ignatieff, Vladimir Lukin, Klaus Naumann, Cyril Remaphosa, Fidel Ramos, Cornelio Sommaruga, Eduardo Stein y RameshThakur. Para el texto del informe, cf. <http://www.iciss-ciise.gc.ca>. El texto en inglés es el que hace fe.

sobre la Comisión, al aportar sus propias ideas del mundo real y de las relaciones internacionales en particular.

El título del informe es «La responsabilidad de proteger»⁽⁹⁹⁾, título sumamente sugerente ya que se trata de conciliar la intervención con el principio de soberanía estatal, lo que trae consigo lograr una especie de cuadratura del círculo. Desde esta perspectiva, es lógico que la Comisión vaya desgranando estos conceptos en relación con la protección de los derechos humanos antes de abordar temas y situaciones que han suscitado debates polémicos y amplias divergencias como la cuestión de la prevención de conflictos ampliamente mortíferos, la responsabilidad de reaccionar ante situaciones que requieren una imperiosa necesidad de protección de determinados derechos humanos, la responsabilidad de asumir las obligaciones de reconstrucción después de una intervención, la cuestión de la autoridad de las Naciones Unidas y el papel del Consejo de Seguridad (tema sumamente importante), así como la dimensión operacional, es decir, la intervención militar propiamente dicha. Desde esta óptica, vamos pues a analizar estas cuestiones partiendo de las recomendaciones recogidas en el informe.

Desde esta perspectiva, hay que reconocer que muchos países no solo hablan de promover la prevención en todos sus ámbitos con el fin de que no se violen los derechos humanos, sino que van más lejos al propiciar la *intervención* armada cuando la situación parezca ya estar descontrolada. Esta nueva conciencia es hoy en día una realidad, y está en la mente del secretario general de las Naciones Unidas cuando en su *Informe del milenio*, presentado a la Asamblea General en el año 2000, señala lo siguiente: «... si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda y Srebrenica y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?»⁽¹⁰⁰⁾.

¿Qué ocurre si el Estado viola gravemente sus obligaciones? Pues bien, si la población está padeciendo graves daños por causas diversas, como una guerra civil, una insurrección, la represión brutal ejercida por el Estado o tratándose de Estados fallidos, y ese Estado no quiera o no pueda hacer frente o evitar esos sufrimientos, el derecho a intervenir o, lo que es lo mismo, la responsabilidad

⁽⁹⁹⁾ Sobre la responsabilidad de proteger, los aportes doctrinales son muy abundantes. A este respecto, ver CERVELL HORTAL, M. J.: «Responsabilidad de proteger tras la práctica de los ocho últimos años», en: RAMÓN CHORNET, Consuelo (coord.): Régimen jurídico para una acción colectiva concertada del uso de la fuerza: el establecimiento de nuevos principios, Tirant lo Blanc, Valencia, 2010, pp. 483-492, nota 3. Ver también la bibliografía citada, todos ellos foráneos, por FOCARELLI, C.: «The responsibility to protect doctrine and humanitarian intervention: too many ambiguities for a working doctrine», *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 13, 2, 2008, pp. 191-213, y del mismo autor: «La dottrina della responsabilità di proteggere e l'intervento umanitario», *Revista di Diritto Internazionale*, vol. 91, 2, 2008, pp. 317-346, p. 318, nota 4.

⁽¹⁰⁰⁾ P. 2 del informe.

internacional de proteger⁽¹⁰¹⁾ tendrá prioridad sobre el principio de no intervención⁽¹⁰²⁾. Son muchos los pasajes del informe que se refieren a estos aspectos, es decir, *responsabilidad principal de proteger del propio Estado por un lado y responsabilidad subsidiaria de la comunidad internacional* que entraría en juego cuando quede claro que un determinado Estado «no quiere o no puede cumplir su responsabilidad de proteger o es el autor material de los crímenes o atrocidades, o cuando las acciones que tienen lugar en dicho Estado suponen una amenaza directa para otras personas que viven fuera de él»⁽¹⁰³⁾.

Un aspecto importante que trata la Comisión y que nos parece sumamente interesante es la cuestión de la «nueva práctica» en esta materia⁽¹⁰⁴⁾. Es sabido que un sector doctrinal importante, cuando se ha referido a la práctica, lo ha hecho en tonos despectivos desde el punto de vista jurídico, haciendo hincapié en los dos aspectos siguientes: o bien negando pura y simplemente que existiera esa práctica o bien insistiendo en que las voces discordantes eran de tal calado que impedían poder sostener que se hubieran llevado a cabo acciones de este tipo con un mínimo consenso de la comunidad internacional. La Comisión no va evidentemente por estos derroteros y reconoce que el propio Consejo de Seguridad se ha mostrado cada vez más dispuesto en los últimos años a actuar a partir de esta base, como en el caso de Somalia, aunque también recoge la intervención de la CEDEAO para intervenir en Liberia y Sierra Leona y por la OTAN para intervenir en Kosovo *sin autorización* del Consejo de Seguridad. Esta práctica, que no es exhaustiva, es lo que permite a la Comisión afirmar lo siguiente:

Pese a que aún no hay motivos suficientes para afirmar que haya surgido un nuevo principio en el derecho consuetudinario internacional, la práctica cada vez más frecuente de los estados y las organizaciones regionales, así como los precedentes sentados por el Consejo de Seguridad, sugieren que está apareciendo un principio rector que, en opinión de la Comisión, podría denominarse «la responsabilidad de proteger».

Este nuevo principio consiste en que la intervención con fines de protección humana, incluida la intervención militar en casos extremos, es admisible cuando la población civil esté sufriendo o corra un peligro inminente de

⁽¹⁰¹⁾ Queremos resaltar que la Comisión considera que las expresiones «derecho a la intervención humanitaria» o «derecho a intervenir» resultan inadecuadas, prefiriendo la expresión «responsabilidad de proteger», más cercana según ella de los que piden o necesitan apoyo que de los que consideran la posibilidad de intervenir. Cfr., pp. 17-18, puntos 2.28 y 2.29.

⁽¹⁰²⁾ Los fundamentos que establece la Comisión para esta responsabilidad de proteger son los siguientes: a) las obligaciones inherentes al concepto de soberanía; b) la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales que tiene el Consejo de Seguridad (art. 24 de la Carta de la ONU); c) el cuerpo jurídico de normas en materia de protección de derechos humanos, así como del derecho internacional humanitario, y d) la práctica reciente de los estados, las organizaciones regionales y el propio Consejo de Seguridad.

⁽¹⁰³⁾ P. 18, punto 2.31.

⁽¹⁰⁴⁾ P. 16-17, puntos 2.24-2.27.

sufrir graves daños y el Estado correspondiente no pueda o no quiera atajarlos, o sea él mismo el responsable⁽¹⁰⁵⁾.

Una vez puestos los cimientos de lo que la Comisión entiende por «responsabilidad de proteger» cuando se den graves afrentas a los derechos humanos y a lo que denomina «seguridad humana»⁽¹⁰⁶⁾, el informe se centra en tres aspectos que son el núcleo duro de la cuestión: a) la responsabilidad de prevenir; b) la responsabilidad de reaccionar, y c) la responsabilidad de reconstruir. No obstante, para este trabajo lo más interesante es resaltar lo que señala la Comisión en relación con la responsabilidad de reaccionar⁽¹⁰⁷⁾.

En efecto, para tratar el tema, la Comisión parte de una premisa básica y realista, que es la siguiente: es obvio que las medidas preventivas no siempre son suficientes para resolver determinados conflictos, por lo que puede ser preciso que otros miembros de la comunidad internacional tengan que intervenir. La cuestión es saber cómo se deben llevar a cabo esas acciones intervencionistas coercitivas, señalando la Comisión que «pueden ser de carácter político, económico o judicial y, en casos extremos –pero solo en casos extremos–, pueden incluir también la acción militar»⁽¹⁰⁸⁾. Dicho de otra forma, pueden y deben adoptarse en estos casos medidas coercitivas previas a la acción militar, que pueden ser de índole económica, política e incluso judicial, pero sin excluir aquella.

La decisión de intervenir militarmente es pues excepcional. Pero, ¿cuándo nos encontramos ante un caso extremo y cómo se puede determinar si una intervención militar es, a primera vista, justificable? Para la Comisión

... hay circunstancias excepcionales en las que el propio interés que todos los estados tienen en mantener la estabilidad del orden internacional les obliga a reaccionar cuando reina el caos dentro de un estado o cuando el conflicto civil y la represión son tan violentos que la población se ve amenazada por unas masacres, un genocidio o una depuración étnica en gran escala⁽¹⁰⁹⁾.

⁽¹⁰⁵⁾ Cfr. puntos 2.24-2.25. Sobre esta última cuestión, cfr. infra.

⁽¹⁰⁶⁾ Para la Comisión «... la seguridad humana abarca la seguridad de las personas, su seguridad física, su bienestar económico y social, el respeto a su dignidad y valía como seres humanos y la protección de sus derechos humanos y libertades fundamentales». Cfr. p. 15, punto 221.

⁽¹⁰⁷⁾ Sobre la responsabilidad de prevenir, ver el interesante estudio de CERVEL HORTAL, M. J.: «De la prevención de conflictos a la responsabilidad de prevenir», por Consuelo Ramón Chornet (coord.): Estabilidad internacional, conflictos armados y protección de los derechos humanos, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 131-156. Sobre la responsabilidad de prevenir y de reconstruir, cfr. LÓPEZ JACOISTE DÍAZ, E.: «La responsabilidad de proteger...», op. cit., pp. 292 y ss.

⁽¹⁰⁸⁾ P. 33, punto 4.1.

⁽¹⁰⁹⁾ Ver pp. 35-36, punto 4.13.

Desde esta perspectiva, la opinión general que ha sacado la Comisión de diversas consultas al respecto es que «para que un caso fuera excepcional, debía darse la circunstancia de que la violencia fuera tal que conmoviera la conciencia de la humanidad o representara un peligro claro e inminente para la comunidad internacional hasta el punto de exigir una intervención militar coercitiva»⁽¹¹⁰⁾. Además, establece el marco de intervención dentro de unas condiciones estrictas al recoger seis requisitos para la intervención militar, que son los siguientes: autoridad competente, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables⁽¹¹¹⁾.

De estos seis requisitos, el que ha suscitado más polémica es saber si estas acciones, para que puedan llevarse a cabo, necesitan siempre una autorización del Consejo de Seguridad o, si este se abstiene de actuar, otros podrían hacerlo. Es lo que la Comisión denomina «autoridad competente», aspecto que trata con bastante rigor y realismo en el punto 6 bajo el título «la cuestión de la autoridad»⁽¹¹²⁾. Decimos con rigor porque la Comisión, como no podía ser de otra manera, parte de la premisa del principio fundamental de no intervención, tal y como se deduce del artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas. Se recuerda además el artículo 24 de la Carta, que confiere al Consejo de Seguridad «la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales»⁽¹¹³⁾, así como los artículos 39, 41, 42 y 51 del capítulo VII. Pero también menciona el capítulo VIII, en el que se reconoce la existencia de organizaciones regionales de seguridad y su papel en materia de paz y seguridad internacionales, recordando que estos no pueden adoptar medidas coercitivas sin «autorización del Consejo de Seguridad, «reconociendo sin embargo que en algunos casos la autorización se ha concedido a posteriori, como ocurrió con la intervención del ECOMOG en Liberia en 1992 y en Sierra Leona en 1997»⁽¹¹⁴⁾, puntualización que no deja de tener su importancia. El recordatorio de estas disposiciones tiene su lógica para la Comisión, por muy conocidas que sean, ya que le permiten preparar el camino para su decisión final recurriendo ya a frases comprometidas, como que «... el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad ‘primordial’ pero no exclusiva en materia de paz y seguridad»⁽¹¹⁵⁾ o «... es incuestionable que las Naciones Unidas, aunque aún se discuta sobre el sentido y el alcance de algunas disposiciones de la Carta, es la

⁽¹¹⁰⁾ *Ibid.*

⁽¹¹¹⁾ Ver pp. 36-42. Sobre estos criterios, ver LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: «La responsabilidad de proteger...», *op. cit.*, pp. 298 y ss. Ver más tarde los comentarios sobre esta cuestión de CERVELL HORTAL, M. J.: «Responsabilidad de proteger tras la práctica de los últimos ocho años (2001-2009)», en: Ramón Chornet, C. (coord.): *Régimen jurídico para una acción colectiva concertada del uso de la fuerza: el establecimiento de nuevos principios*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2010, pp. 483-492.

⁽¹¹²⁾ Cfr. pp. 51-60.

⁽¹¹³⁾ En ningún lugar de esta disposición se menciona la palabra «monopolio», término utilizado por algunos autores para ampliar el papel del Consejo de Seguridad, ni la expresión «responsabilidad exclusiva».

⁽¹¹⁴⁾ Ver p. 52, punto 6.5.

⁽¹¹⁵⁾ Ver p. 52, punto 6.7.

principal institución encargada de establecer, consolidar y utilizar la autoridad de la comunidad internacional»⁽¹¹⁶⁾.

¿Y qué ocurre si no se decide a intervenir? A este respecto, la Comisión se pregunta sobre «qué es peor, si el perjuicio que el orden internacional sufre cuando se deja de lado al Consejo de Seguridad o el que se le ocasiona cuando el Consejo asiste impasible a una matanza de seres humanos»⁽¹¹⁷⁾, y lanza dos advertencias al Consejo de Seguridad. La primera es que si no cumple con su responsabilidad no cabrá esperar que los estados interesados descarten otros medios para hacer frente a la gravedad y urgencia de la situación. La segunda es que si una coalición ad hoc o un estado concreto intervienen respetando todos los criterios aquí recogidos y lo hacen con éxito y la opinión pública mundial así lo estima, ello podría menoscabar de forma grave el prestigio y la credibilidad de la ONU⁽¹¹⁸⁾, algo que, según nuestra opinión, no necesita. Y es que si la ONU no asume su responsabilidad cuando debe hacerlo, ¿para qué la queremos? Para el que suscribe este trabajo, si la ONU funciona hay que felicitarla, pero cuando no es así hay que recordárselo. Y qué duda cabe que ha fallado en muchas ocasiones, aunque algunos intenten defender contra viento y marea lo contrario.

■ **La responsabilidad de proteger a la luz de los informes del Grupo de Alto Nivel (2004) y del secretario general (2005) y en el Documento final de la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, septiembre de 2005)**

56

Es evidente que los comentarios y las reflexiones hechas en el *Informe de la comisión canadiense* fueron y son también ahora, a la luz de la práctica internacional, sumamente interesantes, ya que abordaban esta clase de situaciones con realismo y rompiendo algunos de los esquemas defendidos a ultranza por algunos que se negaban rotundamente a admitir cualquier acción armada por causas humanitarias sin autorización del Consejo de Seguridad. Sin embargo, sus efectos fueron oscurecidos por los atentados del 11-S, primero, y por la guerra de Irak de 2003, después. Hay que esperar pues unos años para que este tema se vuelva a plantear de nuevo, esta vez de forma más institucionalizada.

En efecto, la espera no fue muy larga, lo que demuestra el interés del tema ya que a finales de 2004 se iban a publicar otros informes sobre la responsabilidad de proteger. Se trata del *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, de 2 de diciembre de 2004, adoptado a iniciativa del secretario general de las Naciones Unidas⁽¹¹⁹⁾, y en el que han participado 16

⁽¹¹⁶⁾ *Ibíd.*, punto 6.8.

⁽¹¹⁷⁾ Ver p. 59, punto 6.37.

⁽¹¹⁸⁾ Ver p. 60.

⁽¹¹⁹⁾ Para un estudio sobre este Informe, cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El 'uso de la fuerza' en los informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del secretario general (2005) y, a la postre, en el Documento Final de la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas,

altas personalidades (una por país⁽¹²⁰⁾, y del *Informe del secretario general*, que lleva el pomposo título de «Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, libertad y derechos humanos para todos»⁽¹²¹⁾.

El *Informe del Grupo de Alto Nivel* empieza en esta materia partiendo de una premisa fundamental al insistir en el hecho de que:

Los autores de la Carta de las Naciones Unidas reconocieron que la fuerza podía ser necesaria para «prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz». La fuerza militar, utilizada legítima y debidamente, es un componente esencial de cualquier sistema viable de seguridad colectiva, ya sea que la definamos en el sentido estricto tradicional o en forma más alta, como preferiríamos⁽¹²²⁾.

Por lo tanto, todos aquellos que desean un sistema fuerte de seguridad colectiva no deben nunca olvidar, cosa que ocurre con mucha frecuencia, que sin Ejércitos no se puede reivindicar un sistema de seguridad colectiva, y esos Ejércitos, hoy por hoy, no son de las Naciones Unidas sino de los estados. Las utopías y las ingenuidades suelen chocar con la realidad, aunque esta siempre termina imponiéndose.

Dicho esto, no hay que olvidar que el uso de la fuerza requiere en una sociedad internacional organizada un marco común consensuado que establezca cuándo es legal y legítimo recurrir a la fuerza, ya que de este marco depende el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Este marco jurídico está recogido en el derecho internacional consuetudinario y en la Carta de las Naciones Unidas, cuyo artículo 2.4 prohíbe expresamente a los estados recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales, salvo en caso de legítima defensa o si el Consejo de Seguridad autoriza medidas militares en virtud de los capítulos VII y VIII de la Carta. ¿Se ha respetado en general este marco jurídico? El *Informe del Grupo de Alto Nivel* reconoce, como no podía ser menos ya que es una evidencia, que «los estados miembros infringieron

Nueva York, septiembre de 2005)», *Anuario de Derecho Internacional*, 2005, pp. 13-49. Publicado con el título: «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», Documento A/59/565, analiza el tema del uso de la fuerza en las páginas 60-66, párrafo 183-220.

⁽¹²⁰⁾ Las personalidades eran las siguientes: aparte del presidente, el exministro Anand Panyarachun (Tailandia); Robert Badinter (Francia); Gro Harlem Brundtland (Noruega); Mary Chinery-Hesse (Ghana); Gareth Evans (Australia); David Hannay (Reino Unido); Enrique Iglesias (Uruguay); Amr Moussa (Egipto); Satish Namblar (India); Sadako Ogata (Japón); Yevgeny M. Primakov (Federación Rusa); Qian Qichen (China); Nafis Sadik (Pakistán); Salim Ahmed Salim (República Unida de Tanzania); Brent Scowcroft (Estados Unidos de América) y Joao Baena Soares (Brasil). El profesor Stephen Stedman de la Universidad de Stanford dirigió la investigación y recopiló el informe.

⁽¹²¹⁾ Cfr. Doc.: A/59/2005, de 21 de marzo de 2005.

⁽¹²²⁾ Cfr. párr. 183.

muchas veces estas normas y emplearon la fuerza militar literalmente cientos de veces ante un Consejo de Seguridad paralizado...»⁽¹²³⁾.

Pero el Grupo de Alto Nivel se hace eco de estas preocupaciones humanitarias reconociendo que «la Carta de las Naciones Unidas no es tan clara como podría cuando se trata de salvar vidas en situaciones de atrocidad masiva en un país». Evidentemente, esta situación ha traído como colación esos debates a los que acabamos de hacer mención, debates que reconoce el propio grupo al señalar que:

...durante mucho tiempo ha habido un debate en la comunidad internacional entre quienes insisten en el «derecho de intervenir» en catástrofes causadas por el hombre y quienes aducen que el Consejo de Seguridad, por más que el capítulo VII le confiera atribuciones para «mantener o restablecer la seguridad internacional», no puede autorizar medidas coercitivas contra estados soberanos por lo que ocurra dentro de sus fronteras⁽¹²⁴⁾.

Desde esta perspectiva, es lógico y normal que el Grupo de Alto Nivel se refiera al genocidio como un crimen de derecho internacional que los estados se comprometen a prevenir y a sancionar, tal y como está recogido en la Convención sobre la prevención y castigo del delito de genocidio, de 9 de diciembre de 1948. Es más, constituye una amenaza para la seguridad de todos y no puede ser tolerado, por lo que el principio de no intervención en los asuntos internos no puede invocarse para cometer actos genocidas u otra clase de atrocidades, como violaciones graves y a gran escala del derecho internacional humanitario o la depuración étnica. El Grupo condena así implícitamente el genocidio de Ruanda, la depuración étnica en la antigua Yugoslavia, los actos en Darfur, las atrocidades de Somalia, etc., hechos ante los cuales la comunidad internacional miró hacia otro lado con cierta displicencia.

Desde esta perspectiva, si el *Informe de la comisión canadiense* previamente analizado recogía que de la práctica creciente de los estados, organizaciones regionales e incluso los precedentes sentados por el Consejo de Seguridad sugieren que «está apareciendo un principio rector»⁽¹²⁵⁾ que es la *responsabilidad de proteger*, el Grupo de Alto Nivel sigue estos pasos al afirmar lo siguiente:

⁽¹²³⁾ Cfr. párr. 186.

⁽¹²⁴⁾ Cfr. párr. 199.

⁽¹²⁵⁾ «... pese a que aún no hay motivos suficientes para afirmar que haya surgido un nuevo principio en el derecho consuetudinario internacional, la práctica cada vez más frecuente de los estados y las organizaciones regionales, así como los precedentes sentados por el Consejo de Seguridad, sugieren que está apareciendo un principio rector que, en opinión de la Comisión, podría denominarse 'la responsabilidad de proteger'. Este nuevo principio consiste en que la intervención con fines de protección humana, incluida la intervención militar en casos extremos, es admisible cuando la población civil esté sufriendo o corra un peligro inminente de sufrir graves daños y el Estado correspondiente no pueda o no quiera atajarlos, o sea él mismo el responsable». Cfr., pp. 16-17, punto 2.24.

Existe un reconocimiento cada vez mayor de que el problema no es el «derecho de intervenir» de un estado sino la «obligación de proteger» que tienen todos los estados cuando se trata de seres humanos que sufren una catástrofe que se puede evitar, ya se trate de homicidios o violaciones en masa, de la depuración étnica mediante el terror y la expulsión por la fuerza, de matarlos deliberadamente de hambre o de exponerlos a enfermedades. Está cada vez más aceptado por otra parte que si bien incumbe a los Gobiernos soberanos la responsabilidad primordial de proteger a sus propios ciudadanos de catástrofes de esa índole, cuando no pueden o no quieren hacerlo es la comunidad internacional en general la que debe asumir esa responsabilidad, que comprende un proceso que va de la prevención y la respuesta a la violencia de ser necesaria a la reconstrucción de sociedades devastadas. Lo primordial debe ser ayudar a que se ponga término a la violencia, sea por conducto de la mediación o de otro mecanismo, y proteger a la población con medidas tales como el envío de misiones humanitarias, de derechos humanos o de policía. La fuerza, si hay que usarla, debe constituir un último recurso⁽¹²⁶⁾.

En realidad estas ideas no son nada novedosas, pues ya estaban presentes entre la doctrina que ha defendido la necesidad de intervenir cuando tengan lugar estos desastres humanitarios, doctrina entre la que nos encontramos. Corresponde a los Estados en primer lugar defender y proteger a sus ciudadanos, por supuesto; y si no lo hace, debe ser la comunidad internacional la que lo haga, sin olvidar que la fuerza siempre debe ser un último recurso. Esto es algo que siempre hemos defendido, señalando que correspondería en primer lugar al Consejo de Seguridad, como órgano encargado primordialmente de mantener la paz y la seguridad internacionales, adoptar las medidas pertinentes, inclusive las coercitivas. Y esto es lo que recoge el Grupo de Alto Nivel, al señalar que:

Aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un Gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir⁽¹²⁷⁾.

Estas ideas son plenamente compartidas por el secretario general en su informe de 2005, quien, en el fondo, no se aparta ni un ápice de ellas⁽¹²⁸⁾, salvo en lo siguiente: en efecto, si el *Informe del Grupo de Alto Nivel* habla, como hemos apuntado, de «autorizar o aprobar» una acción coercitiva armada en el contexto de una de esas crisis humanitarias, el *Informe del secretario general* habla para

⁽¹²⁶⁾ Ver párr. 201.

⁽¹²⁷⁾ Ver párr. 203.

⁽¹²⁸⁾ Ver párr. 126 y 135.

las mismas situaciones de «autorizar o ratificar». A este respecto, el profesor Gutiérrez España se pregunta:

Autorizar o ratificar: lo de «autorizar» está claro, el Consejo da luz verde y solo después los estados miembros pueden legalmente utilizar la fuerza armada; pero ¿y lo de «ratificar»? ¿Contempla el secretario general la hipótesis (que asumiría) de que el Consejo pueda «ratificar» un uso de la fuerza armada llevada a cabo por uno o varios estados no subsumible en el artículo 51 de la Carta ni autorizado por él previamente? Nada se aclara en el informe, pero los términos utilizados nos hacen pensar en la reflexión del Comité sobre Intervención y Soberanía de los Estados antes mencionado de que puede ser mejor para el buen orden internacional que una organización regional (o, por qué no, una coalición de estados) actúe primero y pida al Consejo de Seguridad autorización después que abstenerse de hacerlo mientras este permanece impasible ante las matanzas. ¿Admite, pues, el secretario general que en casos de amenazas latentes o de violación masiva de los derechos humanos se pueda, si se hace con cierto cuidado, disparar primero y pedir autorización (“ratificación») después? De ser así, si es que lo es, dicha posibilidad sería coherente con la conclusión a la que ha llegado un sector doctrinal⁽¹²⁹⁾.

60

Aunque todas estas ideas plasmadas en ambos informes nos han gustado, falta sin embargo algo importante que no ha podido escapar a los expertos del Grupo ni al secretario general, por lo que consideramos que es algo deseado y voluntario. En efecto, ¿qué ocurre «si el Consejo de Seguridad solo interviene tarde, mal y parcialmente o, lo que es peor, y hay también ejemplos sangrantes en la mente de todos, simplemente no actúa»?⁽¹³⁰⁾ ¿Qué ocurre si un estado miembro permanente veta la acción coercitiva del Consejo?

Pues bien, ninguno de los dos informes da una respuesta clara a estas cuestiones. Es cierto que el Grupo de Alto Nivel, cuando trata del Consejo de Seguridad y de su reforma, aborda tibiamente el derecho de veto. Sin embargo, después de considerarlo como algo «anacrónico», pide «a los miembros permanentes que, a título individual, se comprometan a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos en gran escala de los derechos humanos»⁽¹³¹⁾. Y como medida paliativa frente al veto propone «que se instituya un sistema de ‘voto indicativo’ en virtud del cual los miembros del Consejo de Seguridad podrían pedir una indicación pública de las posturas respecto de una decisión que se

⁽¹²⁹⁾ GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «Del uso de la fuerza en las relaciones internacionales (práctica versus jurisprudencia)», en: BLANC ALTEMIR, A. (ed.): El proceso de reforma de las Naciones Unidas, Tecnos, Madrid, 2009, pp. 242-243.

⁽¹³⁰⁾ Cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El ‘uso de la fuerza’ en los informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del secretario general (2005)...», op. cit., nota 56, p. 40.

⁽¹³¹⁾ Ver párr. 256.

preventivas, los mecanismos de alerta o la diplomacia preventiva no siempre logran controlar la situación. Así las cosas, ¿qué se puede hacer si a pesar de que se adoptan todas esas medidas se siguen cometiendo las atrocidades (crímenes) que se consideran que deben ser protegidos bajo la figura de la responsabilidad de proteger? Desde esta perspectiva, nos parece evidente que la intervención armada no puede ser excluida y que la comunidad internacional debería adoptar las medidas adecuadas al respecto, es decir, el Consejo de Seguridad. Sin embargo, no siempre el Consejo de Seguridad logra ponerse de acuerdo, pues hay que tener presente el lastre que lleva consigo este órgano encargado primordialmente de mantener la paz y la seguridad internacionales, que es ni más ni menos el *derecho* de veto de los miembros permanentes, de forma que puede llegar el caso de que se estén cometiendo los precitados crímenes que caen bajo el amparo de la responsabilidad de proteger y la comunidad internacional institucionalizada no reaccione. En esta clase de situaciones, el autor de este trabajo ya ha defendido en numerosas ocasiones que esta situación no debería absolutamente impedir que uno o un grupo de estados pueda ejercer acciones armadas al amparo de la responsabilidad de proteger, como también ha señalado la ya citada comisión canadiense.

En efecto, lo primero que hay que señalar, dejando al margen la intervención de la OTAN en Kosovo en 1999 que se llevó a cabo sin autorización del Consejo de Seguridad, es que la práctica de este órgano no solo no es constante ni uniforme, sino confusa y difusa. Es más, el Consejo de Seguridad alude a la responsabilidad de proteger en muy pocas resoluciones⁽¹³⁷⁾ y sus referencias se limitan a recordar los párrafos 138-139 de la Cumbre Mundial de 2005. Por lo tanto, no se puede sostener que el Consejo de Seguridad haya tenido una actitud responsable al tratar esta cuestión, y al hilo de lo que ha sucedido en Libia y Siria en 2011 y 2012, tampoco el secretario general de la ONU. Es más, se podría decir también que no todos los Estados miembros del Consejo de Seguridad acuden a este concepto con objetividad e imparcialidad, como se ha visto en el caso de Libia y Siria y antes en Sudán. Y no solo es el caso de los miembros permanentes, porque Catar y el Líbano han sido muy activos en el caso libio para invocar la protección de la población civil (por supuesto, de los rebeldes) mientras que en el caso sirio el Líbano se ha estado oponiendo hasta cuanto ha podido a cualquier acción contra Siria.

Pero estas vicisitudes ya han estado presentes antes en el caso de Darfur, donde se han llevado a cabo durante años graves atrocidades que caen bajo el ámbito de acción de la responsabilidad de proteger. Es más, los Estados Unidos presentaron un proyecto de resolución en 2004 en donde se calificaban los hechos acaecidos en Darfur como genocidio ⁽¹³⁸⁾ con el fin de que se adoptaran

⁽¹³⁷⁾ Cfr., por ejemplo, las resoluciones 1674 (2006), de 28 de abril de 2006; 1706 (2006), de 31 de agosto de 2006, y la Resolución 1894 (2009), de 11 de noviembre de 2009, aparte de la Resolución 1973 (2011) en relación con Libia, así como el caso de Siria, que examinaremos después.

⁽¹³⁸⁾ Invocaban incluso el artículo 8 del Convenio sobre genocidio.

propusiera»⁽¹³²⁾. Pero si el *Informe del Grupo de Alto Nivel* es pobre sobre este tema, en el del secretario general esta propuesta desaparece. ¿Tiene miedo el secretario general a hablar del derecho de veto?

Tampoco cambiaría nada el *Documento Final de la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de las Naciones Unidas*, de septiembre de 2005⁽¹³³⁾. Y es que en la Cumbre Mundial no hubo consenso sobre nada: ni sobre el *Informe de la comisión canadiense* ni sobre el contenido del *Informe del Grupo de Alto Nivel*. Es cierto que algunos estados africanos apoyaron el contenido de estos informes considerándolos como esenciales, pero otros como los Estados Unidos limitaron esa libertad de acción, mientras Rusia y China se oponían⁽¹³⁴⁾.

■ ¿QUÉ HA OCURRIDO DESPUÉS EN LA PRÁCTICA CON LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER TRAS ESTOS INFORMES?

Adoptados los informes y documentos previamente comentados, lo primero que conviene apuntar es que tanto a nivel teórico como en la práctica internacional el concepto de responsabilidad de proteger ha continuado estando presente. Sin embargo, a pesar de que comúnmente se invoca tanto por los estados, al menos por muchos de ellos, como por las organizaciones internacionales y por las ONG, lo cierto es que su puesta en escena, y a los hechos nos remitiremos después, se revela muy problemática. Y es que de nada sirve hacer grandes elucubraciones teóricas sobre ella si luego, al final del todo, se dice que es un concepto político y no jurídico⁽¹³⁵⁾. Desde esta perspectiva ni siquiera llega a considerarlo al menos como otros que hablan de «principio emergente del derecho internacional» o de «regla emergente»⁽¹³⁶⁾.

Es evidente que el recurso a la fuerza debe ser el último bastión al que hay que acudir pero que no debe ser excluido, ya que como se sabe las *medidas*

⁽¹³²⁾ Ver párr. 257. A este respecto, cfr. BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE, E.: «La reforma institucional», *Anuario de Derecho Internacional*, 2005, pp. 3-12 y 99-172.

⁽¹³³⁾ Sobre este documento, cfr. Doc. A/60/L.1, de 15 de septiembre de 2005. Ver también GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El uso de la fuerza en los informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del secretario general (2005) y, a la postre, en el Documento final de la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2005)», op. cit., pp. 13-49.

⁽¹³⁴⁾ Cfr. BELLAMY, A. J.: «The responsibility to protect and the problem of military intervention», op. cit., p. 626.

⁽¹³⁵⁾ Esto es precisamente lo que ha afirmado Edward Luck, asesor especial sobre la responsabilidad de proteger. Y es que, según él, este concepto se limita a una especie de llamada a la buena conciencia para que la población y los estados actúen ante las crisis humanitarias. A este respecto, cfr. LUCK, E.: «A response», *Global responsibility to protect*, 2010, vol. 2, p. 183.

⁽¹³⁶⁾ A este respecto, cfr. POLI, L.: «R21 as an emerging rule of international law and the opinion necessitatis of an accountable International Community», *La comunità internazionale*, vol. lxx, 2010, p. 592.

las medidas pertinentes para prevenir o reprimir tales actos. Como se sabe, sin embargo, tal proyecto de resolución nunca vio la luz por la amenaza de China a ejercer su derecho de veto, y la evolución posterior no ha cambiado sustancialmente los problemas existentes en la zona, aparte la intervención de la Corte Penal Internacional para enjuiciar al presidente Omar Al-Bashir y a otras tres personas⁽¹³⁹⁾. Ni que decir tiene que el conflicto de Darfur, hoy en día un poco olvidado por otros conflictos que suscitan más intereses, ha constituido un caso ejemplar para demostrar al mundo que se pueden cometer graves crímenes de todo tipo sin que la comunidad internacional adopte alguna medida eficaz para impedirlo⁽¹⁴⁰⁾. Esto demuestra claramente que para las Naciones Unidas la responsabilidad de proteger no constituye un elemento esencial de sus acciones a nivel internacional, sobre todo cuando se trata de adoptar medidas armadas. Pero lo mismo se puede decir de muchos estados miembros.

Pero es que no solo ha sido Darfur en donde las Naciones Unidas, con el Consejo de Seguridad al frente, no han ofrecido la respuesta que se podía esperar, sino también en la República Democrática del Congo. Otros muchos conflictos en África han sido también ignorados, como se sabe, sin que se pueda considerar que el conflicto de Costa de Marfil haya sido tratado de forma exitosa. Y cambiando de continente, ¿qué decir de Myanmar tras los ataques sistemáticos contra sus minorías étnicas?⁽¹⁴¹⁾. A pesar de que la situación fuera

⁽¹³⁹⁾ Las otras tres personas eran el líder miliciano Ali Muhammad Ali Abd-Al Rahman; el líder rebelde Bahr-I-driss Abu Garda y el ministro de Asuntos Humanitarios de Sudán, Ahmad Muhammad Harem. Para los cargos que pesan sobre ellos en la Corte Penal Internacional, cfr. *Warrant of arrest for Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman («Ali Kushayb»)*, ICC-02/05-01/07-3 (27 de abril de 2007), disponible en <http://www2.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc279860.PDF>; *Summons to appear for Bahr-I-driss Abu Garda*, ICC-02/05-02/09, en <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc68342.pdf> (última visita: 29 de sept. de 2010); *Warrant of arrest for Ahmad Muhammad Harun («Ahmad Harun»)*, ICC-02/05-01/07-2-Corr., en <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc279814.pdf> (última visita: 29 de sept. de 2010); *Trial Chamber's Decision on the prosecution's application for a warrant of arrest against Omar Hassan Ahmad Al-Bashir*, ICC-02/05-01/09, en: <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc639078.pdf> (última visita: 29 de sept. de 2010). Para un estudio exhaustivo sobre Darfur y la responsabilidad de proteger, cfr. CHARITY, M. H.: «Criminalized state: the International Criminal Court, the responsibility to protect, and Darfur, Republic of Sudan», *Ohio Northern University Law Review* (Ohio NUL Rev.), 2011, n.º 37, pp. 67-110.

⁽¹⁴⁰⁾ A este respecto, ver para más detalles CERVELL HORTAL, M. J.: *Naciones Unidas, derecho internacional y Darfur*, Comares, Granada, 2010, pp. 132 y ss.; de la misma autora, «Paz y seguridad: ¿palabras huecas para África?», en: LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. (coord.): *Seguridad, defensa y desarrollo en el contexto internacional actual*, Eunsa, Pamplona, 2010, pp. 82-110.

⁽¹⁴¹⁾ Sobre esta cuestión, cfr. ESTEVE MOLTÓ, J. E.: «La inacción del Consejo de Seguridad ante la amenaza a la paz y seguridad internacionales: el caso de Birmania», *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2010, pp. 111-141. En torno a esta situación, el Prof. Esteve Moltó señala lo siguiente: «El llamamiento del secretario general de las Naciones Unidas y las condenas por violaciones de derechos humanos como consecuencia del desastre humanitario no doblegaron la voluntad del Gobierno birmano. Es más, junto al bloqueo de la asistencia humanitaria, se acreditaron con posterioridad casos de robos de parte de esa ayuda por miembros de la Junta Militar. Ante la magnitud de este desastre, la presión de las Naciones Unidas careció de eficacia e inmediatez, a pesar de que todos estos hechos ya se podían

tan grave en Birmania, el Consejo de Seguridad no logró adoptar ninguna resolución al respecto, ni siquiera para declarar que esa situación constituía una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, cosa que ha hecho en otras muchas situaciones similares. Es más, han sido varios los informes relativos a la situación de derechos humanos en este país que han venido denunciando la inacción del Consejo de Seguridad a pesar de la grave situación⁽¹⁴²⁾.

- *La responsabilidad de proteger y el conflicto libio*

No cabe duda, sin embargo, que en materia de responsabilidad de proteger, el reciente caso libio puede ser un antes y un después para esta figura, ya que como se sabe la Resolución 1973, de 17 de marzo de 2011, se refiere a la responsabilidad de proteger en su preámbulo, aunque no en el dispositivo. Esto no es óbice para tener que reconocer que el sello de la intervención ha sido reconocido como que se actuaba invocando esta figura, y a ella se han referido en numerosas ocasiones los líderes de los países intervinientes, así como algunos representantes de las Naciones Unidas⁽¹⁴³⁾.

En nuestra opinión, y a la luz de cómo se desarrollaron las actividades militares y los acontecimientos, lo primero que hay que subrayar es que tal y como se adoptó la Resolución 1973, y sobre todo tal y como se ha aplicado, ya se puede decir que responsabilidad de proteger sí, pero no así. Y es que no es ni lógico ni normal que una intervención con estos objetivos se enquistase sobre el terreno, pues su eficacia va a depender de la rapidez con que se lleven a cabo las operaciones⁽¹⁴⁴⁾. Así las cosas no es extraño que las víctimas de todo tipo se hayan incrementado a pasos agigantados tras la intervención, desencadenándose una guerra sin control y cruel. Claro, si los intervinientes

calificar de crímenes contra la humanidad, tal y como se recoge en el artículo 7 (1) (k) del Estatuto de Roma. Así pues, en el caso de Birmania, las reiteradas resoluciones del Consejo de Derechos Humanos, del Consejo Económico y Social y de los llamamientos del secretario general de las Naciones Unidas que han expresado su preocupación por dicha situación han tenido una muy limitada repercusión en la realidad del país». Cfr. pp. 132-133.

⁽¹⁴²⁾ Cfr. DLA PIPER, R. y GRAY, C.: *Threat to peace: a call for the UN Security Council to act in Burma*, 20 de septiembre de 2005; e *International Human Rights Clinic.*, Harvard Law School: *Crimes in Burma*, Cambridge, mayo de 2009.

⁽¹⁴³⁾ Sobre la intervención en Libia, el Anuario Español de Derecho Internacional de 2011 ha publicado una sección especial con artículos de Bermejo, Gutiérrez Espada, Cervell Hortal, López-Jacoiste, Oliva Martínez y Echeverría Jesús, con unas conclusiones finales de Bermejo y Gutiérrez Espada. Sobre esta intervención, ver además ARTEAGA, F.: «La OTAN en Libia», ARI, 110/2011, de 21 de julio de 2011, y MANGAS MARTÍN, A.: «La autorización del uso de la fuerza en Libia», ARI, 57/2011, de 21 de marzo de 2011. Estos dos trabajos se han publicado antes de que se terminara la intervención. Ver también el trabajo de DOMESTICIA-MET, M. J.: «Protecting in Libya on behalf of the International Community», *Goettingen Journal of International Law*, 2011, n.º 3, pp. 861-989, quien se muestra bastante de acuerdo sobre cómo se ha llevado a cabo la intervención.

⁽¹⁴⁴⁾ La Resolución 1973 prohíbe la ocupación terrestre, aunque desde el 4 de junio de 2011 los países intervinientes empezaron a usar helicópteros para atacar objetivos como vehículos militares, equipamiento militar y fuerzas terrestres, lo que plantea también cuestiones de legalidad en torno a su uso. Cfr. Agence France Press, de 4 de junio de 2011.

toman partido, aunque sea de una forma discreta o medio secreta, por una de las partes, el principio de responsabilidad de proteger pierde su esencia por mucho que se le disfrace de retórica aludiendo a la protección de la población civil. Esto ha ocurrido con el rearme a los rebeldes, con bombardeos en apoyo de las fuerzas rebeldes y con las voces, casi de todos los intervinientes, diciendo que Gadafi debe abandonar el poder como condición *sine qua non* para cualquier acuerdo, cuando el propio secretario general había señalado que la Resolución 1973 no tenía por objetivo expreso el cambio de régimen. Así las cosas, no es extraño que incluso en los Estados Unidos haya habido un importante sector que no solo ha dudado de la legitimidad de la intervención, como en algunos países europeos de la OTAN, sino también de su legalidad. Y es que hemos asistido a una intervención hipócrita elevada al cubo. Por eso precisamente no se puede justificar la intervención y aprobarla solo porque el Consejo de Seguridad haya decidido en una calenturienta sesión intervenir en Libia para hacer una cosa cuando a todas luces se ha hecho otra.

Pero al margen de esta cuestión, pronto se vio que las fuerzas de la coalición utilizaron el mandato de la ONU para apartarse de los fines y objetivos previstos en dicha resolución al tomar abiertamente partido por el bando rebelde. Y es que, como se ha apuntado, en vez de contentarse con proteger la población civil de la ciudad de Bengasi, la intervención pronto se dirigió hacia el derrocamiento de un Gobierno⁽¹⁴⁵⁾ al apoyar abiertamente a las fuerzas rebeldes, aprovisionándoles además de armas y asesores militares⁽¹⁴⁶⁾.

Ante estos hechos hoy conocidos, algunos no han dudado en afirmar que la «responsabilidad de proteger ha muerto en Libia», como Cornelio Sommaruga, presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja entre 1987 y 1999, quien piensa que los países de la coalición que han intervenido en Libia, al poner a la operación un objetivo político, el derrocamiento del coronel Muammar Al-Gadafi, han comprometido para siempre la credibilidad de este concepto humanitario⁽¹⁴⁷⁾. Y es que todo apunta a que cuando se adoptó la resolución 1973 (2011) ya se estaba pensando en el derrocamiento del régimen gadafista, utilizando como coartada aquel concepto. Esto que acabamos de apuntar se vislumbra ya en los discursos del primer ministro británico, David Cameron, en la Cámara de los Comunes del 18 de marzo de 2011, en donde insistía en el hecho de que la intervención en Libia no estaba justificada solo por el imperativo moral de poner fin a una crisis humanitaria, sino también por causas de interés nacional como el riesgo de tener en las fronteras de Europa un estado

⁽¹⁴⁵⁾ La fecha crítica a partir de la cual se da ya abiertamente este cambio rotundo de rumbo se podría situar en la Conferencia de Londres de 29 de marzo de 2011, a la que asiste como invitado el Consejo Nacional de Transición, aunque a título de observador (vid. Pascal Boniface). <http://pascalbonifaceaffairesstrategiques.blogs.nouvelos.com/archive/2011/03/30/res>.

⁽¹⁴⁶⁾ A este respecto, cfr. Le Monde, sección «cultures et idées», p. 5, de 27 de septiembre de 2011, artículo cuyo título es «Réguler pingérence».

⁽¹⁴⁷⁾ Cfr. [françois-d-alançon.blogs.la.croix.com/...responsabilite de protéger...libye/.../12/](http://françois-d-alançon.blogs.la.croix.com/...responsabilite%20de%20prot%C3%A9ger...libye/.../12/).

paria, fuente de inestabilidad, la presión migratoria de millares de libios que huían del país y la amenaza terrorista, recordando así el caso Lockerbie⁽¹⁴⁸⁾.

Conviene apuntar que no todos se han mostrado tan negativos en torno a este conflicto. Por ejemplo, la profesora Marie-José Domestici-Met considera al respect que

... at first glance, the outcome seems positive. Tribal membership has not –at least for the time being– fuelled the ‘long, long war’ Gaddafi promised on 20 March. The endangered Benghazi is safe and victorious. Moreover, the success lies in the very composition of the Security Council when it adopted the resolution (1). But equally interesting is the outcome of the ‘timely response’, which has –up to now– proven to be more political than humanitarian in nature (2)»⁽¹⁴⁹⁾. Sin embargo, esta misma autora, que parece seguir en gran medida las ideas que sobre el conflicto ha defendido a ultranza el filósofo e ideólogo francés Bernard-Henry Lévy, se muestra más reticente a la hora de hablar de los efectos que en el futuro tendrá esta intervención, y se pregunta: «In any case, this remains the first UN-mandated military reaction to protect a population threatened by its government. Will this example guide the next case? Or does its analysis presage difficulties with finding an exact repeat?»⁽¹⁵⁰⁾.

66

Estas preguntas se las hace después de reconocer que los objetivos de los países intervinientes cambiaron rápidamente de los estrictamente humanitarios al derrocamiento de Gadafi⁽¹⁵¹⁾.

Por lo demás, tal y como se ha desarrollado la guerra en Libia, lo primero que conviene apuntar es que no solo no ha sido clara, sino que ha sido una «guerra sucia». Y es que no solo las fuerzas del régimen cometieron abusos, torturas o crímenes, sino también los rebeldes como lo han puesto de manifiesto varias organizaciones humanitarias. Y es que las detenciones arbitrarias y la tortura de miembros de las fuerzas gadafistas y de sus seguidores, especialmente de los soldados de color, han estado al orden del día.

Por otro lado, como se sabe, el 20 de octubre de 2011 el coronel Gadafi murió, como siempre había dicho, en su país. Las fuerzas de la coalición bombardearon

⁽¹⁴⁸⁾ Para más detalles, cfr. VILMER, J. B.: «Intervention en Libye: ni droit d'ingérence, ni désintéressement», en [http://cienciayartes.wordpress.com/2011/03/28/intervention-en-libye-ni-droit-d%E2%25... \(05/10/2011\)](http://cienciayartes.wordpress.com/2011/03/28/intervention-en-libye-ni-droit-d%E2%25...).

⁽¹⁴⁹⁾ De esta autora, cfr. «Protecting in Libya on behalf of the International Community», op. cit., p. 874.

⁽¹⁵⁰⁾ *Ibid*, p. 876.

⁽¹⁵¹⁾ Esta autora se refiere exactamente a lo que nosotros ya hemos apuntado, citando en su nota 56 la referencia siguiente: N. Sarkozy, B. Obama & D. Cameron, «Sarkozy, Obama, Cameron: 'Kadhafi doit partir'» (14 de abril de 2011) disponible en <http://www.lefigaro.fr/international/2011/04/14/01003-20110414ARTFIG00772-sarkozy-obama-cameron-kadhafi-doit-partir-php> (última visita: 31 de diciembre de 2011).

el convoy en el que Gadafi huía de su ciudad natal, Sirte, dejándolo herido, siendo detenido y ejecutado sumariamente unas dos horas después con un tiro en la sien... ¿por los rebeldes? Un crimen de guerra que ¿la Corte Penal Internacional investigará...? Las imágenes de su linchamiento dieron la vuelta al mundo. La OTAN ha intervenido, por lo tanto, en Libia hasta en la muerte física misma del Coronel, mientras la ONU estaba en el limbo... y parece que la Corte Penal Internacional también. Ante un crimen de guerra de este tipo, que ha dado la vuelta al mundo casi en directo, ¿se puede guardar tanto silencio?

- *La responsabilidad de proteger y la crisis siria*

Evidentemente, la llamada «primavera árabe» iba a tener su repercusión en Siria, y como en otros países árabes el elemento islamista iba a estar desde el principio muy presente⁽¹⁵²⁾. En efecto, como se sabe, al mismo tiempo que se desató el conflicto armado interno en Libia, en Siria se fue gestando un frente de oposición al régimen de Bashar Al-Assad que desde el principio fue reprimido con dureza. Conviene apuntar, sin embargo, que los opositores al régimen sirio distaban mucho de ser unos meros reivindicadores de libertades, a pesar de que como es sabido Siria haya sido gobernada con mano de hierro durante décadas. Es cierto que el conflicto árabe-israelí había encubierto en parte esta realidad, pero no es menos cierto que, como en Libia, la dureza y la falta de libertades del régimen no habían supuesto graves problemas de conciencia en las potencias occidentales, e incluso cuando en muchos foros se decía que Israel era la única auténtica democracia del Oriente Medio uno encontraba en general enfrente a estos que ahora parece que apoyan a los grupos opositores o rebeldes.

Dicho esto, la crisis siria ha ido siguiendo el mismo patrón que hemos visto en Libia, aunque en este caso tanto el Gobierno sirio como Rusia y China, países que le apoyan, ya estaban advertidos. Ha habido sin embargo una diferencia que no conviene ignorar y es que los opositores nunca han dispuesto, hasta el momento, de una zona completamente liberada, algo que ocurrió rápidamente en Libia.

Así las cosas, si nos centramos ahora en los efectos de la mala aplicación del concepto de responsabilidad de proteger en Libia, conviene subrayar que estos no se han hecho esperar. Y es que incluso antes de la muerte de Gadafi Rusia y China ya vetaron el proyecto de resolución de condena al régimen sirio presentado por los países europeos y los Estados Unidos en el consejo de Seguridad el 5 de octubre de 2011⁽¹⁵³⁾. Y ello pese a que el proyecto de

⁽¹⁵²⁾ Sobre estos precedentes históricos, cfr. RUIZ MIGUEL, C.: «Rebelión en Siria: ¿en la encrucijada o hacia el precipicio?», *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2011, pp. 243 y ss.

⁽¹⁵³⁾ Sobre estos aspectos, cfr. BLANC ALTEMIR, A.: «La comunidad internacional ante la llamada Primavera Árabe», en GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J.: *Nosotros y el islam*, Ed. Diego Marín, Murcia, 2012, pp. 80 y ss.

resolución había incluido una serie de precauciones para impedir que pudiera interpretarse como un primer paso para una futura intervención militar. Así pues, las esperanzas que tenían tanto Estados Unidos como Francia y el Reino Unido de que Rusia optase por la abstención como hicieron Brasil, India, Líbano y Sudáfrica se desvanecieron. ¿Han sacado pues sus conclusiones Rusia y China de la lección libia? La respuesta a esta pregunta parece ser positiva, al margen de las diferencias estratégicas y políticas que existen entre un caso y otro.

En efecto, como se sabe, el conflicto en Siria ha ido de mal en peor⁽¹⁵⁴⁾ y hay abundantes datos, tanto respecto a las fuerzas gubernamentales como de los opositores o rebeldes, de graves violaciones de los derechos humanos. Desde esta perspectiva, conviene apuntar que ya el 3 de agosto de 2011, el presidente del Consejo de Seguridad adoptó una declaración⁽¹⁵⁵⁾ en la que se insta a las autoridades sirias a respetar completamente los derechos humanos y a cumplir con las obligaciones que impone el derecho internacional, al mismo tiempo que reafirma la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Siria, así como que la actual crisis en Siria solo puede resolverse a través de un proceso político que incluya las principales y legítimas aspiraciones de la población. Pide, además, como no podría ser de otra manera, que se alivie la situación humanitaria en las zonas más críticas dejando de recurrir al uso de la fuerza contra las ciudades de dichas zonas y que se permita el acceso de las agencias y trabajadores humanitarios. Sin embargo, sorprende, como señala la profesora Domestici-Met, que no se aluda expresamente a la «responsabilidad de proteger»⁽¹⁵⁶⁾ y a nosotros también nos sorprende que la representante libanesa, Carolina Ziade, se alejara de las ideas expuestas por el presidente del Consejo de Seguridad, señalando que dicha declaración no ayudaba a resolver la actual situación en Siria⁽¹⁵⁷⁾. Así las cosas, no

⁽¹⁵⁴⁾ Sobre el conflicto en Siria, cfr. RUIZ MIGUEL, C.: «Rebelión en Siria: ¿en la encrucijada o hacia el precipicio?», op. cit., pp. 243-268. Respecto a la posición de la UE y del Gobierno español en este conflicto, el autor señala lo siguiente: «La posición de la UE, a mi juicio, es una posición irreflexiva. En primer lugar, llama la atención, a mi juicio, que se hayan adoptado una serie de sanciones, graves, contra el Gobierno sirio sin que previamente se haya enviado una misión de investigación sobre los hechos para determinar todas las responsabilidades existentes en relación con el uso injustificado de la violencia. Además, en segundo lugar, y relacionado con lo anterior, es notorio que las decisiones de la UE no se dirigen contra los sujetos o Gobiernos que facilitan armas a los rebeldes o contra los rebeldes que usan la violencia. Ello transmite un mensaje, a mi juicio, muy peligroso que no es otro que el de avalar el uso de la violencia por los rebeldes islamistas. Por lo demás, la posición de la UE, y la del Gobierno español, no incide, en ningún momento, en la necesidad de respetar los derechos de las minorías en el país, algo que contrasta con la política de España y de Francia en la zona en el pasado».

⁽¹⁵⁵⁾ Cfr. Doc. S/PRST/2011/1C.

⁽¹⁵⁶⁾ De esta autora, cfr.: «Protecting in Libya on behalf of the International Community», op. cit., pp. 879-880.

⁽¹⁵⁷⁾ Cfr. Doc. SC/10352, de 3 de agosto de 2011, en donde se afirma: «Following the reading of that statement, Carolina Ziade of Lebanon disassociated her country from it, saying the text did not help to address the current situation in Syria. She stressed the interconnec-

se entiende que el Líbano jugara un papel activo en el caso libio y ahora quiera esconderse en el caso sirio, a no ser que esté practicando ante la comunidad internacional esa actitud tantas veces mencionada y condenada del doble rasero, aunque en este caso agravada dada la contemporaneidad de ambos conflictos. Dos semanas más tarde de la declaración del presidente del Consejo de Seguridad, concretamente el 18 de agosto de 2011, la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navy Pillay, mencionó la responsabilidad de proteger en relación con el caso sirio, recordando que si un Estado no protege a su población de los crímenes internacionales que se están cometiendo, la comunidad internacional «has the responsibility to step in by taking protective action in a collective, timely and decisive manner»⁽¹⁵⁸⁾. Desde entonces, la citada alta comisionada se ha referido al caso sirio recordando, directa o indirectamente, la responsabilidad de proteger en numerosas ocasiones.

Dicho esto, lo que conviene poner de relieve también es que la Liga Árabe, que mantuvo un calmoso silencio mientras se ocupaba de Libia, al hilo de los acontecimientos y presionada por los países occidentales empezó a adoptar varias iniciativas para encontrar una salida política a la crisis, aunque sin definir y precisar unos resultados concretos. Su tardío activismo en esta crisis se debe a varios factores, todos ellos importantes e interrelacionados, aunque el más esencial, el de los derechos humanos, sea quizás el que menos le interese, como apunta al respecto Salam Kawakibi en los siguientes términos:

Su sorprendente activismo se debe probablemente a una combinación de factores: el tema de que el eco de los acontecimientos alcance a los regímenes de los países miembros; el afán por vigilar los acontecimientos para evitar el indeseable descontrol; la reacción personalizada frente al comportamiento oficial sirio, juzgado de irrespetuoso ante los influyentes líderes de la región, y el subsiguiente deseo de ajustar cuentas; la desestabilización regional; el temor a las agitaciones sociales y, por fin, el anhelo disimulado por encontrar una salida que permita al régimen acometer reformas parciales manteniendo el poder o una parte importante del mismo.

¿Y los derechos humanos? ¿Y las vidas inocentes? Es poco probable que dichas cuestiones hayan sido evocadas con seriedad por este organismo⁽¹⁵⁹⁾.

tedness of the two countries and said that the Lebanese people stood in support of the sovereignty and territorial integrity of Syria and the unity and safety of its people. She expressed regret over the loss of life and gave condolences to victims, and she hoped that reforms announced by the Syrian authorities would lead to progress and prosperity».

⁽¹⁵⁸⁾ Cfr. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in the Syrian Arab Republic, iv. «Recommendations», párrafo 92.

⁽¹⁵⁹⁾ De este autor, cfr. «Siria: una crisis sin fin ni respuesta internacional», Política Exterior, mayo/junio 2012, p. 78.

Pero al margen de estas consideraciones que acabamos de apuntar, lo cierto es que a partir de noviembre de 2011⁽¹⁶⁰⁾, y después de una mediación para aplicar un plan de paz que Siria no implementaría, la Liga Árabe suspende a Siria de la organización el 12 de noviembre de 2011, como hizo exactamente con Libia el 3 de marzo, mientras que el 27 de noviembre adoptaba sanciones⁽¹⁶¹⁾ amenazando al mismo tiempo con llevar el asunto sirio a las Naciones Unidas.

Desde entonces, la crisis siria ha seguido su camino sin que nada ni nadie haya podido poner coto al agravamiento de la situación. Y es que la creación del Consejo Nacional Sirio, puesto en marcha en octubre de 2011 aunque su creación fue anunciada en Estambul el 23 de agosto de 2011, no ha facilitado las cosas, negándose sistemáticamente cualquier propuesta de creación de un Gobierno de unidad o de un Gobierno transitorio con los dirigentes del régimen sirio ya que piden que su presidente Al-Assad deje el poder, idea a la que se han sumado, de forma sistemática, también dirigentes occidentales liderados por Hillary Clinton, entre ellos nuestro ministro de Asuntos Exteriores García Margallo⁽¹⁶²⁾. Por otro lado, el plan de Kofi Annan, enviado especial a la zona, también ha fracasado, y no ha dudado en culpar a la comunidad internacional de la actual situación en Siria⁽¹⁶³⁾.

Pero si todo esto ha fallado por el momento, tampoco han tenido éxito las distintas iniciativas y propuestas que se han llevado a cabo en el seno del Consejo de Seguridad, bien sea para incrementar las sanciones contra el régimen sirio bien para amenazar con medidas coercitivas de carácter militar. A este respecto, todas las propuestas y proyectos de resolución que se han barajado han encontrado en Rusia y China una oposición contundente, señalando que no van a tolerar en Siria lo que se hizo en Libia. Para estos dos países, la crisis siria solo puede resolverse sin ninguna injerencia exterior y mediante el diálogo político⁽¹⁶⁴⁾. En este callejón sin salida está por el momento

⁽¹⁶⁰⁾ Gadafi muere el 20 de octubre.

⁽¹⁶¹⁾ A este respecto, cfr. Arab League Res. 7442, de 27 de noviembre, en <http://www.openbriefing.org/regionaldesks/middleeast/resolution7442/>.

⁽¹⁶²⁾ La salida del poder del presidente sirio ha sido recordada el 6 de julio de 2012 en París durante la tercera reunión de los Países Amigos de Siria, que son cerca de un centenar. En esta ocasión, el presidente francés ha dicho que «la caída de Al-Assad es ineluctable», y que «debe marcharse porque eso es lo que quiere su pueblo». Por su parte, Hillary Clinton ha dicho de China y Rusia que «están bloqueando los progresos. Esto ya no es tolerable». Y es que estos dos países piden que se forme un Gobierno de transición que incluya a dirigentes del actual régimen y de la oposición. Cfr. http://internacional.elpais.com/internacional/2012/07/06/actualidad/1241564162_664..._06/07/2012.

⁽¹⁶³⁾ Cfr. <http://www.larazon.es/noticia/581-annan-responsabiliza-a-la-comunidad-internacional...> (30/06/2012).

⁽¹⁶⁴⁾ Este es un aspecto que subraya también el enviado especial Kofi Annan cuando dice: «Este es un problema sirio, con orígenes sirios y la principal responsabilidad para resolverlo recae en los sirios. Pero la comunidad internacional, particularmente las potencias en esta sala, tiene un papel de apoyo esencial. Unidos podéis ayudar a crear las condiciones que permitirían a los sirios crear su propia solución política. Pero si estáis divididos, las posibilidades de este resultado disminuyen». *Ibid.*

la situación, acusándose Rusia y los Estados Unidos de apoyar al Gobierno sirio y a los opositores, respectivamente, algo que cada vez es más obvio. Y es que cada vez hay más datos de que los opositores no solo luchan contra el régimen de Bashar Al-Assad para obtener las libertades que todos conocemos, sino que tienen también otros intereses que distan mucho de ser democráticos. Si a esto añadimos los riesgos que generaría para toda la zona una intervención a la libia en Siria, con Irán y Turquía expectantes y vigilantes, es fácil comprender que el caso sirio es y será distinto al libio. Esto no quiere decir que no se pueda lograr un acuerdo en un momento dado que permita una salida airosa al régimen, pero pretender una intervención militar como en Libia no está por el momento en la agenda ni rusa ni china. Tendrían que cambiar todavía mucho las cosas para que la situación variara.

Esta es la situación actualmente sobre el terreno, sin que se pueda predecir en absoluto qué es lo que pueda ocurrir en la zona. Tras su nombramiento como nuevo enviado especial, el Sr. Lakhdar Brahimi, un experto muy rodado en estas cuestiones como todo el mundo sabe, ya declaró que su misión era imposible pero que haría todo lo que estuviera en sus manos para llegar a una solución negociada. Este pesimismo mostrado por el argelino Brahimi es sumamente realista y muestra las dificultades reinantes sobre el terreno a la hora de encontrar una eventual solución. Tampoco conviene olvidar a este respecto las últimas declaraciones hechas por el emir de Catar, Cheikh Hamad ben Khalifa al-Thani, y recogidas rápidamente por el diario ginebrino *Tribune de Genève* en su redacción digital el día 23 de octubre de 2012, según las cuales no ha dudado en solicitar en la Asamblea General de las Naciones Unidas una intervención militar en Siria por parte de los países árabes con el fin de poner fin a lo que el propio secretario general de las Naciones Unidas ha calificado de «desastre regional con implicaciones mundiales». Como se sabe, el emir de Catar apoya a los grupos rebeldes al régimen sirio, y ha recordado el precedente de la intervención que se llevó a cabo en Líbano en 1976 precisamente por la Liga Árabe para poder poner fin a la guerra libanesa. En esta ocasión unos 30.000 soldados, mayoritariamente sirios, se desplegaron en Líbano en octubre del 1976 para evitar la continua sangría que estaba causando la guerra civil libanesa.

No queremos terminar estos comentarios sin señalar el comportamiento ejemplar israelí durante toda la crisis siria, manteniéndose el país hebreo en una auténtica neutralidad a pesar de que tiene mucho que decir tanto desde el punto de vista militar como político. Y es que se diga lo que se diga, Siria sería un pequeño desayuno militar para las fuerzas del Tsahal, aunque Israel, como es obvio, no se fía tampoco de los opositores, por mucho que algunos piensen que Israel se frotaría las manos si desaparece el régimen sirio. Las cosas en la zona no son tan fáciles como algunos las pintan, y mucho menos si para esa zona se utilizan los parámetros occidentales de forma ingenua. Y es que, como ha ocurrido en Libia, la democracia no siempre se puede imponer a golpe de

cañonazos en estos países, salvo que se adopten unas medidas que los mismos países que las propugnan no están dispuestos a adoptar, como en el caso libio. Si a esto añadimos que muchas potencias occidentales se acuerdan de los derechos humanos cuando están en juego sus intereses o creen que lo están, tenemos todos los ingredientes para que la «responsabilidad de proteger», tal y como se está aplicando, se convierta en una especie de arma arrojadiza en la que el remedio es peor que la enfermedad.

■ CONCLUSIÓN

No parece que la nueva figura de la «responsabilidad de proteger» haya supuesto un gran progreso en relación con la denominada «intervención humanitaria», compartiendo ambas los mismos fundamentos. Es más, se podría decir incluso que ha supuesto un cierto retroceso, sobre todo a partir del *Informe del Grupo de Alto Nivel*, al restringir el recurso a dicha figura en caso de reacción armada a la estricta aprobación del Consejo de Seguridad. Se han recortado, pues, los supuestos excepcionales a los que hacía alusión el *Informe de la comisión canadiense*, que abría la espita, llegado el caso, a una intervención unilateral siempre y cuando se reunieran los elementos objetivos de la intervención armada y el Consejo de Seguridad no lograra aprobar una resolución al respecto. Como se sabe este es un viejo tema que se ha tratado en varias ocasiones y desde diferentes perspectivas, pero en el que seguimos sin que se haya encontrado una respuesta para derribar esa muralla.

Así las cosas, es fácil comprender el callejón sin salida en el que nos encontramos, pues si miramos la práctica reciente, salvo en el caso de Libia, en el que se ha intervenido en torno a esta figura a pesar de que no esté recogida expresamente en el dispositivo de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad –aunque sí en el preámbulo–, en todos los otros conflictos, y son bastantes, no se ha podido intervenir. Y es que aquellas críticas que se hacían a la intervención humanitaria en las que se recalca una y otra vez el doble rasero se han agravado considerablemente después de 2005, como se puede demostrar con Sudán, Birmania, República Democrática del Congo y actualmente Libia y Siria.

El caso sirio es revelador, pues ha habido muchas más víctimas que en Libia desarrollándose el conflicto casi en paralelo, y todavía la comunidad internacional sigue sin dar una respuesta seria a la grave crisis humanitaria que padece... Y es que si se invoca la «responsabilidad de proteger» como una especie de chivo expiatorio para que se nos perdonen los pecados cometidos, mal camino hemos elegido.

En esta situación, cabe preguntarse ahora si se pueden examinar nuevas propuestas que eviten acciones como la de Libia, y ver qué se puede hacer

en casos como el de Siria. Lo primero que habría que recalcar es que tanto la «intervención humanitaria» como la «responsabilidad de proteger» no tienen como misión derrocar un régimen para poner otro peor. Por otro lado, tanto una como otra solo pueden llevarse a cabo en el marco de los fines y métodos previstos para estas intervenciones. Sin embargo, uno de los aspectos que continúa dando quebraderos de cabeza es el denominado doble rasero, al intervenir en un caso determinado como el de Libia y no en otro similar como el de Siria. Y es que si se parte de la premisa de que tiene que ser el Consejo de Seguridad el que como representante de esa comunidad internacional tiene que autorizar forzosamente la operación, los inconvenientes son enormes a causa de una muy posible paralización por el derecho de veto, que es lo que ha sucedido en Siria. Este es el meollo de la cuestión, y por eso nos hemos pronunciado a favor de los principios asumidos por la comisión canadiense en caso de que el Consejo de Seguridad se paralice. En nuestra opinión, el hecho de que el *Informe del Grupo de Alto Nivel* de diciembre de 2004 y posteriormente el *Informe del secretario general* de marzo de 2005 no hayan seguido hasta el final los pasos dados por la comisión canadiense ha dejado el concepto de «responsabilidad de proteger» muy anquilosado.

■ BIBLIOGRAFÍA

ALIBERT, Ch.: *Du droit de se faire justice dans la société internationale de puis 1945*, LGDJ, París, 1983.

ARONEAU, F.: «La guerre internationale d'intervention pour cause d'humanité», *Revue Internationale de Droit Pénal*, 1942-2, pp. 178 y ss.

ARTEAGA, F.: «La OTAN en Libia», *ARI*, 110/2011.

BARCIA TRELLES, C.: «Francisco de Vitoria et l'école moderne du droit international», *RCADI*, 1927-II, pp. 109-342.

BAZYLER, M. J.: «Reexamining the doctrine of humanitarian intervention in light of the atrocities in Kampuchea and Ethiopia», *Stanford Journal of International Law*, 1987, pp. 547-619.

BEHUNIAK, E.: «The law of unilateral humanitarian intervention by armed force: a legal survey», *Military Law Review*, 1978, p. 158.

BERMEJO GARCÍA, R.: *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límite*, Civitas, 1993.

“El genocidio de Ruanda diez años después: una vergüenza para la comunidad internacional a la luz del principio de la responsabilidad de proteger», en *El derecho internacional: normas, hechos y valores. Liber Amicorum José Antonio Pastor Ridruejo*, Madrid, Universidad Complutense, 2005, pp. 265-286.

BERMEJO GARCÍA, R. y GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *La disolución de Yugoslavia*, Eunsa, Pamplona, 2007.

BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: «El uso de la fuerza a la luz de los conflictos recientes: análisis de los informes *del Grupo de Alto Nivel* (2-XII-2004) y *del secretario general* (21-III-2005)», en Ramón Chornet, C. (coord.): *Uso de la fuerza y protección de los derechos humanos en un nuevo orden internacional*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2006.

BEYERLIN, U.: «Humanitarian intervention», in Bernhardt, R. (ed.): *Encyclopedia of public international law*, Amsterdam, North-Holand Publishing Company, 1982, T-3.

CERVELL HORTAL, M. J.: *Naciones Unidas, derecho internacional y Darfur*, Comares, Granada, 2010.

DOCUMENTO A/59/565: *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio.*

DOMESTICI-MET, M. J.: «Protecting in Libya on behalf of the International Community», *Goettingen Journal of International Law*, 2011, n.º 3, pp. 861-989.

ESCUADERO ESPINOSA, F.: *La intervención humanitaria y el derecho internacional*, tesis de doctorado, Universidad de León, 2001.

ESTEVE MOLTÓ, J. E.: «La inacción del Consejo de Seguridad ante la amenaza a la paz y seguridad internacionales: el caso de Birmania», *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2010.

FAIRLEY, S. H.: «State actors, humanitarian intervention and international law, reopening Pandora's box», *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1980, pp. 29-63.

FOCARELLI, C.: «The responsibility to protect doctrine and humanitarian intervention: too many ambiguities for a working doctrine», *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 13, 2, 2008, pp. 191-213.

FONTEYNE, J. P.: «The customary international law doctrine of humanitarian intervention: its current validity under the UN Charter», *California Western International Law Journal*, 1974, pp. 205 y ss.

FRANZKE, H. G.: «Die militärische Abwehr von Angriffen auf Staatsangehörigeim Ausland-ins besonde reihre Zu lass keit nach der Satzung der Vereinten Nationen», *Oesterreichische Zeitschrift für öffentliche Recht*, 1996, pp. 128-175.

GREEN, L.C.: «Rescue at Entebbe. Legal aspects», *Israel Yearbook of Human Rights*, 1967.

HUTCHINSON, M. R.: «Restoring hope: UN Security Council resolutions for Somalia and an expanded doctrine of humanitarian intervention», *Harvard Int'l L. J.* 34, 1993, pp. 624-640.

JHABVALA, F.: «Unilateral humanitarian intervention and international law», *Indian Journal of International Law*, 1981, pp. 208-230.

LILLICH, R. B.: «Forcible self-help by states to protect human rights», *Iowa Law Review*, 1967, p. 325.

LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: «La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre sus fundamentos y articulación», *Anuario de Derecho Internacional*, 2008, pp. 285-315.

MOUTON, J. D.: «La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies», *AFDI*, 1994, pp. 214-242.

NAFZIGER, J. A.: «Self-determination and humanitarian intervention in a community of power», *Denver Journal of International Law and Policy*, 1991, pp. 9-40.

PAUER, A.: *Die humanitäre intervention. Militärische und wirtschaftliche Zwangs mass nahmen zur Gewährleistung der Menschenrechte*, Basel, Helbin&Lichtenhahn, 1985.

PITTARD, E.: *La protection des nationaux à l'étranger*, París, tesis de doctorado, 1986.

RAMÓN CHORNET, C.: ¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en *derecho internacional*. Ed. Trotta, 1995.

REISMAN, M.: «Humanitarian intervention to protect the ibos», en: LILLICH, R. B. (ed.): *Humanitarian intervention and the United Nations*, pp. 167-195.

RONZITTI, N.: *Rescuing nationals abroad through military coercion and intervention on grounds of humanity*, Dordrecht, Nijhoff, 1985.

ROUGIER, A.: «La théorie de l'intervention d'humanité», *RGDIP*, 1910, n.º 4.

RUIZ MIGUEL, C.: «Rebelión en Siria: ¿en la encrucijada o hacia el precipicio?», *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2011, pp. 243-268.

SCHUTTER DE B.: «Humanitarian intervention, a United Nations task», *California Western International Law Journal*, 1972, pp. 27-31.

SCOTT, B. J.: *The Spanish origin of international law*. Part I: «Francisco de Vitoria and his Law of Nations», Londres, 1934.

TESON, F. R.: *Humanitarian intervention: an inquiry into law and morality*, New York, Dobbs Ferry Transnational Publishers Inc., 1988.

WISEBERG, L. S.: «Humanitarian intervention, lessons from the Nigerian Civil War», *Revue des droits de l'homme*, 1974, pp. 61-98.

YEZI, Ch.: *L'intervention humanitaire dans la pratique internationale*. Tesis de doctorado (3.º ciclo), Universidad de Bordeaux I, 1972.
