

UNIVERSIDAD  
DE LOS HEMISFERIOS



Universidad de los Hemisferios

“El uso de la fuerza en la protección de los derechos humanos. La intervención humanitaria, un reto del siglo XXI”

Trabajo de Titulación previo a la obtención del Título de Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

Autora: Vanessa Paredes

Tutor. Dr. César Castilla

Quito, 2015

*Aurora, Martín, Andrés, Bryan*  
*Gracias por su apoyo y amor constante*  
*Sueño un mundo sin fronteras para ustedes*

## **Resumen**

Tras introducir brevemente el tema de la intervención humanitaria su historia y evolución dentro del derecho internacional, se plantea los principales retos que perfilan el futuro del intervencionismo humanitario y se analiza cual es la contribución de los nuevos conceptos desarrollados por la comunidad internacional para hacer frente a los mismos.

**Palabras claves:** Intervención humanitaria- ONU - uso de la fuerza -Responsabilidad de proteger-responsabilidad mientras se protege.

## **Abstract**

After briefly introducing the Humanitarian intervention criteria, and its historical evolution, this document pretends to define the future challenges of humanitarian intervention and analyze the contribution of the new concepts developed by the international community to overcome it.

**Key words:** Humanitarian intervention-UN-use of force - Responsibility to protect-Responsibility while protecting

# Índice

<b>“El uso de la fuerza en la protección de los derechos humanos. La intervención humanitaria, un reto del siglo XXI” .....</b>	<b>1</b>
<b>Concepto y evolución histórica de la intervención humanitaria .....</b>	<b>4</b>
Del concepto de intervención humanitaria .....	4
Antecedentes y evolución histórica de la intervención humanitaria .....	6
<b>Marco legal internacional de la intervención humanitaria y la práctica internacional a partir de 1945.....</b>	<b>9</b>
Marco legal internacional de la intervención humanitaria .....	9
La intervención humanitaria. La práctica internacional a partir de 1945 .....	12
Práctica de la intervención humanitaria posterior a la guerra fría .....	17
<b>Los desafíos de la intervención humanitaria en el siglo XXI .....</b>	<b>28</b>
Los retos del intervencionismo humanitario .....	29
La Responsabilidad de Proteger .....	32
El concepto de la “Responsabilidad de Proteger” ante los retos del intervencionismo humanitario.....	33
<b>Conclusiones.....</b>	<b>47</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>51</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>54</b>
Anexo I.....	54
Anexo II.....	58
Anexo III.....	63

## “El uso de la fuerza en la protección de los derechos humanos. La intervención humanitaria, un reto del siglo XXI”

*“You can’t fight violence with violence. Military operations can never succeed until a good social and political strategy is implemented, because it is the people that matter”.*

*Hina Jinali<sup>1</sup>*

La intervención humanitaria es uno de los conceptos más polémicos y complejos dentro del campo de las relaciones internacionales, no solo porque en ella convergen y se contraponen varios principios fundamentales del sistema internacional, sino también porque su práctica implica profundos cuestionamientos a nivel moral, jurídico y político.

Después de la Guerra Fría, especialmente a partir de los años noventa, a raíz de los casos de Liberia en 1990, Norte de Iraq en 1991, Haití 1994, Sierra Leona 1997 y Timor Oriental en 1999, el tema de la intervención humanitaria toma fuerza y llega a constituirse en un tema de debate en el seno de la comunidad internacional. Varios son los motivos que promueven el debate en el escenario internacional, el primero de ellos es la evidencia de un Consejo de Seguridad impotente y sin fuerza de intervención ante casos de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, el segundo es la falta de reglas consensuadas que guíen la actuación de la comunidad internacional ante casos de violaciones masivas de derechos humanos y como tercer punto el fracaso rotundo de varias intervenciones armadas realizadas en la década de los noventa.

Sin embargo, no es hasta Somalia 1993, Ruanda 1994 y Bosnia 1995 que se cuestiona seriamente la eficacia del Consejo de Seguridad, pues a pesar de que se emprenden acciones militares, estas son percibidas como muy escasas, inoportunas y ejecutadas con muy pocos recursos. La intervención de la OTAN en Kosovo en 1999 planteará además serios cuestionamientos: ¿Qué hacer si el Consejo de Seguridad decide no

---

<sup>1</sup> Discurso promulgado en 2015, en el programa de “The Elders” en BBC Global, acerca de la respuesta de la comunidad internacional ante la ofensiva del Estado Islámico. Disponible en : <http://theelders.org/article/elders-debate-bbc-global-highlights>

intervenir?, ¿bajo qué autoridad se deberían llevar a cabo las intervenciones humanitarias?

Es así que en el año 2000, en el marco de Naciones Unidas se crea la Comisión internacional sobre intervención y soberanía de los Estados (ICISS) en un intento por buscar solución a estos dilemas. La ICICS desarrolla el novedoso concepto de “la responsabilidad de proteger”, el cual es aprobado por el Consejo de Seguridad en el año 2005, y se presenta como un marco teórico vinculante que propone soluciones a los principales retos de las intervenciones humanitarias y establece los lineamientos básicos para su correcta ejecución.

Años más tarde, Brasil, en su calidad de miembro no permanente del Consejo de Seguridad presenta a la comunidad internacional el concepto de “la responsabilidad durante la protección de la población civil”, el cual busca ser un complemento del concepto anterior y pretende dar respuesta a otros puntos polémicos no abordados por la “responsabilidad de proteger” y evidenciados en las intervenciones humanitarias posteriores a la adopción del concepto, tales como la necesidad de regular el uso de la fuerza en las intervenciones humanitarias y la urgencia de prever un mecanismo de rendición de cuentas para las tropas enviadas bajo el mandato de la ONU. Todos estos sucesos, sumados al esfuerzo de la comunidad internacional en el desarrollo de estos conceptos, dan cuenta de la necesidad urgente de contar con un marco normativo que regule las cuestiones concernientes a la intervención humanitaria, pues el uso de la fuerza armada seguirá sin tener éxito en proteger a la población civil de crímenes contra los derechos humanos mientras no se implemente un marco normativo que provea de lineamientos básicos para el correcto uso de la fuerza armada ante estos casos.

El presente trabajo de investigación pretende realizar un análisis de la evolución de la figura de la intervención humanitaria en el derecho y la práctica internacional reciente, determinar sus principales retos en el siglo XXI y evaluar los aportes de los conceptos “la responsabilidad de proteger” y “la responsabilidad durante la protección de civiles” en la construcción de un marco normativo que supere los principales retos del intervencionismo humanitario y conlleve a un consenso de la comunidad internacional en torno a la legalidad, legitimidad y correcta ejecución de las intervenciones humanitarias. El presente estudio constará de tres ejes de desarrollo o epígrafes, en el

primero se expondrán el concepto y la evolución histórica de la intervención humanitaria, en el segundo se analizarán el marco legal internacional de la intervención humanitaria y la práctica internacional a partir de 1945, finalmente en el tercer epígrafe se abordarán los desafíos del intervencionismo humanitario del siglo XXI y el aporte de los conceptos anteriormente mencionados para superar estos retos.

El carácter vigente y actual del tema de la intervención humanitaria ha desencadenado una serie de debates no solo en el concierto internacional sino también en la academia. El tema ha sido tratado por varios expertos a nivel mundial, sin embargo contrario a lo que sucede en Estados Unidos y Europa, el tema de la intervención humanitaria cuenta con muy poca literatura en América Latina. El presente trabajo pretende cooperar para cubrir esta carencia y presentar un análisis serio acerca de la esta problemática internacional y estudiar la posibilidad de la construcción de marco normativo que presente soluciones a los temas polémicos y permita el conceso de la comunidad internacional en torno a la legalidad, legitimidad y correcta ejecución de las intervenciones humanitarias.

## **Concepto y evolución histórica de la intervención humanitaria**

### Del concepto de intervención humanitaria

Lo que habitualmente se conoce como intervención humanitaria en la época actual, es uno de los conceptos más oscuros y confusos dentro del derecho internacional y el hecho de que la Carta de Naciones Unidas no hace referencia explícita de la figura de la intervención humanitaria es una cuestión que facilita la controversia. Desde finales de la Guerra fría, el concepto de la intervención armada con fines humanitarios ha suscitado incontables estudios y debates a nivel internacional, sin embargo sigue sin haber un consenso acerca del contenido del concepto al que diferentes autores le han dado distintas connotaciones.

Para propósitos de este trabajo de investigación nos remitiremos a la definición expuesta por Jeff Holzgrefe y Robert Keohane en su libro “Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas” en el que se define a la intervención humanitaria como:

It is the threat or use of force across state borders by a state (or groups of states) aimed at preventing or ending widespread and grave violations of the fundamental human rights of individual other than its own citizens, without the permission of the state within whose territory force is applied. (Holzgrefe, J & Keohane, R, 2003, pág. 18)

Es necesario diferenciar el concepto de la intervención humanitaria del de asistencia humanitaria, concepto que comúnmente es confundido con el primero y ha llevado a las ONGs de ayuda humanitaria a manifestar su oposición frente a esta expresión. La asistencia humanitaria se da cuando Estados u Organizaciones –gubernamentales o no– asisten a las víctimas de un conflicto armado o de una catástrofe, mediando consentimiento del Estado en cuyo territorio se encuentran las personas afectadas (Consigli, 2004, pág. 159). Al respecto Edmundo Vargas nos dice lo siguiente:

“El objeto de la asistencia humanitaria es socorrer a todas las víctimas sin distinción , ni discriminación y sin necesariamente llegar a emplear la fuerza armada en contra de ningún sector de la



población, aunque con la posibilidad de emplear elementos militares con el fin de proporcionar apoyo logístico” (Vargas, 1997, pág. 1619)

En la asistencia humanitaria la fuerza armada se emplea en contadas ocasiones y se destina únicamente para tareas logísticas, a diferencia de lo que sucede en la intervención humanitaria, en la cual el uso de la fuerza armada constituye el principal elemento de acción. Las normas que regulan el derecho de asistencia humanitaria a las víctimas de conflicto armado son los Convenios de Ginebra de 1949 - y sus dos Protocolos adicionales.

El uso del término “intervención humanitaria” ha suscitado cierto escepticismo dentro de la academia, por lo que varios autores como José Alejandro Consigli insisten en prescindir del uso del término “intervención” pues sostienen que es una palabra que se utiliza para hacer referencia a una gran diversidad de actividades desde prestaciones de socorro y asistencia humanitaria hasta la intervención militar. Otros autores por su parte siguen utilizando el término de “derecho de injerencia” para referirse al mismo fenómeno de las relaciones internacionales, sin embargo su uso es más común en estudios de derecho internacional.

Al respecto de encontrar un término que nos permita el correcto desarrollo de esta investigación, nos remitiremos a la reflexión hecha por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados ICISS, en su documento “The Responsibility to Protect” acerca de cuál debería ser el concepto que se debe manejar para referirse a este fenómeno de las relaciones internacionales:

La Comisión reconoce que la expresión “intervención humanitaria” se utiliza desde hace tiempo, que su empleo está muy extendido y goza de gran popularidad, y que resulta útil desde un punto de vista descriptivo, pues permite centrarse en una determinada categoría de intervenciones, a saber, las que tienen el objetivo declarado de proteger o ayudar a personas en peligro. Pero hemos decidido expresamente prescindir de este término y sustituirlo por “intervención” o, cuando proceda, “intervención militar,” con fines de protección humana (ICISS, 2001, pág. 10).

Para fines de esta investigación nos acogeremos a las recomendaciones de la Comisión internacional y utilizaremos a lo largo de este documento las denominaciones de “intervención humanitaria” e “intervención armada con fines humanitarios.

#### Antecedentes y evolución histórica de la intervención humanitaria

La figura de la intervención humanitaria armada tiene una larga tradición histórica desde los orígenes del sistema internacional, varios autores ubican su nacimiento en la época de las Cruzadas o incluso en los textos de Tomas de Aquino y el Papa Inocencio, sin embargo la mayoría de autores académicos sitúan sus inicios en los textos de pensadores del siglo XVI y XVII, en especial del filósofo y jurista Hugo Grocio, al que se le atribuye la primera justificación del uso de la fuerza con la intención de “castigar la injuria y proteger a los inocentes” (Ruiz, 2005, pág. 35).

En el siglo XVII, la Paz de Westfalia marca el nacimiento del moderno sistema internacional, se establece el sistema Estado- Nación, la Republica Cristiana medieval, pasa a ser sustituida por una embrionaria anarquía de monarquías independientes y se enuncia por primera vez el concepto de soberanía. En este contexto varios autores reflexionaban sobre los rasgos que debería poseer el nuevo orden europeo, entre ellos Grocio, Francisco de Vitoria y Francisco Suarez, autores de corriente racionalista y solidarista que sostienen que el orden internacional no es un estado de naturaleza hobbesiano, sino una sociedad de Estados que a diferencia de la concepción medieval dominante, sería universal y regida por normas morales y jurídicas.

La primera formulación del principio de Intervención Humanitaria, es realizada por Hugo Grocio en su obra “*De iure belli ac pacis*” (Sobre el derecho de guerra y de paz ,1625) en el que enuncia el derecho de los reyes a:

Castigar injurias que no les afecten directamente sino que violan inhumanamente en cualesquier persona el derecho natural o de gentes. [...] Por tanto, si un tirano practica atrocidades hacia sus súbditos, los otros soberanos con responsabilidad sobre la Humanidad como un todo, pueden tomar las armas en su nombre (Grocio, 1625, pág. 125).

El pensamiento de Hugo Grocio se concibe en un contexto normativo internacional donde no se discutía el derecho de los príncipes a recurrir a la guerra, por lo que la figura de la Intervención Humanitaria se encuadra dentro de la doctrina de la “Guerra Justa” que pretendía regular precisamente el derecho a la guerra (*Ius ad bellum*), el derecho en la guerra (*Ius in bello*) y lo concerniente a la fase terminal del conflicto (*Ius post bellum*). La tradición solidaria admitía la idea realista de que el derecho a la guerra (*Ius ad bellum*) era un atributo inherente a la soberanía estatal, sin embargo se oponía a su carácter absoluto e ilimitado.

La puesta en práctica del término “intervención” no se había dado hasta entrado el siglo XIX, en el cual por primera vez aparecerán motivaciones humanitarias en lenguaje diplomático y político. El intervencionismo humanitario de este siglo se encuentra influido por tres factores. El primero, la consolidación del principio de la no intervención en el sistema europeo, lo que obligará a los Estados a justificar sus intervenciones en otros Estados; el segundo factor es la emergencia de la opinión pública como participante de la política exterior razón por la cual los políticos se ven obligados a rendir cuentas acerca del coste económico y humano de dichas intervenciones y el tercero; es la necesidad de los Estados de justificar sus intervenciones en las sociedades semicivilizadas de la época, tales como el Imperio Otomano y China, debido a que en la época ya se les reconocía cierto grado de soberanía, aunque limitada (Ruiz, 2005, pág. 56). En este siglo aparecerá por primera vez en la práctica y en discursos de los Estados occidentales el término de la intervención humanitaria. Las justificaciones para las intervenciones humanitarias de este siglo respondieron a dos motivos: la protección de nacionales propios, y la protección de minorías cristianas.

En este siglo se emprenden varias acciones por parte de los países europeos contra el Imperio Otomano como consecuencia de la lucha geoestratégica que mantenían Austria-Hungría, Francia, Reino Unido y Rusia, una de ellas fue la intervención de Gran Bretaña, Rusia y Francia en Grecia en 1830, que aducía el mal trato al que eran sometidos los griegos bajo el mandato de los turcos. Una de las intervenciones importantes de la época fue la acción de Francia en Siria en 1860, pues esta fue considerada por la mayoría de países como una intervención humanitaria legítima, e incluso actualmente es considerada por varios autores como la primera manifestación del derecho de injerencia humanitaria. La intervención en Siria se justificó en “poner fin al derramamiento de sangre e impedir que las matanzas contra los cristianos queden

impunes” (Ruiz, 2005, pág. 54), sin embargo, existieron otras motivaciones para la intervención de Francia en estos territorios, ya que en el protocolo en el que se autorizó el despliegue de tropas francesas, se establece de manera expresa que Francia busque “cualquier ventaja territorial, influencia exclusiva o concesión comercial” (Ruiz, 2005, pág. 54)

Otras de las intervenciones de los pueblos europeos en territorios donde existía influencia turca fueron Creta en 1866, Bosnia 1875, Bulgaria 1877 y Macedonia en 1885, todas ellas justificadas en motivos humanitarios correspondientes a los ideales de civilización de aquella época. Las intervenciones realizadas bajo estas justificaciones idealistas, disfrazaban los verdaderos intereses geopolíticos de los pueblos europeos, usando a las intervenciones humanitarias como la mejor justificación para violar la soberanía estatal y para usar de la fuerza dentro del Imperio Otomano. La constante lucha geoestratégica de los Estados Europeos, y el uso de la diplomacia como método habitual de eliminación del enemigo (Kissinger, 2001, pág. 16), propiciaron el debilitamiento del incipiente sistema internacional que finalmente colapsó en 1914 con la Primera Guerra Mundial.

En 1918, tras el fin de la guerra, se crea por primera vez una organización política mundial: la Sociedad de Naciones. A pesar de que la comunidad internacional ya contaba con una tradición intervencionista, esta organización no incorporó la obligación de proteger a las minorías étnicas y religiosas por ser considerado como un acto racista, sin embargo se plantea la posibilidad de que las organizaciones internacionales o lo propios Estados sean quienes utilicen la fuerza armada para poner fin a violaciones graves de derechos humanos. En este periodo se realizaron varias intervenciones militares de carácter humanitario como la invasión de Japón en Manchuria y en el norte de China y la invasión a Etiopía por parte de Italia en 1935. Estas intervenciones buscaban más allá de un objetivo humanitario, la expansión del territorio.

Un hecho importante de la etapa entre guerras fue la firma del pacto Kellogg –Briand que condenaba el recurso de la guerra para resolución de conflictos internacionales, este pacto preservó el derecho de autodefensa, por lo que resultó muy difícil para los Estados emprender acciones humanitarias bajo este principio.

## **Marco legal internacional de la intervención humanitaria y la práctica internacional a partir de 1945**

### Marco legal internacional de la intervención humanitaria

Con el inicio de la Segunda Guerra Mundial y el consecuente fracaso de la Sociedad de Naciones, las potencias ganadoras acordaron emprender el diseño del nuevo sistema internacional, que se caracterizó por una nueva visión en el campo de las relaciones internacionales, la institucionalización de la paz y la seguridad colectiva. Como resultado se creó la Organización de las Naciones Unidas en 1945.

El diseño del nuevo sistema internacional estuvo a cargo de las potencias ganadoras, quienes modelarían las estructuras y la normativa internacional. La experiencia de los terribles crímenes contra de los derechos humanos cometidos durante la II Guerra Mundial determinaría de forma importante el rumbo del nuevo sistema internacional, llevando a la comunidad internacional a plantearse entre los objetivos de la Organización la protección de los individuos frente a los abusos del poder estatal, posicionando así a la defensa de los derechos humanos como un pilar fundamental del nuevo sistema internacional. La Carta de Naciones Unidas establecerá en su artículo primero lo siguiente: “realizar la cooperación internacional en (...) el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión” (Organización de las Naciones Unidas, 1945) .

A partir de 1945 el sistema jurídico internacional de los derechos humanos tomará un gran impulso. En el año 1948 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptará la Declaración Universal de los Derechos Humanos y aprobará la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. En los años siguientes se crearán otros instrumentos internacionales que reforzarán el naciente régimen de los Derechos Humanos, en 1966 se expide el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La Declaración Universal de Derechos del Hombre, norma consuetudinaria, será instrumento que más se aproxime a abordar el tema de la legalidad de la intervención humanitaria al establecer en su artículo 28 lo siguiente: “toda persona tiene derecho a

que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración se hagan plenamente efectivos” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948)

Sin embargo esta disposición no es clara y no responde a las preguntas de ¿a quién se le debería exigir el cumplimiento de ese derecho?, ¿son los Estados los únicos llamados a responder a esta exigencia?, ¿compete a la ONU, la observancia del correcto cumplimiento de los derechos humanos en cada Estado?.

Los Estados a partir de la firma de la declaración asumieron a través de la adopción de Tratados y Pactos, la responsabilidad de respetar y garantizar el goce de los derechos humanos, sin embargo no existe en el Pacto de derechos Civiles y Políticos, ni en el Pacto de derechos Económicos, Sociales y Culturales ninguna referencia a la posibilidad de que un Estado defienda más allá de sus fronteras los derechos fundamentales de la persona humana.

En este punto, se hace necesario analizar las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas acerca del papel de la ONU y de sus Estados miembros en la defensa de los derechos humanos. Respecto de los propósitos de la organización, la Carta Fundacional establece lo siguiente:

Art 55, “(...) la Organización promoverá: (...) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales d derechos y libertades”. (Organización de las Naciones Unidas, 1945)

Art 56:“Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55” (Organización de las Naciones Unidas, 1945).

Como se evidencia en los artículos de la Carta, en materia de derechos humanos la ONU solo puede promover y cooperar, son los Estados a quienes les compete tomar medidas para lograr el respeto de los derechos humanos dentro de sus territorios. Por lo tanto no existe dentro de la normativa internacional ninguna referencia expresa para

que la ONU emprenda una acción militar que logre que los derechos humanos sean correctamente observados en el territorio de cada Estado.

Tampoco cabe la posibilidad legal de que un Estado o un grupo de Estados miembros emprendan acciones militares de manera unilateral (sin autorización de Naciones Unidas) para detener violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos, pues el numeral 4 del artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas es claro al respecto:

Art 2.4 Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas. (Organización de las Naciones Unidas, 1945)

Esta disposición tiene dos excepciones, la primera cuando un Estado actúa en legítima defensa (Art 51) y la segunda cuando el Consejo de Seguridad autoriza el uso de la fuerza armada en respuesta a una amenaza o quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales (Capítulo VII) (Arrocha, 2011, pág. 12).

Si bien es cierto que en los instrumentos internacionales no existe la disposición expresa del uso de la fuerza bajo el argumento de la defensa de los derechos humanos, si existe en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas la disposición de, ejercer y autorizar el uso de la fuerza a través del Consejo de Seguridad en el caso de la existencia de una amenaza grave a la paz y seguridad internacionales. El artículo 39 de la Carta de Naciones Unidas establece lo siguiente.

“El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”. (Organización de las Naciones Unidas, 1945).

En este sentido, el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas establece la posibilidad de que el Consejo de Seguridad ejerza y autorice una intervención armada contra un Estado, únicamente cuando se determine la existencia de una amenaza a la paz,

quebrantamiento de la paz o acto de agresión En este punto es necesario aclarar que la noción de amenaza a la paz y a la seguridad internacional es un concepto muy amplio que actualmente incluye las actividades terroristas y violaciones sistemáticas y masivas de derechos humanos, sobre todo cuando el conflicto rebasa las fronteras y compromete a más Estados (Pintado, 2012, pág. 4). Fue precisamente esta justificación la que el Consejo de Seguridad invocó para autorizar la intervención humanitaria en Libia en el año 2011.

Para determinar que un episodio de crímenes graves contra los derechos humanos constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales, la propuesta de resolución enviada al Consejo de Seguridad debe pasar por el procedimiento de votación por mayoría, tal como se establece en el art 27 de la Carta. Se exige solo nueve votos del total de quince para que la resolución sea aprobada, pero permite en contrapeso el ejercicio del derecho al veto por cualquiera de los cinco miembros permanentes, bastará con que uno de ellos vote en contra para que la decisión sometida a votación, quede rechazada (Sanchez, 2009, pág. 388).

Podemos concluir entonces que la intervención humanitaria es legal y tiene fundamentos en el derecho internacional únicamente cuando es autorizada por el Consejo de Seguridad, una vez que el órgano ha determinado que un episodio de crímenes graves contra los derechos humanos representa una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Las acciones armadas que ostentan fines humanitarios y que son emprendidas de manera unilateral sin autorización del Consejo de Seguridad, no poseen sustento dentro del derecho internacional, por lo que son consideradas ilegales.

La intervención humanitaria. La práctica internacional a partir de 1945

El inicio del nuevo sistema internacional estuvo ambientado en el periodo de enfrentamiento entre EEUU y la Unión Soviética, conocido como la Guerra Fría. Este periodo se caracterizará por el enfrentamiento geoestratégico e ideológico de las dos potencias, lo que da lugar a dos bloques sociopolíticos y económicamente antagónicos. La guerra fría tendrá dos efectos importantes en la escena internacional, el primero será el trasladado del enfrentamiento a países del tercer mundo provocado por la injerencia de las superpotencias, lo que provocará conflictos *ex novo* en muchos países del Sur y en otros transformará revueltas sociales y antiguas guerras de liberación en conflictos



prolongados (Ruiz, 2005, pág. 83). El segundo efecto será la división de la comunidad internacional lo que se reflejará en la imposibilidad de la toma de decisiones dentro del Consejo de Seguridad, paralizando el sistema colectivo de seguridad.

El diseño del nuevo sistema internacional estuvo a cargo de los países vencedores de la Segunda Guerra Mundial, y fueron ellos quienes diseñaron las estructuras institucionales y normativas que configurarían el sistema internacional en los años venideros (Ruiz, 2005, pág. 67). Las conferencias de Oask, Yalta y San Francisco establecieron las pautas que guiaron la normativa internacional, en la que prevalecieron los principios del orden westfaliano: independencia, igualdad soberana de los Estados y el principio de la no intervención, razón por la cual se estableció en la Carta de Naciones Unidas la prohibición del recurso individual a la amenaza o al empleo de la fuerza por parte de los Estados en las relaciones internacionales. Los principios de no intervención y soberanía jugarán un rol predominante en las relaciones internacionales de la época lo que imposibilitará el debate acerca de legalidad de la intervención humanitaria en el seno de la comunidad internacional.

Otra característica importante de este periodo fue el gran impulso que tomó del sistema jurídico internacional de los derechos humanos, los terribles crímenes contra de los derechos humanos cometidos durante la II Guerra Mundial inspirarán a que en el año 1948, la Asamblea General de Naciones Unidas adopte la Declaración Universal de los Derechos Humanos y apruebe la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. En los años siguientes se crearon otros instrumentos internacionales que buscaban reforzar el naciente régimen de los Derechos Humanos, así en 1966 se expide el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A pesar de los avances en materia de derechos humanos, ni los pactos ni las declaraciones prescriben a la intervención humanitaria como mecanismo de protección de los mismos.

Si bien, los avances en materia de derechos humanos no incluyen a la intervención humanitaria como mecanismo de protección internacional de los derechos, la prolífera actividad legislativa de la época contribuyó a consolidar al idea de que los derechos humanos no pertenecen únicamente a la jurisdicción interna de los países sino que son una preocupación internacional, provocando un fortalecimiento de ciertas normas consuetudinarias que prohíben violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos

tales como genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, discriminación racial y denegación del derecho de autodeterminación (Cassese, 1992, pág. 50).”Estas normas se convierten en obligación *erga omne* para todos los Estados y derecho imperativo *ius cogens* que la comunidad internacional tiene la obligación de proteger” (Ruiz, 2005, pág. 77).

En este escenario internacional, la intervención humanitaria se ve sometida a una gran controversia. Por una parte se rechaza su legalidad a la luz de la Carta de Naciones Unidas debido a que los principios de soberanía y no intervención modelan la normativa internacional, razón por la cual la mayoría doctrinaria entendería que la intervención humanitaria no era legal ni estaba justificada, y por otra parte, un grupo doctrinal pequeño motivado por el desarrollo del sistema jurídico internacional de los derechos humanos presionaría por conseguir la legalidad de la intervención humanitaria basado en tres argumentos. El primero se fundamentaba en la ausencia de la prohibición expresa de la intervención humanitaria en la Carta de Naciones Unidas, el segundo sostenía que la intervención humanitaria no vulneraba el artículo 2,4 ya que solo declara ilícitos aquellos usos de la fuerza que atente contra la integridad de un Estado y ese no era el caso de la intervención humanitaria. El tercer argumento por su parte, defendía el hecho de que la intervención humanitaria no era inconsistente con los principios de la Carta, por el contrario precautelaba uno de sus principios fundamentales, la defensa internacional de los derechos humanos (Ruiz, 2005:70).

A pesar de todos los aportes de este sector doctrinario y la presión ejercida por el sistema jurídico de derechos humanos se continuará favoreciendo la primacía de la soberanía negativa sobre el pilar de los derechos humanos, lo que impedirá que la comunidad internacional retome el debate acerca de la legalidad de la intervención humanitaria hasta los años noventa.

El único caso de intervención armada (no humanitaria) autorizada por el Consejo de Seguridad se dio en 1950 durante la Guerra de Corea en la que debido a la ausencia coyuntural de la Unión Soviética en el Consejo de Seguridad se aprobó la resolución 82 que declaraba a la invasión norcoreana como un acto de quebrantamiento a la paz, y días más tarde con la aprobación de la resolución 83 se autorizó el uso de la fuerza armada bajo el comando de los Estados Unidos para detener la agresión. Esta

intervención armada no respondió a fines humanitarios, su propósito fue únicamente repeler la agresión.

En esta época, el Consejo de Seguridad dispuso también dos acciones colectivas sin llegar al empleo del uso de la fuerza, los casos fueron Rodesia y Sudáfrica. En estos dos casos el Consejo de Seguridad autorizó sanciones coercitivas contra sus gobiernos de minoría blanca, sin permitirse el uso de la fuerza armada. En este sentido el caso de Sudáfrica (relativo al Apartheid) refiere una novedad, pues en las resoluciones 134 y 181 el Consejo de Seguridad determina a la luz del Capítulo VII que el régimen de apartheid representa un serio problema para la paz y la seguridad internacionales, sin embargo esta decisión no es motivada por las violaciones masivas a los derechos humanos, sino porque la situación en Sudáfrica había llevado a una fricción internacional<sup>2</sup>.

El Consejo de Seguridad reconoció también en esta época la existencia de varias amenazas a la paz y seguridad internacional sin embargo no adoptó ninguna medida coercitiva al respecto, tales fueron los casos de Palestina 1948, la invasión Argentina de las Malvinas en 1982 y en la guerra Irán-Irak en 1987. Los casos ante los cuales el Consejo de Seguridad se mantuvo paralizado y no se adoptó ninguna resolución fueron los casos de Biafra, Ruanda, Burundi y Camboya.

Como se evidencia en esta época, el mecanismo de seguridad colectivo previsto en el capítulo VII de la Carta se activó solo en tres ocasiones. La parálisis del Consejo de Seguridad por el continuo uso del veto por parte de EEUU y la Unión Soviética provocó que la comunidad internacional emprendiera muy pocas acciones colectivas durante esta época, y solo en una ocasión empleara el uso de la fuerza.

La situación de parálisis del Consejo fue utilizada por algunos países Occidentales para promover la adopción de la resolución 377, que confería competencias a la Asamblea General para recomendar acciones colectivas de mantenimiento de la paz, en caso de que alguna potencia paralizase con su derecho a veto, el mecanismo de seguridad colectiva. Esto permitió que Naciones Unidas interviniese en la crisis del canal de Suez en 1956 y el Congo en 1960. En esta época también se permitió y autorizó las llamadas “operaciones de mantenimiento de la paz”, se trataban de misiones de observadores militares al amparo del capítulo VII, que pretendían vigilar el alto al fuego y contaban

---

<sup>2</sup> Res S/134(196)

con un uso de la fuerza solo en legítima defensa. Estas misiones se llevaban a cabo con el consentimiento de las partes involucradas en el conflicto, lo que no contradecía el principio de no intervención.

A pesar de la inoperancia del Consejo de Seguridad ante las violaciones graves de derechos humanos es innegable que el régimen de derechos humanos generó una enorme tensión en la pluralista comunidad internacional, llevando a plantearse acciones para detener violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos, aunque sin llegar a desarrollar un marco normativo que permitiera la legalidad de la intervención humanitaria.

La comunidad internacional, en vista de la parálisis del Consejo de Seguridad, emprende también varias intervenciones humanitarias unilaterales, es decir sin la autorización de Naciones Unidas. La mayoría de ellas se enmarcan en el segundo efecto de la guerra fría anteriormente mencionado, el traslado del conflicto en países del Tercer Mundo. El marco internacional había prohibido el derecho a la guerra y consagraba el principio de la no intervención, por lo que las potencias a pesar de su poder, se ven obligadas a justificar sus acciones en otros países a través de postulados morales que se consideraran legítimos. Las acciones emprendidas en otros países se realizaron generalmente por invitación del propio estado intervenido, de esta manera se realizaron las intervenciones de la Unión Soviética a Hungría 1956, Berlín 1961, Checoslovaquia 1969, Afganistán 1979, así como la de Estados Unidos en Jordania y Líbano en 1958 conjuntamente con Reino Unido, Santo Domingo 1965, Vietnam 1978, Granada 1983 y Panamá 1989 (Ruiz, 2005, pág. 83).

Autores como Michael Levitin sostienen que de todas las doctrinas, la de la intervención humanitaria, es de la que más se ha abusado en esta época, y no solo por parte de las potencias sino incluso por países como Bélgica, en su intervención al Congo en 1960. Las demás intervenciones humanitarias llevadas a cabo sin la autorización de Naciones Unidas siguieron la misma lógica, entre ellas tenemos la intervención de India en Pakistán Oriental en 1971 que se justificó en detener la represión del ejército pakistaní a los bengalíes, la invasión de Tanzania a Uganda que se justificó en “fines humanitarios” para terminar con el régimen dictatorial y represivo de Idi Amin y finalmente la intervención protagonizada por Francia en la República Central de África, a través de la operación Barracuda que logró quitar el poder a Jean Bedel Bokassa en el

año 1979. A pesar de que estas intervenciones argumentaron causas humanitarias, en su mayoría reflejan intenciones reales, algunas de ellas reflejan intereses geoestratégicos y otros pretendían mantener su hegemonía en la región. Las intervenciones humanitarias respondieron también a las malas relaciones entre algunas naciones como es el caso de la India y Pakistán, sin embargo la acción de la India se acercó un poco más a la intención de salvaguardar los derechos humanos, pues uno de los principales objetivos era devolver a Bangladesh los millones de refugiados que habían huido del país y se habían radicado en zonas pobres de la India (Weisburd, 2008 ).

La disputa ideológica y hegemónica de EEUU y la Unión Soviética no dejó espacio para los debates acerca de una verdadera intervención militar cuando esta fuera necesaria, menos aún se dio un avance en el marco normativo internacional pues a pesar de desarrollo que tuvo régimen de derechos humanos y sus avances como la tipificación de los delitos de genocidio y lesa humanidad, la primacía de los principios de no intervención y soberanía encabezaron la normativa internacional. A estas involuciones debemos añadir la parálisis del Consejo de Seguridad para activar el sistema de seguridad colectivo, lo que llevó a que la mayoría de intervenciones se llevaran a cabo sin la autorización de Naciones Unidas, y no correspondieran precisamente a motivos humanitarios.

#### Práctica de la intervención humanitaria posterior a la guerra fría

Como se evidencia en el desarrollo de esta investigación, las pautas intervencionistas no se pueden explicar sino dentro del cambiante contexto social y político de la época en la que ocurren. Tras el fin de la guerra fría se cierra una etapa de relativa tranquilidad estratégica, durante la cual el enfrentamiento militar entre EE.UU y la U.R.S.S se había realizado de una manera indirecta, desplazándose hacia los países del Tercer Mundo. Este traslado del enfrentamiento fue el verdadero motivo de la inestabilidad histórica en Asia, África, Latinoamérica y Europa Oriental, pues al diluirse el alineamiento directo de esa etapa comenzaron a emerger súbitamente en su verdadera magnitud los conflictos que permanecían subyacentes ( Universidad de la Pampa, 2013, pág. 40). La transición hacia un nuevo régimen provocó un debilitamiento y cambio en instituciones y estructuras de poder, que junto a las desfavorables condiciones económicas, contribuyó

al aumento y al apareamiento de conflictos que llevaron al virtual colapso de ciertos Estados (Estados fallidos) (Pérez, 2003, pág. 243).

En este contexto la figura de la intervención humanitaria pasará a una fase que Itziar Ruiz denomina “la edad de oro de la diplomacia humanitaria”, pues la intervención humanitaria ocupará un lugar central en la agenda política internacional, así como en la agenda de Naciones Unidas, en la academia y hasta en la opinión pública.

La consolidación de que la idea de las violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos no son más un asunto interno de los Estados y que la comunidad internacional tiene la responsabilidad de actuar ante estos casos, llevará a Naciones Unidas a tomar una postura favorable ante las acciones militares para la defensa de los derechos humanos. Esta postura quedará plasmada en la Memoria presentada en septiembre de 1991, por el que fuera el Secretario General de la Organización, Javier Pérez de Cuellar.

Cada vez hay más conciencia de que el principio de no injerencia en la jurisdicción nacional fundamental de los Estados no puede considerarse una barrera protectora detrás de la cual se pueden violar impunemente los derechos humanos de forma masiva o sistemática. [...] Los argumentos a favor de no menoscabar la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de los Estados son indudablemente muy fuertes. Pero esos argumentos se debilitarían si significaran que la soberanía, en este momento de la historia del mundo, incluye el derecho al asesinato en masa, al lanzamiento de campañas sistemáticas contra poblaciones enteras o al éxodo forzoso de poblaciones civiles so pretexto de controlar disturbios civiles o insurrección. (Pérez de Cuellar, 1991, pág. 12).

Como se evidencia, la figura de la intervención humanitaria empieza a tomar fuerza dentro de la comunidad internacional y si bien es cierto que otras temáticas también ocupan cierta importancia, las dominantes fueron impulsadas generalmente por quienes tenían la capacidad para ello (países occidentales), sin embargo estas debieron ser negociadas con otros Estados, como los países del Tercer Mundo, quienes a pesar de estar históricamente en contra del régimen de intervención, se mostrarán a favor de varias intervenciones humanitarias e incluso participarán en ellas. Desde una postura realista, el impulso que toma el régimen intervencionista podría ser visto como el camuflaje perfecto para justificar las intervenciones de los países occidentales en el resto de Estados, lo que lleva a autores como Michael Ignatieff e Itziar Ruiz a afirmar

que “el nuevo humanitarismo militar será un proyecto imperial de los Estados Unidos para consolidar su hegemonía mundial, asegurar su liderazgo y garantizar la estabilidad de las zonas que considerará esenciales para su propia seguridad y la de sus aliados” (Ruiz, 2005, pág. 159). Bajo esta concepción no sorprende la afirmación de George Bush Padre, al exponer los rasgos del Nuevo Orden Mundial en un discurso del año 1990.

Es un momento histórico. En el pasado año, hicimos enormes progresos para poner fin a una larga era de conflicto y de Guerra Fría. Tenemos ante nosotros la oportunidad de promover, para nosotros y las generaciones futuras, un nuevo orden mundial -un mundo donde la regla del derecho, no la ley de la selva, gobierne la conducta de las naciones. Cuando triunfemos, y lo haremos, daremos una oportunidad real al Nuevo Orden Mundial, un orden en el cual unas Naciones Unidas creíbles pueda usar su función de mantenimiento de la paz para cumplir la promesa y la visión de los fundadores de Naciones Unidas. Un mundo en el cual la libertad y el respeto por los derechos humanos encuentren un hogar entre todas las naciones.<sup>3</sup>

La reactivación del mecanismo de seguridad colectivo hizo pensar a la comunidad internacional y a los medios de comunicación que Naciones Unidas estaba lista para emprender una de las funciones principales que le había otorgado la Carta, el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (Pastor, 1998, pág. 679). Es por ello que ha consecuencia de la escalada de conflictos y de atentados contra los derechos humanos, la comunidad internacional llevó a cabo varias intervenciones en los años noventa en nombre de la defensa internacional de los derechos humanos, entre ellas tenemos: Liberia (1990-1997), norte de Irak (1991-2003), Somalia (1992-1993), los Balcanes (1994-1996), Haití (1994, 1999-1997 y 2004-hoy), Ruanda (1994-1996), la República Democrática del Congo (1994-1996), Sierra Leona (1997-hoy), Kosovo (1999), Timor Oriental (1999-hoy), entre otras

Sin embargo varias de estas acciones no culminaron o resultaron un rotundo fracaso, el genocidio de Ruanda en 1994 fue uno de los más famosos episodios de inoperancia del

---

<sup>3</sup> Discurso pronunciado el 11 de septiembre ante el Congreso de los Estados Unidos. Citado en Escudero, J. “Cuestiones en torno a la Intervención Humanitaria y el Derecho Internacional actual”. Universidad de León. Secretariado de Publicaciones y Medios Audiovisuales, León, México, p. 2002.

Consejo de Seguridad, lo que llevo a la comunidad internacional y a la humanidad entera a cuestionarse sobre la eficacia del sistema de protección de los derechos humanos y del organismo internacional en general.

Cada una de las intervenciones tuvo sus particularidades, pero resulta imposible para esta investigación analizarlas todas debido a su extensión, sin embargo a continuación se expondrán algunas de las más importantes y se analizará también la práctica del Consejo de Seguridad ante estos casos.

Después de un largo periodo en que el sistema de seguridad colectiva se activó solo en tres ocasiones debido a la división interna del Consejo de Seguridad, los años noventa representan un renacer del sistema de seguridad colectiva. Muchos autores sostienen que la primera intervención humanitaria de la posguerra fría se dio en el norte de Iraq después de la Guerra del Golfo que finalizó con la retirada iraquí de Kuwait. En plena euforia de las potencias ganadoras, las Naciones Unidas expiden la resolución 688 dirigida a Irak en la que se exigía por primera vez a un Estado (con la excepción de Sudáfrica), que no se reprima a su población y permita el acceso inmediato de las organizaciones humanitarias, esta resolución también consideró que el éxodo masivo de refugiados, era una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

Días después de la aprobación de la resolución 688<sup>4</sup>(1991), una coalición de Estados liderados por Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña puso en marcha la denominada operación “Proveer Confort” que consistió en un principio en el envío aéreo de ayuda humanitaria para los kurdos refugiados en Turquía, sin embargo tiempo después la coalición intervino militarmente en el norte de Irak con intención declarada de crear enclaves humanitarios para asegurar el regreso a sus hogares de refugiados iraquíes de origen kurdo, que habían huido de represión del gobierno iraquí durante la Guerra del Golfo ( Universidad de la Pampa, 2013, pág. 49).

Si bien esta intervención humanitaria es la primera llevada a cabo en la década de los noventa, la misma no puede ser considerada como un buen precedente, pues la resolución 688 nunca autorizó el uso de la fuerza armada, sino que instaba a Irak a abrir paso a las organizaciones humanitarias internacionales para ayudar a la población, por

---

<sup>4</sup> RES S/688 /91. Recuperado de <http://www.cinu.org.mx/temas/iraq/doctos/688.pdf>



ello esta resolución no se sitúa en el derecho de injerencia humanitaria sino en el de asistencia humanitaria (Rodríguez, 2005, pág. 996).

Al respecto debemos recordar que la resolución 678<sup>5</sup> (1990) adoptada un año antes, fue aquella que autorizó a los Estados que cooperaban con el Gobierno de Kuwait a que utilizaran todos los medios necesarios para restablecer la paz y seguridad en la zona, sin embargo esta disposición ya no estaba vigente al momento la de intervención humanitaria de la coalición. El numeral 33 de la resolución 687<sup>6</sup> (1991) establecía lo siguiente:

Una vez que Iraq haya notificado al Secretario General y al Consejo de Seguridad su aceptación de las disposiciones anteriores, entrará en vigor una cesación oficial del fuego entre Iraq y Kuwait y los Estados Miembros que cooperan con Kuwait de conformidad con la resolución 678 (1990).  
(Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1991)

En tal virtud, el 6 de abril de 1991 Iraq presentó una carta dirigida al Secretario General y al Consejo de Seguridad en la que aceptaba las sanciones impuestas. A partir de esa fecha entró en vigor el cese al fuego y finalizó por consiguiente la autorización para hacer uso de la fuerza armada, a pesar de ello la coalición intervino en Iraq días después de la presentación de la carta y de la adopción de la resolución 688, momento en el que ya no estaba permitido el uso de la fuerza. Por esta razón la intervención militar en el norte de Irak no tuvo sustento legal, fue simplemente una acción unilateral en la que los países occidentales actuaron por su cuenta y riesgo propio fuera del sistema de seguridad colectiva y de la legalidad internacional.

#### Intervención humanitaria en Somalia 1992-1993

La intervención humanitaria en Somalia fue la primera acción militar en la que el Consejo de Seguridad autoriza el uso de la fuerza por cuestiones explícitamente humanitarias (Ruiz, 2005:191), debido a que la población civil vivía un terrible escenario de guerra civil a lo que se sumaron los problemas de la sequía, la hambruna, y

---

<sup>5</sup> RES S/678 /90 Recuperado de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/678%20\(1990\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/678%20(1990))

<sup>6</sup> RES S/687 91 Recuperado de <http://www.cinu.org.mx/temas/iraq/doctos/687.pdf>

fuertes enfermedades. Esta es la primera vez que el Consejo de Seguridad determina que la violación masiva a los derechos humanos, constituye en sí misma, y no por sus implicaciones regionales una amenaza a la paz y seguridad internacionales.<sup>7</sup>

La intervención en Somalia se realizó en dos fases, la primera suponía un despliegue de personal militar para defender la distribución de la ayuda humanitaria de acuerdo a lo establecido en la resolución 794, la segunda fase por su parte será una respuesta a la recomendación de la Carta del Secretario General ( S/24868) en la que se sugiere actuar bajo el amparo del artículo 39 , ya que los medios pacíficos había probado ser inservibles, por lo tanto la resolución 794 en su numeral 7 establecerá la necesidad de actuar bajo el capítulo VII de la Carta para crear un ambiente seguro y empezar con la reconstrucción del Estado Somalí .La intervención se llevó a cabo por las Fuerzas de Tareas Unificadas (UNITAF:) lideradas por Estados Unidos.

El recrudecimiento de las hostilidades en Somalia lleva en 1993 a EEUU y la ONU a emprender una batalla directa contra la Alianza Somalí de Aideded en el marco de la intervención humanitaria, acusándolo principalmente del ser de autor de los múltiples ataques, esto llevo a que muchos actores internacionales retiraran su apoyo a la intervención, tales como Italia (tras la muerte de sus soldados), Francia, Bélgica, y Alemania. Varias ONGs de derechos humanos denunciaron que la actuación de las tropas humanitarias contra Aideded violaba el derecho internacional humanitario. De esta manera las tropas de Naciones Unidas quedaron compuestas tan solo por soldados del Tercer Mundo (India, Pakistán, Egipto, Malasia, etc.) y, a pesar de que la credibilidad de la Organización quedó irreversiblemente dañada tras las acusaciones, la intervención en el país continuó hasta marzo de 1995.

Finalmente años más tarde, las tropas de la ONU abandonaron el país sin que se haya solucionado el conflicto ni reconstruido el Estado somalí y después de haber utilizado una cantidad enorme de recursos humanos y materiales, ( Universidad de la Pampa, 2013, pág. 51).

En la intervención en Somalia se encuentran pocas evidencias de intereses geoestratégicos o económicos para Estados Unidos, pues una vez terminada la contienda bipolar, Somalia no poseía un valor geoestratégico para la potencia mundial .Muy por el

---

<sup>7</sup> Res 747 /1992, 752/1992 767/1992 775/1992 y 794

contrario de lo que se pueda pensar, la decisión de emprender una intervención en Somalia ( tomada personalmente por el Presidente de EEUU) correspondió motivaciones personales ( euforia tras ganar la guerra del golfo, terminar bien su mandato y congraciarse con los países árabes ) mezclado con un impulso humanitario . En el fondo esta intervención fue un intento de mostrar que el proyecto de un “nuevo orden mundial” basado en la defensa de los derechos humanos y la democracia no era simple retórica, sin embargo su fracaso pesaría más tarde en el discurso intervencionista de los Estados Unidos.

#### Intervención humanitaria en Ruanda 1994

Un año después del inicio de la intervención en Somalia, la comunidad internacional asistió en 1994 a un genocidio en un país de África central llamado Ruanda, territorio en el cual morían asesinadas en pocas semanas alrededor de s 800.000 y 1.000.000 personas ( Universidad de la Pampa, 2013, pág. 51). Sin duda lo ocurrido en Ruanda fue uno de los más graves episodios de violaciones a los derechos humanos ocurridos en la guerra fría y la posguerra, sin embargo y a pesar de su magnitud, la misma no recibiría la atención inmediata de la comunidad internacional. La primera respuesta de Naciones Unidas fue establecer por medio de la resolución 872 la Misión de asistencia de las Naciones Unidas para Ruanda (UNAMIR) sin embargo las limitaciones de esta misión no permitieron que realmente se lograra un restablecimiento de la paz

La sociedad internacional se vio incapaz de responder al reto que implicaba Ruanda, es más, mientras el genocidio se desarrollaba el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas optó a pesar de los ruegos de muchos países africanos, por reducir el contingente de cascos azules que había sobre el terreno e incluso algunas potencias negaron la existencia de un genocidio para evitar hacer algo por la población civil afectada ,tal parecía que los miembros de la comunidad internacional estaban preocupados más por la vida de sus soldados que por salvar a la población civil. Esta actitud sumada a la experiencia pasada de Somalia hará que el Consejo de seguridad no decida ninguna medida coercitiva al respecto, hasta la resolución 929.

La magnitud de la tragedia y la presión de la opinión pública llevaron al Consejo de Seguridad a considerar la oferta del gobierno Francés para llevar a cabo bajo el mando

de ese gobierno junto a otras fuerzas nacionales una intervención humanitaria en territorio Ruandés. Así el 22 de junio de 1994 el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 929 que autorizaba bajo el amparo del capítulo VII de la Carta a que los Estados miembros hagan uso de todos los medios necesarios para lograr los objetivos de restablecer la paz y seguridad internacionales. El nombre de la intervención humanitaria fue “Operación Turquesa” y sus objetivos se enfocaron en contribuir a la seguridad de desplazados, refugiados y civiles en peligro, además del establecimiento de una zona humanitaria. La intervención permitió que la situación humanitaria en Ruanda se estabilice, sin embargo esta intervención fue severamente criticada primero por la naturaleza de la relación de Francia con las autoridades hutus y segundo por las dificultades que generaron las tropas francesas en la labor de la misión de paz UNAMIR. Por todas estas razones la actuación de la comunidad internacional en Ruanda fue considerado como un verdadero fracaso, especialmente por su incapacidad de actuar para prevenir y poner fin al genocidio ocurrido en aquel país.

El legado de las intervenciones humanitarias de Somalia y Ruanda tuvo gran repercusión sobre la euforia de la era dorada de la diplomacia coercitiva ya que las intervenciones nigeriana y francesa confirmaron las posibilidades de abuso, además se demostró que las intervenciones humanitarias podían tener tantos problemas como las guerras de intereses por lo que las intervenciones no eran un negocio fácil ni asumible para los políticos occidentales

#### Intervención humanitaria en Bosnia –Herzegovina 1995

Los problemas surgidos de la misión de paz en Bosnia Herzegovina contribuyeron al enfriamiento de la diplomacia coercitiva, ya que a pesar de haber sido establecida una misión de paz en el año 1991, no será hasta el año 1992 que el Consejo de Seguridad determinará que la situación representa una amenaza para la paz y seguridad internacionales y se autorice el uso de la fuerza armada. La misión internacional se ve obstaculizada por los ataques de los serbios bosnios, lo que lleva a que países como Francia y Reino Unido a mostrarse reticentes al uso de la fuerza .A pesar de los inconvenientes, el Consejo de Seguridad establecerá zonas de exclusión para los refugiados y en dos ocasiones la OTAN con autorización del Consejo de Seguridad bombardeará posiciones serbias (Ruiz, 2005, pág. 224).

La tragedia de Srebrenica se produce el 11 de julio de 1995, en la cual, en presencia de los cascos azules, las tropas serbio bosnias asesinan a más de 70,000 musulmanes, la ONU muestra así otra vez su incapacidad para proteger sus propios enclaves humanitarios y se refuerza la idea de fracaso que había sido sentida en Somalia y Ruanda

#### Intervención de la OTAN en Kosovo 1999

Años después de las terribles experiencias de intervenciones en Somalia, Ruanda y Bosnia, la edad de oro de la intervención humanitaria llega a su fin. La intervención de la OTAN en Kosovo en 1999 representa un punto de inflexión en este análisis pues esta corresponde a una intervención unilateral sin autorización del Consejo de Seguridad que pretendía legitimar acciones militares de una organización regional en un territorio estratégico, además de que se llevó a cabo con la oposición expresa de Rusia y China.

Ante el deterioro de la situación en Kosovo, EEUU y Reino Unido se plantean en 1998 la posibilidad de que actuar si los serbios no cesan los ataques. Es así que en 1998 con el argumento de que Milosevic no detendrá los ataques hasta que la amenaza del uso de la fuerza se haga efectiva, la OTAN discute la posibilidad de intervenir, sin embargo en el seno del propio organismo ya se temía por la legitimidad de esta acción, pues se conocía que la misma no recibiría la autorización del Consejo de Seguridad.

El 23 de septiembre de 1998 el Consejo de Seguridad adoptará la resolución 1199 que pide el cese de hostilidades y deja claro que la solución pasa por dotar de mayor autonomía a la región y respetar la soberanía de Yugoslavia. A pesar de los intentos de EEUU y Reino Unido para que el Consejo de Seguridad autorice el uso de la fuerza armada, esta no se dará debido a la férrea oposición de Rusia y China.

Para el año 1999 la OTAN da a conocer su intención de emplear el uso de la fuerza armada de manera unilateral en Kosovo y el 24 de marzo empieza la intervención humanitaria del organismo regional en territorio kosovar. El problema acerca de la legitimidad de la intervención no se hizo esperar pues una vez que empezaron los bombardeos en Kosovo, Yugoslavia y Rusia condenaron los ataques como actos de agresión, además denunciaron que tras los supuestos fines humanitarios se escondía el deseo de EEUU de expandir su influencia en los Balcanes y convertirlos en su protectorado (Mortimer, 1996, pág. 293). De la misma manera, las acusaciones de que la intervención estaba generando un derramamiento de sangre mayor del que pretendía

evitar, y las incontables críticas hacia la forma en que los aliados de la OTAN llevaban a cabo la operación, hizo tambalear las posturas de los países intervinientes acerca de la legitimidad de la intervención.

Tiempo más tarde la actuación de la OTAN fue discutida en el Consejo de Seguridad, Rusia, China, India y Namibia acusaron a la OTAN de cometer un acto de agresión, además de enfatizar en la competencia exclusiva del Consejo de Seguridad para autorizar el uso de la fuerza. Ante estos hechos, el Secretario General de la ONU Kofi Annan se pronunciará al respecto.

“El genocidio en Ruanda nos mostró cuán terribles pueden ser las consecuencias de la inacción ante el asesinato masivo. Pero el conflicto en Kosovo, planteó preguntas igualmente importantes sobre las consecuencias de una acción sin consenso internacional ni clara legalidad. Esto ha puesto de relieve el dilema de la llamada ‘intervención humanitaria’. Por un lado ¿es legítimo para una organización regional utilizar la fuerza sin un mandato de la ONU?, por otro, ¿es posible permitir que se lleven a cabo sistemáticas violaciones de los derechos humanos, con graves consecuencias humanitarias? [...] Una nueva y más amplia definición del interés nacional en este nuevo siglo debería inducir a los Estados a encontrar una mayor unidad en la persecución de los valores básicos de la Carta: democracia, pluralismo, derechos humanos y justicia. [...] Si los Estados propensos a conductas criminales saben que las fronteras no son una defensa absoluta, si saben que el Consejo de Seguridad actuará para impedir los crímenes contra la humanidad, no se embarcarán en este tipo de actividades con la esperanza de la impunidad que les proporcione su soberanía... Cualquier avance en nuestro entendimiento sobre la soberanía del Estado y la soberanía del individuo chocará con la desconfianza, el escepticismo y la hostilidad de algunos sectores, pero es una evolución a la que debemos dar la bienvenida, (Annan, 1999).

Como se observa, la intervención en Kosovo empieza a dar cuenta del enfriamiento del régimen humanitario, lo que lleva al Consejo de Seguridad a no tomar medidas coercitivas al respecto a pesar de haber reconocido como amenaza la paz y seguridad internacionales la situación de Kosovo. La parálisis del Consejo de Seguridad condujo a que la OTAN llevara a cabo esta intervención abriendo las puertas a la posibilidad de

que en los años siguientes los miembros de la comunidad internacional se planteen la posibilidad de emprender intervenciones humanitarias de manera unilateral ante la parálisis del Consejo de Seguridad.

Si se analiza la práctica del Consejo de Seguridad para los años noventa se puede evidenciar que a diferencia de la guerra fría, en la que solo los actos de agresión fueron considerados como amenazas a la paz y seguridad mundiales, para este decenio las violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos serán consideradas por sí mismas, una amenaza a la paz y seguridad mundiales sin necesidad de que estas tengan implicaciones regionales.

Así por ejemplo la resolución 794 de 1992 en el caso de Somalia establece que:” la magnitud de la tragedia humana causada por el conflicto en Somalia exacerbada por los obstáculos en la distribución de asistencia humanitaria constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales”<sup>8</sup> La resolución de 929 de 1994 acerca del tema de Ruanda es más clara al respecto y determina que: “la magnitud de crisis humanitaria en Ruanda es una amenaza para la paz y seguridad internacionales”<sup>9</sup>. La resolución 808 de 1993 acerca del conflicto en Bosnia también dispone que:” las violaciones generalizadas del derecho humanitario con inclusión de asesinatos en masa y la continuación de la práctica de la depuración étnica (...) constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales <sup>10</sup>” Estas resoluciones ponen en claro que el concepto de amenaza a la paz y seguridad mundiales se amplió para poder incluir las violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos y poder así disponer el uso de la fuerza dentro del sistema de seguridad colectivo.

Este decenio representará un gran avance para la figura de la intervención humanitaria pues se autoriza por primera vez el uso de la fuerza por motivos humanitarios. Al respecto debemos recordar que el sistema internacional de derechos humanos ya había elevado a las violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos al nivel de crímenes internacionales, es por esta razón que el Consejo de Seguridad actuará con más celeridad y determinación al autorizar el uso de la fuerza para detener estos crímenes.

---

<sup>8</sup> S/RES 794/92

<sup>9</sup> S/RES 929/94

<sup>10</sup> S/RES 808/93

A pesar del relativo avance en esta época, se evidenciarán varias problemáticas que contribuirán al posterior enfriamiento de la diplomacia coercitiva en los años siguientes. La necesidad de reglas consensuadas acerca de cuándo autorizar una intervención, y la cuestión de determinar bajo qué autoridad intervenir fueron las principales problemáticas de este periodo.

### **Los desafíos de la intervención humanitaria en el siglo XXI**

A partir de los años noventa la importancia que llega a tener la defensa de los derechos humanos dentro de la política internacional, es tan determinante que será en esta época en la que se autorizará por primera vez una intervención armada con el propósito de detener violaciones graves de derechos humanos. El Consejo de Seguridad autorizará en este decenio el mayor número de intervenciones humanitarias, registradas a partir de 1945, de la misma manera muchos países, sin autorización de la ONU pondrán en marcha intervenciones armadas con fines humanitarios de manera unilateral. La euforia intervencionista de esta época llega a su fin con las consecuencias y las lecciones que dejaron las intervenciones de la comunidad internacional en Somalia en 1993, Ruanda en 1994 y Bosnia en 1995 en las que si bien se evidencian acciones coercitivas de la comunidad internacional, estas son percibidas por la opinión pública como muy escasas e inoportunas así como mal concebidas y ejecutadas y con muy pocos recursos (Evans, 2004, pág. 100), lo que se reflejará más tarde en la decisión de Naciones Unidas de mostrarse reticente a realizar intervenciones humanitarias en los años posteriores

A pesar del gran número de intervenciones humanitarias registradas en los años noventa, existieron varios conflictos ante los cuales Naciones Unidas no tomó ninguna medida coercitiva, entre ellos podemos nombrar los conflictos de Liberia en 1990 el norte de Irak en 1991, Haití en 1994, Sierra Leona en 1997, y Timor Oriental en 1999. La parálisis del Consejo de Seguridad ante estos casos y en especial ante el conflicto de Kosovo lleva a la comunidad internacional y a la academia a cuestionarse seriamente la necesidad de reglas que determinen cuando la comunidad debe intervenir y cuando debe abstenerse, ya que hasta el momento el Consejo de Seguridad no había desarrollado ninguna doctrina al respecto.



La intervención unilateral de la OTAN en Kosovo en 1999 plantea importantes preguntas a la comunidad internacional acerca de la legitimidad de la intervención militar, tales como: ¿Se trataba de una causa justa?, ¿se justificaba una intervención externa?, los que buscaban la secesión ¿habían manipulado la intervención exterior para promover sus fines políticos?, ¿la intervención de la OTAN había en realidad agravado la situación de derechos humanos que pretendía corregir?, o por el contrario, si la OTAN no hubiera intervenido, ¿se habría convertido Kosovo, en el mejor de los casos, en escenario de una perpetua guerra civil o un genocidio? (ICISS, 2001, pág. 1).

Pero sobretodo la intervención unilateral en Kosovo llevara a la comunidad internacional a debatir el tema de la autoridad competente, saltando a la vista preguntas como: ¿contaba la intervención con la autorización adecuada?, ¿cómo podía justificarse que “una coalición de buena voluntad”, sin la aprobación del Consejo de Seguridad pasara por alto y marginara al sistema de las Naciones Unidas?, estos cuestionamientos se agudizarán más tarde con la intervención de EEUU en Irak en el año 2003. Ante este tema, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad presentarán posturas claramente divididas, por una parte se buscará justificar de manera legal la intervención humanitaria sin la autorización de la ONU, y por la otra se pretende condenar las acciones coercitivas unilaterales basándose el principio de la no intervención y de la soberanía estatal.

#### Los retos del intervencionismo humanitario

El gran debate en torno al futuro de la intervención humanitaria partir de los años 1999-2000 se resumirá en cuatro problemáticas o punto polémicos, la primera problemática se refiere a la necesidad de conciliar los principios del sistema internacional que parecen contraponerse en la intervención humanitaria, estos son: la defensa de los derechos humanos y los principios la soberanía y la consecuente norma de la no intervención. Dicha cuestión refiere uno de los principales problemas de la intervención humanitaria, el problema de la legalidad, pues para un cierto sector doctrinal y un grupo de países, las intervenciones humanitarias no son legales ni legítimas puesto que violan el principio de la no intervención y transgreden la soberanía estatal. Es necesario que la comunidad internacional desarrolle un marco conceptual que busque superar esta problemática pues hasta ahora, los argumentos de este sector doctrinal han servido de

justificación para la inacción de la comunidad internacional ante graves violaciones a los derechos humanos.

La segunda problemática por su parte, está dada por la necesidad de definir cuáles serían los casos concretos en los que se hace necesaria una intervención humanitaria armada y como se debería responder ante los casos de violaciones graves a los derechos humanos. Esta problemática se debe en gran medida a que durante los noventa, época en la que más casos graves de violaciones a los derechos humanos se atendieron, el Consejo de Seguridad no desarrolló nunca una doctrina al respecto, y esto se debe a que el Consejo siempre ha procedido de forma “ad-hoc”, es decir caso por caso sometiendo a votación las resoluciones que buscaban autorizar el uso de la fuerza, evitando de manera consciente realizar declaraciones o establecer criterios generales para autorizar futuras intervenciones humanitarias. Por esta razón, las resoluciones que autorizan el uso de la fuerza harán referencia únicamente a las particularidades de cada caso en específico pero no contienen ninguna disposición acerca del concepto de intervención humanitaria al respecto. Esta actuación del Consejo de Seguridad tiene su explicación en la división que provoca el tema de la intervención humanitaria en los miembros de la comunidad internacional, ya que muchos Estados aún se encuentran reticentes a una posible doctrina general pues sostienen que es posible el abuso por parte de las grandes potencias mundiales.

La tercera problemática para la comunidad internacional se centrará en la cuestión de “bajo qué autoridad intervenir”. Para finales de los noventa se hará evidente la limitación del Consejo de Seguridad como órgano de las Naciones Unidas encargado de disponer el uso de la fuerza armada, por dos situaciones concretas: la evidencia de que en varias ocasiones las intervenciones humanitarias respondieron meramente a intereses políticos de los miembros permanentes y la parálisis del Consejo de Seguridad ante violaciones graves de derechos humanos. Esta última situación se dio por el ejercicio del derecho a veto de alguno de los miembros permanentes, lo que provocó que en aquellos casos en que las potencias no pudieron ponerse de acuerdo, las intervenciones no se llevaran a cabo, o lo que fue peor, se abriera la puerta para que alianzas regionales o países de manera unilateral emprendieran intervenciones humanitarias sin la autorización del Consejo de Seguridad, lo que llevó a la comunidad internacional a cuestionar seriamente la capacidad del Consejo para responder ante las amenazas a la paz y seguridad internacionales.

Varios autores coinciden en que estos son los retos urgentes del intervencionismo humanitario, sin embargo parece ser que existe otra problemática que aún no ha sido tratada ni estudiada, y es la regulación del uso de la fuerza en las intervenciones humanitarias. Esta necesidad se hace evidente debido al incremento de escándalos que involucran a las tropas de paz y a las tropas humanitarias enviadas bajo el mandato de la ONU en casos de abusos sexuales contra menores de edad, casos de explotación y trabajos forzados perpetrados contra la población civil de territorios en conflicto a la que supuestamente debían proteger. Uno de los primeros escándalos se dio precisamente en la intervención de Ruanda en 1994 en la cual, cascos azules fueron acusados de abandonar a civiles en manos de criminales hutus. De una manera más mediática y controversial han salido a la luz en los últimos años, los escándalos de abusos sexuales perpetrados contra menores de edad y mujeres por parte de los cascos azules enviados a zonas de conflicto, uno de los casos más sonados fue el protagonizado por soldados marroquíes y uruguayos en el Congo, el cual se dio a conocer en el año 2003. Así también varias organizaciones de derechos humanos como Human Rights Watch han sacado a la luz varios casos de abusos sexuales y extorsiones perpetrados por las tropas humanitarias francesas enviadas bajo el mandato de Naciones Unidas a Mali en el año 2013<sup>11</sup>. Otros casos que ocuparon la opinión pública en los últimos años han sido los escándalos de Haití en el año 2006, Burundi en 2004, y Sudan 2005 (BBC, 2011). A pesar de que la mayoría de estos casos se han dado a conocer a partir del año 2000 esta práctica no parece ser nueva, pues de acuerdo a la experta en derechos humanos, Daniela Forte, las Naciones Unidas ya contaban en 1997 con documentación que probaba casos de abuso sexuales y de explotación cometidos por integrantes de las misiones enviadas bajo el mandato de Naciones Unidas en Angola, Bosnia-Herzegovina, Burundi, Camboya, Congo, Costa de Marfil, Haití, Guinea, Timor Este, Kosovo, Liberia, Mozambique, Sierra Leona y Somalia (Forte, 2006, pág. 134).

De la misma manera, las tropas humanitarias han sido acusadas de desviarse de los objetivos de las misiones humanitarias, y hacer uso de la fuerza armada para derrocar gobiernos y pretender el rearme de bandos rebeldes. Estas acusaciones tomaron fuerza a raíz de la intervención autorizada por Naciones Unidas en Libia en el año 2011, en la que se acusó a las tropas enviadas bajo el mandato de la ONU de participar activamente

---

<sup>11</sup> Al respecto ver. Human Rights Watch (2015). "World Report 2015: Mali, events of 2014". Disponible en <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/mali>. (Consultado el 20 de julio de 2015).

en el derrocamiento del Gobierno de Gadafi, así como de apoyar abiertamente a los rebeldes y proveerles de armas (García, 2013, pág. 145).

Estos episodios dan cuenta de la necesidad urgente de que se prevea un mecanismo de *accountabililty* o rendición de cuentas para las tropas enviadas bajo el mandato de Naciones Unidas que pretenda garantizar el verdadero cumplimiento de sus tareas especificadas en las resoluciones y evite cualquier desvío de los objetivos y posibles desmanes.

### La Responsabilidad de Proteger

En un intento por buscar soluciones a estas problemáticas y evitar que se repitan sucesos como Srebrenica y el genocidio de Ruanda, el Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan pide al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General que se pronuncien al respecto. Estas preocupaciones son las que motivan en el año 2000, la creación de la Comisión Internacional Sobre Intervención y Soberanía de los Estados ICISS, creada a iniciativa del ex Ministro de Asuntos Exteriores de Canadá, Lloyd Axworthy con el fin de tratar exclusivamente el tema de la intervención humanitaria. En esta comisión confluyeron también un amplio abanico de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, sociedad civil, institutos de investigación y determinados grupos de estudio para aportar sus propias ideas del mundo real y de las relaciones internacionales en particular (ICISS, 2001, pág. ix).

La ICICS cambia el rumbo del debate en torno a la intervención humanitaria, enfocándose ya no en el “derecho a intervenir” sino en la “responsabilidad de proteger” a la población civil de crímenes contra los derechos humanos (Riquelme, 2013, pág. 397). De esta manera la Comisión introduce en su informe del año 2001 el concepto de la “responsabilidad de Proteger”, concepto que viene a sustituir el término de “intervención humanitaria” y que pretende ser una norma emergente que re-articule el debate en torno a la legalidad y legitimidad de las intervenciones armadas con fines humanitarios. El concepto presentado ante la comunidad internacional cambia los términos del debate en torno a la intervención humanitaria pues entiende a la soberanía ya no como el ejercicio absoluto del poder, sino como la capacidad y responsabilidad del Estado de proteger a la población civil de crímenes contra los derechos humanos.

El concepto desarrollado por la Comisión se presenta como un concepto paraguas que involucra tres responsabilidades, la responsabilidad de prevenir, la responsabilidad de

reaccionar y la responsabilidad de reconstruir, la primera y la segunda responsabilidad hacen referencia a medidas para la prevención de conflictos y a las medidas para la reconstrucción y reconciliación, respectivamente. La responsabilidad de reaccionar por su parte aborda todo el tema de la intervención armada con fines humanitarios, su marco teórico y los principales puntos polémicos de las intervenciones e intenta formular soluciones viables para su superación.

En el año 2004, la noción de la “responsabilidad de proteger” es recogida por el Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Amenazas y Desafíos y esta es incorporada en el informe del Secretario General “Un concepto más amplio de la libertad” en el año 2005. En consideración a todo lo anterior, la “responsabilidad de proteger” es adoptada por consenso en la Cumbre Mundial del 2005 en el marco de la Asamblea General, y reafirmada por el Consejo de Seguridad en su resolución 1674 de 2006 (Riquelme, 2013, pág. 397).

El concepto de la “Responsabilidad de Proteger” ante los retos del intervencionismo humanitario.

El concepto de la responsabilidad de proteger se presenta como un marco conceptual que pretende legitimar el fenómeno de la intervención armada con fines de protección humana y dictar los parámetros básicos para su correcta ejecución, a continuación abordaremos los principales aportes de este concepto para superar los principales retos del intervencionismo humanitario del siglo XXI.

La “Responsabilidad de proteger” y la conciliación de los principios del sistema internacional.

Una de las novedades principales del informe presentado por la ICICS, es la formulación del concepto de la “responsabilidad de proteger”, término que viene a sustituir la controvertida denominación de “intervención humanitaria”. Para adentrarse en la formulación teórica del concepto, el documento empieza haciendo una contraposición entre los principios del sistema internacional que convergen en la figura de la intervención humanitaria: el principio de los derechos humanos y el principio de soberanía.

El documento empieza exponiendo la importancia del desarrollo del régimen jurídico internacional de derechos humanos en los últimos tiempos y destaca la fuerza que ha tomado la defensa de los derechos humanos en el contexto internacional, enfatizando en el hecho de que la protección de los derechos humanos ha dejado de ser una materia exclusiva del Estado y ha empezado a ser una materia observada por la comunidad internacional en su conjunto.

En cuanto al principio de la soberanía, cuestión que ha sido esgrimida por varios países y un conocido sector doctrinal para justificar la inacción de la comunidad internacional ante violaciones graves a los derechos, la Comisión actúa con bastante claridad y objetividad al afirmar que la igualdad soberana de los Estados es uno de los pilares del sistema internacional, sin embargo las condiciones actuales en las que se ejerce la soberanía hoy en día han cambiado, pues el derecho internacional actual restringe en muchos aspectos la libertad de acción de los Estados, y no solo en el tema de los derechos humanos, sino en temas como la seguridad, el comercio, etc. De la misma manera la Comisión recuerda que las alianzas regionales han hecho que los Estados cedan un poco de su libertad de acción para beneficiarse de los aspectos buenos de la mundialización. (ICISS, 2001, pág. 9). A todas estas afirmaciones, la Comisión agrega que actualmente hasta los más firmes partidarios de la soberanía están de acuerdo en que la soberanía no consiste en que el Estado tenga poder ilimitado para hacer con su pueblo lo que le venga en gana.

Tras la aclaración de estas premisas, la Comisión resume lo siguiente:

“El concepto de soberanía actual supone dos responsabilidades: la primera, la obligación de respetar la soberanía de los otros Estados y la segunda, el deber interno de respetar la dignidad y los derechos básicos de la persona humana” (ICISS, 2001, pág. 9).

Este concepto actual de soberanía ligado a la protección de derechos humanos, encuentra cada vez mayor reflejo en la práctica de los Estados según la Comisión y es importante por tres motivos. En primer lugar, porque implica que las autoridades estatales sean responsables de proteger la seguridad y la vida de los ciudadanos, en segundo lugar, sugiere que las autoridades políticas nacionales son responsables ante los ciudadanos a nivel interno y ante la comunidad internacional a nivel externo; y, en

tercer lugar, implica que los agentes del Estado son responsables de sus actos, es decir, que han de rendir cuentas de sus actos u omisiones (ICISS, 2001, pág. 14).

La Comisión establece que la responsabilidad de proteger a la población civil corresponde en primera instancia a los Estados, sin embargo cuando el Estado no pueda o no quiera cumplirla, la responsabilidad de proteger incumbirá a la comunidad internacional. Al establecer que la responsabilidad de proteger es una cuestión subsidiaria, es decir que si no es garantizada por el Estado puede ser ejercida por la comunidad internacional, se legitima las acciones de la comunidad internacional ante casos graves de violación a los derechos humanos como la entidad llamada a poner fin a los crímenes contra los derechos humanos en caso de desobediencia, ineficiencia o complicidad de los Estados involucrados.

Con este nuevo concepto de soberanía, la Comisión no solo rebate la postura de varios miembros de la comunidad internacional que entendían a la soberanía como un atributo intocable del Estado que le permitía realizar las mayores atrocidades sin tener que rendir cuenta de sus acciones a nadie, sino que además compromete su concepto con la protección de los derechos humanos de la población civil. Esta nueva formulación teórica tiene grandes repercusiones pues supera en cierta medida uno de los grandes problemas de la de la intervención humanitaria: el tema de la legalidad que venía dada por la contradicción del principio de soberanía y el principio de la defensa de los derechos humanos que hasta ese entonces se entendían que entraban en conflicto ante esta figura. Con la conciliación de estos principios, se podría decir que se ha superado o por lo menos en teoría, el primer reto del intervencionismo humanitario, la cuestión de la legalidad.

En este punto también es importante tratar la cuestión del principio de no intervención, como consecuencia del principio de soberanía estatal, y que también ha sido esgrimido por algunos miembros de la comunidad internacional para justificar la inacción ante desastres humanitarios. Al respecto es necesario aclarar que el principio de no intervención, no se consagra de manera expresa en la Carta de Naciones Unidas sin embargo de acuerdo a la doctrina desarrollada al respecto se sobreentiende que el principio de no intervención se encuentra implícito el artículo 2, numerales 4 y 7 de la Carta de Naciones Unidas (Jiménez, 1980, pág. 137).

La Carta de las Naciones Unidas no consagra de manera expresa el principio de no intervención para los Estados, sin embargo el artículo 2, numeral 7 prohíbe a las Naciones Unidas intervenir en los asuntos que pertenecen a la jurisdicción interna de los Estados, sin embargo cabe puntualizar que esta norma no consagra expresamente el principio de no intervención para los Estados. En efecto tal principio debía considerarse implícito en esta norma, debido a que al proclamar la Carta de Naciones Unidas en su artículo 2, numeral 4 el principio de igualdad soberana de los Estados se sobreentiende la prohibición de que un Estado intervenga en los asuntos de otro, por lo que se concluye que la Carta no puede permitir a los Estados hacer lo que prohíbe a la Organización misma (Jiménez, 1980, pág. 137).

Al respecto de este tema, la Comisión afirma que ninguna de las intervenciones llevadas a cabo por el Consejo de seguridad ha contravenido la norma de la no intervención, debido a que estas fueron autorizadas bajo el amparo del capítulo VII de la Carta. Los autores del informe, no en vano hacen tal aclaración, pues la disposición del artículo 2, numeral 7 de la carta, es muy claro al respecto.

“Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”

Así pues, según reza esta disposición no cabe la posibilidad de que un Estado miembro invoque el principio de no intervención, para rechazar cualquier medida coercitiva que ha sido adoptada sobre la base del capítulo VII de la Carta. “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, frente a Estados que han cometido graves violaciones de derechos humanos” (García, 2013, pág. 30). Uno de los casos, fue la posición 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, pues según estos Estados, cualquier



medida implicaría una violación del principio de no intervención (García, 2013, pág. 30).

Estas precisiones realizadas por la Comisión dejan en claro que las acciones armadas con fines humanitarios no contravienen el principio de la no intervención siempre y cuando estas sean autorizadas por el Consejo de Seguridad y bajo el amparo del Capítulo VII, superando y rebatiendo los argumentos de ciertos países que condenaban las acciones militares, aun cuando estas fueran llevadas a cabo de acuerdo al derecho internacional. Este apartado deja claro que las intervenciones humanitarias no contravienen, ni el principio de soberanía ni el principio de no intervención.

#### La Responsabilidad de Proteger y la cuestión de “cuando intervenir”

En cuanto a la segunda problemática acerca de cuándo intervenir, la Comisión ha actuado con bastante celeridad al respecto. El documento establece que la decisión de intervenir militarmente se dará solo en casos extremos y excepcionales, pero, ¿qué es un caso extremo? y ¿cómo determinar si una intervención militar es, a primera vista, justificable? (ICISS, 2001, pág. 34).

La comisión afirma que el punto de partida es el principio de no intervención, y que toda excepción a esta norma debería justificarse. De la misma manera sostiene que la injerencia en los asuntos internos de un Estado suele ser perjudicial, ya que puede desestabilizar el orden de los Estados y avivar los conflictos internos, sin embargo hay casos excepcionales en los que el interés de todos los Estados en mantener la estabilidad del orden internacional, obliga a la comunidad internacional a reaccionar cuando reina el caos dentro de un Estado.

De acuerdo a las consultas realizadas por la Comisión a nivel internacional, se evidenció que en opinión general, para que un caso fuera tomado como 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” (ICISS, 2001, pág. 36).

Para ello el informe establece que deberían observarse por lo menos 6 requisitos para que una intervención militar pueda darse y son: autoridad competente, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables. El factor de autoridad de competente, es un tema crucial, que se desarrollará más tarde en este ensayo, en cuanto al tema de la causa justa, sostenemos que es un tema que requiere mayor análisis y es el que desarrollaremos a continuación.

El factor de la causa justa se basa en la idea de que las excepciones al principio de no intervención deberían ser limitados por lo que las intervenciones militares con fines humanitarios deberían ser una norma excepcional que estaría justificada cuando se den dos amplios conjuntos de circunstancias:

- 1.- Grandes pérdidas de vidas humanas, reales o previsibles, con o sin intención genocida, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado, o de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado;
- 2.- Una “depuración étnica” en gran escala, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación (ICISS, 2001, pág. 36).

La Comisión sostiene que cuando al menos se cumpla una de estas dos condiciones se considerará que se ha satisfecho el factor de la causa justa. Sin embargo hay que prestar atención a la lista que se cita a continuación, pues dentro de los dos grandes grupos de condiciones estarían incluidas las siguientes situaciones:

1. Los actos definidos en el marco de la Convención contra el Genocidio de 1948, que conllevan grandes pérdidas de vidas humanas reales o inminentes;
2. Grandes pérdidas de vidas humanas reales o inminentes, sean o no producto de una intención genocida e impliquen o no la acción de un Estado;
3. Diferentes tipos de “depuración étnica,” como el asesinato sistemático de los miembros de un grupo concreto con el fin de reducir o eliminar su presencia en una zona determinada; el traslado sistemático de los miembros de un grupo concreto fuera de una determinada zona geográfica; los actos de terror encaminados a forzar la huida de ciertas personas; y la violación sistemática de mujeres de un grupo determinado con objetivos políticos (ya sea como otra forma de terrorismo o para modificar la composición étnica de dicho grupo);

4. Los crímenes de lesa humanidad y las infracciones de las leyes de la guerra, tal como se definen en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, así como en otros instrumentos, que conlleven matanzas o depuraciones étnicas en gran escala;
5. El colapso de un Estado, que expone a la población a la inanición masiva o la guerra civil; y
6. Las catástrofes naturales o ecológicas de grandes proporciones, a las que el Estado no quiera o no pueda hacer frente ni solicitar asistencia, y que provoquen o puedan provocar importantes pérdidas humanas.” (ICISS, 2001, pág. 37)

Para que se autorice una intervención militar, es necesario que las situaciones anteriormente citadas se cometan a gran escala y existan pruebas evidentes de ello .En cuanto a la cuestión de las pruebas, el documento explica que ese ha estudiado la posibilidad de que sea el Comité Internacional de la Cruz Roja CICR el candidato más adecuado para proveer cifras reales y determinar si se cumplen con los requisitos impuestos, sin embargo debido a la misión de la entidad, esta se ha negado aduciendo su necesidad de mantenerse al margen de dediciones políticas, para poder seguir sirviendo a los afectados. De esta manera el informe establece que los llamados a presentar informes serían entonces los Altos Comisionados de Derechos Humanos de la ONU así como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y se contempla también la participación de Ongs y medios de comunicación.

Referente a otras situaciones la comisión afirma que existen situaciones como la discriminación racial sistemática y la represión de opositores políticos que no justificarían una intervención militar sino otro tipo de sanciones como por ejemplo sanciones económicas y diplomáticas, sin embargo nombra dos situaciones en las que si se justificaría una intervención armada :el derrocamiento de un gobierno democrático y el rescate de ciudadanos propios en territorio extranjero, sin embargo estas últimas están basadas en el Art 51 de la Carta de Naciones Unidas que contempla en uso de la fuerza en legítima defensa .

En cuanto al resto de los requisitos, el documento establece que las intervenciones humanitarias deberán darse cuando exista: la intención correcta, último recursos, medidas proporcionales, y posibilidades razonables. Al hablar de la intención correcta se propone que el objetivo de la intervención correspondan exclusivamente a fines humanitarios y no tengan relación con fines políticos, una buen manera de precautelar

que se cumpla este requisito es que la intervención tenga un carácter multilateral y nunca sea llevada a cabo por un solo país y que cuente con el apoyo de las personas que se pretende beneficiar.

En este punto el documento hace una puntualización importante acerca de los fines políticos en las intervenciones, pues expresa que si bien el altruismo con ausencia de intereses es deseable, este no se da en la realidad de las relaciones internacionales pues una intervención conlleva no solo gastos presupuestarios para el Estado y un riesgo para el personal, sino que además el país interviniente se juega su prestigio en la esfera internacional, por lo que es normal que no sean siempre los motivos humanitarios, los únicos que motiven una intervención a pesar de que la misma haya sido autorizada por el Consejo .

El último recurso, por su parte hace referencia a la necesidad de acudir primero a los medios pacíficos antes de emprender una acción militar y autorizarla siempre y cuando estos hayan probado ser ineficientes. Sin embargo el documento dispone que no sea indispensable agotar todos los medios pacíficos debido a la falta tiempo para decidir, puesto que el tiempo es uno de los recursos más limitados con los que se cuenta para actuar ante una crisis humanitaria.

Respecto a los medios proporcionales, el informe establece que los medios han de guardar el mínimo de proporción con los fines y ajustarse a la magnitud de la provocación inicial, de la misma manera la repercusión en el sistema político del país deberá limitarse a lo que sea imprescindible (ICISS, 2001, pág. 41). También se contempla la obligación de que en las intervenciones humanitarias respetan plenamente las normas de derecho internacional humanitario.

Las posibilidades razonables por su parte hacen mención a la cuestión de que las intervenciones humanitarias están justificadas únicamente cuando las mismas tienen posibilidades de tener éxito. Al respecto la Comisión establece que las acciones militares no se justifican cuando no puede lograrse realmente la protección de la población, cuando la intervención podría ser más perjudicial que la inacción o cuando la intervención desencadene un conflicto mayor. Ante estos casos, las intervenciones humanitarias estarían absolutamente injustificadas.

La respuesta de la Comisión ante la problemática de “cuando intervenir” es verdaderamente importante, puesto que define los casos concretos en los que se autorizaría una intervención humanitaria dando un marco teórico vinculante al cual el Consejo de seguridad deberá remitirse para autorizar intervenciones armadas en un futuro. Esto representa un gran avance, en contraposición la inoperancia del Consejo que nunca supo desarrollar una doctrina acerca de cuándo autorizar o no una intervención humanitaria. Este aporte de la responsabilidad de proteger representa una herramienta útil, que permitirá evitar en un futuro episodios como los protagonizados por varios organismos de Naciones Unidas que se negaban a tan siquiera tratar casos de genocidios y limpiezas étnicas por falta de voluntad política.

De la misma manera, la disposición de atender a los otros criterios mínimos antes de autorizar una intervención armada es interesante. De los criterios mínimos, vale la pena destacar el requisito de las posibilidades razonables, pues toma en cuenta una de las críticas comunes a la intervención humanitaria, el cuestionamiento del uso de la fuerza armada que en ocasiones ha probado que puede empeorar la situación y agravar los conflictos. Ante esta crítica el documento sostiene que se necesita una garantía de que la intervención podrá tener éxito, caso contrario tal intervención no se autorizaría.

#### La Responsabilidad de Proteger y la cuestión de la “autoridad competente”

La tercera problemática del intervencionismo humanitario viene dada por la gran inquietud acerca de que bajo que autoridad debería permitirse una intervención humanitaria. Varios autores han intentado plantear diferentes soluciones al tema, sobre todo ante la emergencia de nuevas intervenciones humanitarias efectuadas de manera unilateral sin autorización del Consejo de Seguridad. La Comisión expresa al respecto que no existe un órgano más adecuado para autorizar intervenciones militares con fines de protección humana que el Consejo de Seguridad, sin embargo en vista de la parálisis del Consejo de Seguridad ante casos graves de violaciones a los derechos humanos, se plantean interesantes alternativas.

Ante la cuestión de la autoridad competente, el documento de la Comisión establece que siempre habrá que pedir autorización al Consejo de Seguridad antes de emprender una intervención militar y que los partidarios de la intervención deberán: solicitar la

autorización oficialmente, lograr que el Consejo plantee la cuestión por propia iniciativa o que el Secretario General la plantee de conformidad con el Artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas (ICISS, 2001, pág. 53). De la misma manera sostiene que el Consejo de Seguridad deberá examinar sin demora toda solicitud de autorización para intervenir cuando se denuncien grandes pérdidas de vidas humanas o depuraciones étnicas a gran escala. El Consejo habrá de verificar suficientemente los hechos o las condiciones para autorizar una intervención militar.

Ahora bien, ante los episodios de parálisis del Consejo de Seguridad debido al uso del veto, la Comisión es muy objetiva al denunciar que mientras los miembros permanentes prioricen sus intereses políticos sobre la protección de los derechos humanos, las Naciones Unidas verán menospreciado su prestigio y credibilidad. Por lo que hace un serio llamamiento a que los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad renuncien de mutuo acuerdo a ejercer su derecho de veto en asuntos que no comprometan sus intereses vitales para no obstaculizar la aprobación de resoluciones que autoricen una intervención militar con fines humanitarios y que cuenten con apoyo mayoritario dentro del Consejo (ICISS, 2001, pág. 57). Como es evidente, esta disposición no es más que un pronunciamiento tibio de la comisión ante el poder de veto de los países miembros, por lo que esta disposición no constituye una solución viable a este problema.

Sin embargo la Comisión no se detiene allí y una de sus figuras más importantes, su presidente Gareth Evans, reconoce en este documento y en otros de su autoría<sup>12</sup> la dificultad de emprender intervenciones humanitarias que respondan exclusivamente a motivos humanitarios y no a intereses políticos mientras el Consejo de Seguridad siga manteniendo su naturaleza y composición anárquica.

La comisión ante este dilema de la autoridad, propone dos alternativas posibles que permitirían superar los bloqueos provenientes del Consejo de Seguridad y del ejercicio de poder de veto:

E. En caso de que el Consejo de Seguridad rechace una propuesta o no la examine en un período de tiempo razonable, existen las alternativas siguientes:

---

<sup>12</sup> Al respecto ver. Gareth Evans". The Responsibility to Protect: Rethinking Humanitarian Intervention." En Proceedings of the Annual Meeting. The American Society of International Law, 2004

- I. que la Asamblea General examine la cuestión en un período extraordinario de sesiones de emergencia, con arreglo al procedimiento establecido en la resolución “Unión pro Paz”; y
- J. que una organización regional o subregional, en virtud de lo dispuesto en el Capítulo VIII de la Carta, actúe dentro de su zona de jurisdicción y posteriormente solicite la autorización del Consejo de Seguridad. (ICISS, 2001, pág. 57).

La primera propuesta acerca del empoderamiento de la Asamblea General pretende lograr que este organismo respalde la acción militar durante un período extraordinario de sesiones de emergencia, con procedimientos establecidos en la resolución “Unión Pro paz” que fue adoptada en su tiempo (1950) para resolver las situaciones en las que el Consejo de Seguridad, no podía ejercer su tarea mantener la paz y la seguridad internacionales debido a la falta de unanimidad de sus miembros permanentes

El objetivo de este empoderamiento de la Asamblea pasa por dotar de un alto nivel de legitimidad a la decisión adoptada por la mayor parte de los Estados miembros en el pleno de la Asamblea y alentar al Consejo de Seguridad a reconsiderar su postura. Cabe recalcar que la Asamblea General, no tiene poder para dictar que acción ha de emprenderse, por lo que su actuación en este contexto se enmarcaría en el ámbito de la recomendación o sugerencia. Tras analizar esta propuesta de la Comisión, el nuevo rol de la Asamblea General traería dos beneficios: reduciría el tiempo de acción y se dotaría de un alto nivel de legitimidad a la decisión tomada por la comunidad internacional. Se dice que se podría reducir el tiempo de acción debido a que en la resolución de “Unión Pro Paz” dispone se convocará a un período extraordinario de sesiones de emergencia en las 24 horas siguientes a la presentación de la solicitud, y además de conformidad con el artículo 63 del Reglamento de la Asamblea General esta “se reunirá en sesión plenaria únicamente y procederá a examinar directamente el tema cuyo examen se haya propuesto en la petición de convocación de tal período de sesiones, sin remisión previa a la Mesa ni a ninguna otra comisión.” (ICISS, 2001, pág. 57). El otro beneficio sería evidente el alto nivel de legitimidad que podría tener una decisión tomada en el pleno de la Asamblea General con el apoyo de la gran mayoría de los Estados miembros, que podría tener influencia en la decisión del Consejo de Seguridad al respecto. Sin embargo a pesar de estos beneficios debemos recalcar que la Asamblea General no tiene ningún poder para autorizar acciones, por lo que el rol que

se le quiere dar a la Asamblea no va más allá del rol que ha tenido siempre, el de hacer recomendaciones para que el Consejo de Seguridad reconsidere su posición. Sostenemos que esta propuesta tal vez podría ayudar, pero no ataca la raíz del problema ni representa una alternativa viable, pues finalmente a la decisión quedaría en manos del Consejo de Seguridad con todas sus limitaciones ya anteriormente mencionadas.

En cuanto a la segunda propuesta, acerca de la actuación de organizaciones regionales, el documento establece que existe la posibilidad que una organización regional o subregional emprendiera una intervención colectiva dentro de unos límites establecidos, pues sostiene que muchas catástrofes humanitarias al propagarse más allá de las fronteras tienen importantes repercusiones directas en los países vecinos, por lo que los Estados más próximos suelen tener un gran interés colectivo en resolver la catástrofe con rapidez y eficacia. Desde hace tiempo se reconoce que los Estados vecinos que actúan en el marco de organizaciones regionales o subregionales están a menudo en mejor situación de actuar que las Naciones Unidas, y se considera que el Artículo 51 de la Carta les concede una notable flexibilidad a este respecto (ICISS, 2001, pág. 58).

La comisión destaca en este aspecto las experiencias en África y en menor medida en las dos Américas en las que, se admite el derecho de las organizaciones regionales y subregionales a emprender acciones, incluso militares contra sus miembros en ciertas circunstancias. Por tales razones la Comisión expresamente propone que en base a lo establecido en el Capítulo VIII de la Carta organizaciones regionales puedan actuar de manera militar, siempre y cuando lo hagan supeditadas a la autorización previa del Consejo de Seguridad.

Ante este tema debemos señalar que la justificación esgrimida por el informe no es pertinente pues se afirma que de acuerdo al art. 51 de la Carta, los organismos regionales podrán realizar intervención humanitarias, sin embargo el art 51 trata acerca de las acciones tomadas en base a legítima defensa, más no basadas en el peligro que suponen las violaciones graves de los derechos humanos, por lo que esta formulación no sería pertinente al momento de justificar una intervención humanitaria. De una manera más clara lo ilustra Djamchid Momtaz al recordar las justificaciones que se pretendieron dar acerca de la actuación de la OTAN en Kosovo.



Por último, en la resolución de la Asamblea General de la OTAN, aprobada en noviembre de 1998 se invocó la interpretación extensiva del artículo 51 de la Carta como fundamento jurídico de la intervención humanitaria. Se argumentó que la defensa de los intereses comunes de la comunidad internacional justificaba el recurso a la legítima defensa, al menos colectiva, de los Estados. En el caso de Kosovo, como se ha recordado, se ha sostenido que la intervención estaba justificada por la inminencia de una catástrofe humanitaria, lo cual daba lugar a obligaciones de índole *erga omnes*.<sup>13</sup> (Momtaz, 2000)

El informe de la Comisión hace más tarde una puntualización importante respecto a este tema, pues afirma que los organismos regionales deberán tener la autorización previa del Consejo de Seguridad para intervenir, sin embargo se han dado casos recientes en los que se ha solicitado la autorización a posteriori, es decir, después de la operación (Liberia y Sierra Leona) lo que puede conceder cierto margen de maniobra para futuras acciones en este sentido (ICISS, 2001, pág. 52). Estas ideas son compartidas plenamente por el Secretario General en su Informe del año 2005 pues no se aparta de ellas, y además utiliza para las mismas situaciones los términos de “autorizar o ratificar”. Al respecto, el profesor Cesaréo Gutiérrez se pregunta lo siguiente y compartimos esta duda:

¿Admite pues, el Secretario General que en casos de amenaza latentes o violaciones masivas de los derechos humanos , si se hace con cierto cuidado, disparar primero y pedir autorización “ratificación” después .De ser así , si es lo que es, dicha posibilidad sería coherente con la conclusión a la que ha llegado cierto sector doctrinal” (Gutierrez, 2009, pág. 242)

En cuanto a esta disposición planteada por la Comisión, nos mostramos escépticos y temerosos de que las organizaciones regionales haciendo uso de lo establecido por la Comisión, intervengan de forma militar contra otro Estado sin la autorización previa del Consejo de Seguridad y al actuar sin un mandato claro caigan en abusos, desmanes o incluso se llegue a utilizar a la intervención humanitaria para fines políticos. El actuar sin mandato previo y sin tener que rendir cuentas a ninguna institución incrementan las

---

<sup>13</sup> Doc. OTAN AR 295 SA 1998

probabilidades de abusos, desmanes y distorsiones de los objetivos de las intervenciones.

De la misma manera se abre la posibilidad de que organizaciones regionales pretendan actuar de forma militar en territorios fuera de su zona de acción, justificándose en que el conflicto podría propagarse a los territorios de sus países miembros y causarles graves perturbaciones, tal como el argumento dado por la OTAN ante el conflicto kosovar.

Al respecto de la actuación de las organizaciones regionales sin la autorización previa del Consejo, compartimos la opinión de autores como Ana Covarrubias que sostienen que estos casos esporádicos, excepcionales y controvertidos deberán verse como errores. Tales intenciones son errores dentro de la estructura de seguridad internacional, pues no tienen base alguna en el sistema jurídico internacional, y se efectúan tras la inoperancia del órgano encargado para los fines de seguridad internacional, por lo que toda intervención que ocurra fuera de esta estructura tendría que obtener legitimidad como lo hizo ECOWAS luego de sus intervenciones en Liberia y Sierra Leona al inicio de la década (Covarrubías & Ortega, 2007, pág. 199). Sin embargo, estos casos excepcionales deberían motivar la construcción de mecanismos preventivos de la ONU, en particular deberían destinarse recursos para un organismo que de acuerdo a Ana Covarrubias podría ser una secretaría de análisis estratégico que estudie cualquier acción de los organismos regionales ante la parálisis del Consejo de Seguridad y analice la posibilidad de una autorización previa, para evitar casos como los ocurrido en Kosovo en 1999, así como para evitar que las acciones militares emprendidas por los organismos regionales respondan a intereses meramente políticos (Covarrubías & Ortega, 2007, pág. 199).

Por todo lo mencionado anteriormente y a pesar de que las ideas plasmadas en el documento respecto al tema de la autoridad competente nos han gustado, el documento no desarrolla alternativas viables para superar el dilema de la cuestión de la autoridad. Pues, si bien se reafirma al Consejo de Seguridad como el órgano más idóneo para autorizar las intervenciones humanitarias, no se formulan soluciones para su adecuado funcionamiento, pues no se propone ninguna solución para el complejo tema del derecho al veto, ni se propone ninguna alternativa viable la para paliar la parálisis del Consejo de Seguridad. Tampoco se formulan medidas para combatir las intervenciones unilaterales, y es más, al reafirmar la autorización a “posterior” se deja la puerta abierta

para que organizaciones regionales emprendan intervenciones sin un mandato de las Naciones Unidas.

Propondríamos por lo tanto, que las soluciones encaminadas a reforzar el papel del Consejo de Seguridad en los temas de paz y seguridad mundiales, deberían ir en la línea de atacar la anarquía propia de su naturaleza y buscar una alternativa al mayor obstáculo para la toma de decisiones dentro del Consejo, el poder de veto. Pues no podemos esperar que un organismo meramente político trate a cabalidad temas humanitarios. Las soluciones deberían pretender una reforma realista y probable del Consejo de Seguridad, pues recordemos que aunque el artículo 109 de la Carta abría la posibilidad de celebrar una Conferencia General con el propósito de reformar las disposiciones de la misma, los miembros permanentes del Consejo han resistido al cambio desde el principio (Covarrubías & Ortega, 2007, pág. 217). La única reforma significativa desde la creación de Naciones Unidas fue la que se hizo en 1965 cuando se aumentó de 11 a 15 miembros y se cambió la mayoría necesaria de 7 a 9 votos, sin embargo esta reforma respondió claramente al incremento de los países miembros. Las reformas encaminadas a ampliar el número de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, son compatibles con la cuestión de la equidad en el Consejo pero no con las cuestiones prácticas, ya que al existir más miembros permanentes la toma de decisiones sería mucho más difícil y lograr un consenso en casos de intervenciones humanitarias sería aún menos probable. (Continua en Anexos pag. 54)<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Para respetar el límite de hojas establecido para los trabajos de titulación, la investigación restante se ha incluido como anexos.

## Conclusiones

Los retos a los que se enfrenta la intervención humanitaria en el siglo XXI se resumen en cuatro problemáticas puntuales: el reto de dotar de legitimidad y legalidad a las acciones armadas con fines humanitarios, la necesidad de definir “cuando intervenir”, y “bajo que autoridad” hacerlo, y la urgencia de implementar mecanismos para la regularización del uso de la fuerza, así como garantizar la rendición de cuentas de las tropas enviadas bajo el mandato de Naciones Unidas.

La implementación del concepto de la “responsabilidad de proteger”, representa un avance histórico en materia de intervención humanitaria, pues el concepto, funciona como un marco teórico que dota de legitimidad a las acciones militares con fines humanitarios, aborda los principales puntos polémicos de las intervenciones humanitarias, formulando soluciones para su superación, y brinda lineamientos básicos para su correcta ejecución. El concepto de la “responsabilidad de proteger” supera en gran medida el primer reto del intervencionismo humanitario, es decir el problema de la legitimidad y legalidad, al conciliar los principios del sistema internacional que entraban en conflicto ante esta figura y especificar las normas de derecho internacional que se aplican ante casos de violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos. De la misma manera, representa un gran avance ante la problemática de determinar “cuando intervenir”, pues establece cuales son los casos concretos que ameritan una intervención humanitaria, así como los requisitos que deben ser observados antes de autorizar una acción militar.

Sin embargo, el concepto de la “responsabilidad de proteger” no refiere ninguna avance ante la problemática de “bajo que autoridad intervenir”, pues si bien deja claro que el Consejo de Seguridad es el órgano idóneo para autorizar y ejecutar una intervención humanitaria, no presenta alternativas viables ante el caso de una parálisis dentro del Consejo de Seguridad, lo que significaría la inacción de la comunidad internacional ante casos graves de violaciones a los derechos humanos. De la misma manera no se prevé un mecanismo para regular el uso de la fuerza armada, mucho menos para la rendición de cuentas de las tropas enviadas bajo el mandato del Consejo de Seguridad.

En la práctica internacional, el concepto de la “responsabilidad de proteger” fue invocado por primera vez en la intervención humanitaria autorizada por el Consejo de Seguridad en el conflicto Libia del 2011. La implementación del concepto, en este conflicto, evidencio grandes debilidades, principalmente la falta de un mecanismo que regule el uso de la fuerza armada en una intervención humanitaria, pues las tropas enviadas bajo el mandato de la ONU fueron acusadas de desviarse de los objetivos de la intervención humanitaria y utilizar la fuerza armada para buscar el derrocamiento del régimen de Muhammad el Gadafi, participar activamente en su captura y armar a los bandos rebeldes. Muchos autores se han atrevido a señalar que estos sucesos ocurridos en Libia, han comprometido para siempre la credibilidad del concepto humanitario. Estas acusaciones han reforzado la oposición de cierto sector de la comunidad internacional, liderado por Rusia y China, ante la adopción y puesta en marcha del concepto de la “responsabilidad de proteger” por entender al concepto como una herramienta de los países occidentales para justificar su intromisión en territorios que pudieran poseer importancia política, económica o geoestratégica.

Ante estas sucesos, Brasil una potencia emergente y país latinoamericano candidato a perfilarse como miembro permanente del Consejo de Seguridad, presenta a la comunidad internacional el concepto de la “responsabilidad durante la protección de civiles” que pretende ser un complemento de la “responsabilidad de proteger”, y que incluye tres novedosas propuestas que evitarían los errores cometidos en Libia en 2011. La primera propuesta establece que los tres pilares que se disponen en la “responsabilidad de proteger” deben seguir una línea estricta de subordinación política y la secuencia cronológica, la segunda propuesta refuerza el compromiso de recurrir primero a los medios pacíficos antes de autorizar una acción armada, y la última propuesta hace referencia a la necesidad de que el Consejo de Seguridad prevea un mecanismo para la rendición de cuentas para las tropas enviadas bajo el mandato de la ONU. La propuesta de Brasil fue bien acogida por la comunidad internacional, sobre todo por parte de las potencias emergentes, y por parte de Rusia y China, pues el concepto aborda una de las principales críticas a las tesis intervencionistas, el uso de la fuerza armada para la consecución de fines políticos.

El concepto presentado por Brasil, constituye una de las propuestas más novedosas y prometedoras, que además de contribuir con soluciones viables a los puntos polémicos, podría acotar al brecha entre los Estados que se habían pronunciado a favor de las tesis

intervencionistas (países occidentales) y los más reacios a la misma (China y Rusia), logrando un consenso dentro de la comunidad internacional ante tan polémico tema, que incluso podría reflejarse en una mejor toma de decisiones en el seno del Consejo de Seguridad. Sin embargo se debería esperar el rumbo que tome tal concepto, debido a un cierto abandono de la propuesta por parte de Brasil, y el inesperado optimismo de las potencias europeas en el mismo, esto sin contar con el apoyo que ha recibido el concepto por parte del resto de potencias emergentes tales como India y Sudáfrica, a quienes competiría dado el caso, continuar con los esfuerzos para la adopción del concepto.

## Bibliografía

- 1.- Annan, K. (1999). Dos soberanías: nuevos tiempos, profundos desafíos. *Meridiano CERI*, vol. 30, p.4.
- 2.-Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). “*Declaración Universal de los Derechos Humanos*”. Recuperado de <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- 3.-Asamblea General de las Naciones Unidas (2011). *Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept*. Doc. A/66/551–S/2011/701. Recuperado de <http://cpdoc.fgv.br/>
4. - Arrocha, P. (2011). The never ending dilemma: Is the Unilateral use of force by states legal in the context of humanitarian intervention? *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. X., p 12.
5. - Avezov, X. (s/f) *Jan 13: Responsibility while protecting: are we asking the wrong question*. Stockholm International Peace Research Institute SIPRI. Recuperado de [http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/Avezov\\_Jan13](http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/Avezov_Jan13).
6. - Benner, T. (2013). *Brazil as a norm entrepreneur: the “Responsibility While Protecting” initiative*. Global Public Policy Institute GPPI. Recuperado de, [http://www.gppi.net/fileadmin/user\\_upload/media/pub/2013/Benner\\_2013\\_Working-Paper\\_Brazil-RWP.pdf](http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2013/Benner_2013_Working-Paper_Brazil-RWP.pdf), pps.3, 5,8.
- 7.- BBC Mundo. (2011). *Cascos azules y abusos sexuales: un escándalo recurrente*. Recuperado de [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/09/110905\\_misiones\\_paz\\_violaciones\\_mr.shtml](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/09/110905_misiones_paz_violaciones_mr.shtml)
8. - Cassese, A. (1992). The General Assembly: Historical Perspective 1945-1989. Alston (1992). *The Martens Clause: Half a Loaf or Simply Pie in the Sky*, *European Journal of International Law*, p.50.
- 9.- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Resolución 688 Iraq-Kuwait*. Doc. S/687/91. Recuperado de <http://www.cinu.org.mx/temas/iraq/doctos/687.pdf>.
- 10.- Consigli, J. (2004). La intervención humanitaria a la luz del derecho internacional actual. *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, p.159.

- 11.- Covarrubias, A & Ortega, D. (2007). *La protección internacional de los derechos humanos: un reto en el siglo XXI*. México. México: Colegio de México, pp.199, 217.
- 12.- García, R. (2013). *De la intervención por causas humanitarias a la Responsabilidad de Proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias: Cuadernos de estrategia* (160), pps.36-147.
- 13.- Grocio, H. (1625). *D'Iure Belli ac Pacis*. Traducción de Jaime Torrebiano (1925). Madrid: Ediciones Reus.p.125
- 14.- Gutiérrez, C. (2009). *Del uso de la fuerza en las relaciones internacionales (práctica versus jurisprudencia)*. En Blanc, A. *El proceso de reforma de las Naciones Unidas*. Madrid, España: Tecnos, pp. 242-243.
15. - Evans, G. (2004). The Responsibility to Protect: Rethinking Humanitarian Intervention. *En American Society of International Law Proceedings* (Vol. 98), p.100.
16. - Forte, D. (2006). Violaciones de derechos humanos por integrantes de las misiones de paz de la ONU. *Papeles de cuestiones internacionales*, p. 134.
- 17.- Holzgrefe, J & Keohane, R. (2003). *Humanitarian Intervention: Ethical, legal and political Dilemmas*: Cambridge University Press, p .18.
18. - ICISS International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001). *The responsibility to protect*". pp. 10-12.
- 19.- Jiménez, E (1980). *El Derecho Internacional Contemporáneo*. Madrid, España: Tecnos, p.137.
- 20.- Kissinger, H. (2001). *La diplomacia*. México DF, México: Fondo Cultural Económico, p.16
- 21.- Momtaz, D. (2000). La intervención humanitaria de la OTAN" en Kosovo y la prohibición de recurrir a la fuerza. *Revista Internacional de la Cruz Roja* .Recuperado en: [www.icrc.org](http://www.icrc.org)
22. - Mortimer, R (1996). Senegal's Role in E: The francophone Dimension in the Liberian Crisis. *The Journal of Modern African Studies* vol. 34.2, p. 293.
- 23.- Organización de las Naciones Unidas (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Recuperado de <http://www.unwebsite.com/charter...>



- 24.- Pérez de Cuellar, J. (1991). *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*. Doc. ONU/A/46/1, p. 12
- 25.- Pintado, M. (2012). El Consejo de Seguridad de la ONU y la intervención en Libia. *Relaciones Internacionales e Historia del Derecho*. Recuperado de <https://ehu.academia.edu>, p.4.
- 26.- Pastor, J.A. (1998). *Curso de Derecho Internacional Público y organizaciones Internacionales*. Madrid, España: Tecnos, p. 657.
27. - Pérez, B (2003). The “Black Box” of war: Political Economy and National Armed Conflicts. Bogotá: *Revista Económica Institucional*, vol. 5, p.243
- 28.- Riquelme, J. (2003). *Ricardo Arredondo. Intervención humanitaria y Responsabilidad de Proteger ¿Hacia un nuevo paradigma de protección de los derechos humanos?* Buenos Aires, Argentina: Catálogos, p.397.
- 29.- Rodríguez, A, (2005). *Soberanía del Estado y derecho internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, vol. II. Sevilla, España: Universidad de Sevilla, p, 996.
- 30.- Ruiz, I. (2005). *La historia de la intervención humanitaria: el imperialismo altruista*. Madrid, España: Los libros de la catarata, pp.35-224.
- 31.- Sánchez, V (2009). *Derecho Internacional Público*. Barcelona, España: Editorial Huygens, p. 388
- 32.- Universidad de la Pampa. (2013). *La Intervención Humanitaria en el Derecho Internacional Contemporáneo*. Recuperado de <https://es.scribd.com/>, pp.40-51.
- 33.- Vargas, E. (1997). *La intervención humanitaria. Héctor Gros Espiell amicorum liber: persona humana y derecha internacional*, pp. 1619
- 33.- Weisburd, M. (2008). *Humanitarian Intervention 1945-1989*. Recuperado de [http://www.unc.edu/depts/diplomat/archives\\_roll/2001\\_07-09/hum\\_intervention/hum\\_04\\_weisburd.html](http://www.unc.edu/depts/diplomat/archives_roll/2001_07-09/hum_intervention/hum_04_weisburd.html)

## ANEXOS

### Anexo I.

#### Desarrollo posterior de la “Responsabilidad de proteger”

Desde la adopción del concepto de la responsabilidad de Proteger en el 2005 se han suscitado críticas positivas por parte de la comunidad internacional, el sector académico y medios de comunicación. Al ser un documento que brinda marco de referencia para la correcta actuación ante casos graves de violaciones a los derechos humanos, el concepto de la “responsabilidad de proteger” ha continuado estando presente tanto a nivel teórico como en la práctica internacional.

La “responsabilidad de proteger” refirió en su momento importantes novedades para la comunidad internacional, pues logró dotar de legitimidad al concepto de intervención humanitaria, definió los casos concretos que ameritaban una intervención humanitaria y dejó en claro bajo que normas del derecho internacional se autorizarían y se llevarían a cabo las intervenciones, definiendo las cuestiones operacionales y normativas de las mismas. A pesar de todos estos importantes aportes y las soluciones teóricas que el concepto refirió, la puesta en práctica del mismo, parecería mostrarse un tanto compleja.

No cabe duda de que tras la adopción del concepto de la responsabilidad de proteger, el caso libio del 2011 representa un antes y después para esta figura, pues la resolución 1973 aprobada el 17 de marzo del 2011 que autorizaba la intervención militar ya invocaba esta figura. La “responsabilidad de proteger” fue incluso esgrimida en numerosas ocasiones por los líderes políticos de los países intervinientes, así como por varios representantes de Naciones Unidas (García, 2013, pág. 64).

En nuestra opinión, a la luz de cómo se dieron las actividades militares, y como se aplicó la resolución 1973, se puede decir que si bien la responsabilidad de proteger fue invocada, este concepto nunca fue aplicado como se esperaba, es más se prestó para fines políticos claramente definidos, pues no es normal que una intervención humanitaria permanezca tanto tiempo en terreno, sobre todo cuando uno de los capítulos expresa claramente que el éxito de las acciones militares dependerá de la rapidez con la que se las realice, de la misma manera existen reportes de organizaciones

humanitarias que revelan que la cifra de víctimas se incrementó tras la intervención y que se desencadenó una guerra civil sin control. Todas estas irregularidades en la intervención fueron conocidas, sin embargo una de las más evidentes fue la toma de partido por parte de las tropas intervinientes dentro de la guerra civil libia, y es que si las tropas humanitarias toman partido por alguna de las partes aunque sea de forma discreta, el principio de la responsabilidad de proteger pierde completamente su esencia (García, 2013, pág. 65).

Las pruebas más evidente de ello, fueron el reamente de los rebeldes y los bombardeos en apoyo a la fuerzas rebeldes, así como las voces de los políticos de los países intervinientes pidiendo la salida de Gadafi como condición *sine qua non* para cualquier acuerdo, Estas acciones en Libia continuaron incluso tras la afirmación del Secretario General que sostenía que resolución 1973 no tenía como objetivo el cambio de régimen.

Y es que las tropas enviadas bajo el mandato de la ONU, en vez de dedicarse a la protección de la población civil en Bengasí , se dirigieron al derrocamiento del gobierno al apoyar abiertamente al bando rebelde dotándolo de armas y asesores militares (García, 2013, pág. 65). Además de esto cabe apuntar que la guerra en Libia no ha sido clara, sino había sido una guerra sucia, pues de acuerdo a organizaciones humanitarias, no solo las fuerzas del gobierno cometieron abusos sino que también lo hicieron los rebeldes apoyados por países aliados. Por otro lado, las circunstancias en las que murió el coronel Gadafi el 20 de octubre del 2011 fueron sospechosas. Se sabe ahora que fueron las fuerzas de la coalición, las que bombardearon el convoy en el que Gadafi huía de su ciudad natal (García, 2013, pág. 67), dejándolo herido, siendo detenido y ejecutado dos horas después con un tiro en la sien y con sospechas de que también fue víctima de abuso sexual. Ante estos hechos cabe preguntarse si Gadafi fue asesinado realmente ¿por los rebeldes o por las tropas de la coalición? , se afirmó en su momento que la Corte Penal Internacional investigaría este crimen de guerra sin embargo ¿se lo ha hecho?, ¿se puede guardar tanto silencio ante un crimen que dio la vuelta al mundo en directo? Varios autores afirman que “la OTAN intervino 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 (García, 2013, pág. 67).

Por todos estos episodios no es extraño que incluso en los Estados Unidos se evidenciara a un importante sector dudando no solo de la legitimidad de la intervención sino también de su legalidad. Varios académicos y autoridades políticas no ha dudado en afirmar que “La responsabilidad de proteger a muerto en Libia” tal como lo hizo Cornelio Samarugo, Presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja entre 1987 y 1999, quien sostuvo que: “los países intervinientes al poner a la operación un objetivo político, el derrocamiento del coronel Muhammad Al-Gadafi, han comprometido para siempre la credibilidad de este concepto humanitario” (García, 2013, pág. 147)

Las consecuencias de la mala aplicación de la responsabilidad de proteger en Libia tendrían sus serias repercusiones años más tarde ante la crisis en Siria. Como se venía temiendo, la primavera árabe iba a tener serias repercusiones en los países vecinos, por lo que a la par de lo que sucedía en Libia, en Siria se fue gestando un frente de oposición al gobierno de Bashar Al Assad que proclamaba por la reivindicación de los derechos y libertades fundamentales. Dicho esto, la crisis en Siria venía presentando el mismo patrón que en Libia, sin embargo su gobierno, así como los países de China y Rusia ya estaban advertidos (García, 2013, pág. 67).

Los efectos de la mala aplicación de la responsabilidad de proteger en Libia tuvo sus repercusiones en la crisis siria, pues incluso antes de la muerte del General Gadafi, Rusia y China ya vetaron el proyecto de resolución que condenaba al Estado sirio, propuesto por países europeos, aun cuando esta resolución no podía interpretarse como un primer paso para una futura intervención militar. Tal parecería que China y Rusia habían sacado una gran lección de lo ocurrido con la responsabilidad de proteger en Libia.

La crisis en Siria iba de mal en peor, de nada servían los esfuerzos del presidente del Consejo de Seguridad por frenar la grave crisis humanitaria en Siria con sus múltiples declaraciones, de nada sirvió tampoco la alusión hecha a la responsabilidad de proteger, realizada por la Alta Comisionada de los Derechos Humanos, Navy Pillay en un intento por incitar a la comunidad internacional a tomar acciones militares en territorio sirio. Al respecto también es necesario resaltar el papel de la Liga Árabe, que a diferencia de lo ocurrido del caso libio, en esta crisis si tomó medidas para paliar la situación, sin

embargo estas no fueron adoptadas por motivos humanitarios, sino meramente motivadas por fines políticos que intentaban no perder el control de la región.

Así ha seguido la crisis Siria sin que nadie pueda poner un alto a la situación. Las distintas iniciativas y propuestas barajeadas por las Naciones Unidas tampoco han tenido éxito debido a que siempre han encontrado en Rusia y China una oposición contundente, señalando en que no van a tolerar en Siria lo que se hizo en Libia, y argumentado que la única salida posible al problema es el diálogo político interno. Así se encuentra la situación en Siria, mientras tanto se acusa a Rusia de apoyar al régimen de Bashar Al Assad y a EEUU de apoyar a los rebeldes, los cuales, de acuerdo a la información más reciente, no solo buscaban la reivindicación de los derechos humanos, sino también otros intereses que distan mucho de ser democráticos (García, 2013, pág. 71). Si a esto se suma una intervención a la Libia en Siria, se correría el gran riesgo de que la intervención sea utilizada para fines políticos. Por el momento no se encuentra en la agenda de la comunidad internacional una intervención humanitaria en Siria, algunos autores incluso afirman que deberían cambiar muchas cosas para que la situación tomara otro rumbo.

## Anexo II

De la “Responsabilidad de proteger” hacia la “Responsabilidad durante la protección de la población civil”

Como se hace evidente, las últimas actuaciones de la comunidad internacional ante violaciones graves de los derechos humanos han comprometido seriamente el concepto de la responsabilidad de proteger, llevado a varios países, sobre todo a países en desarrollo a argumentar su desconfianza acerca del concepto al sostener que la responsabilidad de proteger es más un concepto político que un concepto con implicaciones jurídicas.

Si bien, varios países se han manifestado a favor de la adopción y la práctica de este nuevo concepto como una oportunidad para la protección de derechos humanos como los son los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, otros países son más cautos a la adopción de este concepto como los países latinoamericanos agrupados bajo el eje del ALBA, como Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela así como los miembros de los países no alineados NOAL, ya que sostienen que bajo este concepto se podrían justificar posibles intervenciones extranjeras que atenten contra la soberanía de los pueblos. Otro grupo de países se han ubicado en una posición intermedia frente a las dos posturas anteriormente señaladas, como Argentina y Brasil dentro del escenario latinoamericano.

Ante los sucesos ocurridos en Libia y la mala utilización de la Responsabilidad de proteger para justificar la intromisión de países occidentales en territorio libio, la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff declaraba ante la Asamblea general de las Naciones Unidas, el 21 de Septiembre del 2011 lo siguiente: “Much is said about the responsibility to protect; yet we hear little about responsibility in protecting. These are concepts that we must develop together”<sup>15</sup>. Brasil sostenía que la intervención en Libia, había demostrado la necesidad de una aclaración sobre la responsabilidad de proteger pues la misión había ido más allá de sus objetivos de proteger a la población civil a tal

---

<sup>15</sup>Discurso de la Presidenta Dilma Rousseff en la apertura del 66° Periodo de sesiones de la Asamblea General, 21 de Septiembre 2011, <http://www.un.int/brazil/speech/11d-Pr-Dilma-Rousseff-openingof-the-66th-general-assembly.html>

punto de inducir a un cambio de régimen, postura que también fue compartida por varias potencias emergentes como India y Sudáfrica (Avezov, 2015).

Ante estas circunstancias, Brasil uno de los países candidatos a perfilarse como miembro permanente del Consejo de Seguridad, presentó días después de finalizada la operación de la OTAN en Libia y el asesinato del ex Presidente libio Muamar El Gadafi un nuevo concepto, ante las Naciones Unidas conocido como “Responsability while protecting” o “responsabilidad durante la protección de civiles”. En Noviembre del 2001, la Embajadora de Brasil ante la ONU daba a conocer ante el Consejo de Seguridad, el novedoso concepto de la “responsabilidad durante la protección de civiles” abriendo un nuevo camino en el debate internacional. El concepto presentado por la delegación brasileña pretendía ser un complemento de la responsabilidad de proteger, argumentando que en el ejercicio de la R2P<sup>16</sup>, la comunidad internacional debía dar también muestras de una gran responsabilidad mientras se está dando dicha protección.

Para asegurar dicha responsabilidad el *concept paper* denominado “Responsabilidad al proteger: elementos para el desarrollo y la promoción de un concepto” presentado por la delegación brasileña ante el Secretario General en la resolución A/66/551S/2011/701, provee lineamientos muy claros acerca de cómo asegurar la responsabilidad durante la protección de civiles. El documento empieza recordando el trágico costo humano y político de la falta de intervención oportuna de la comunidad internacional para prevenir atrocidades contra los derechos humanos en la década de los noventa, pero exhorta también a la comunidad internacional a prestar atención a las dolorosas consecuencias de intervenciones realizadas en años pasados, las cuales han agravado los conflictos existentes y han permitido que el terrorismo penetre en lugares en los que antes no existía, dando lugar a nuevos ciclos de violencia y aumentado la vulnerabilidad de la población civil.

Por esta razón, Brasil recuerda y saluda la adopción de la responsabilidad de proteger como una oportunidad para la correcta ejecución de las intervenciones humanitarias, sin embargo sostiene que tras las últimas intervenciones, la percepción de que el concepto de la responsabilidad de proteger podría ser mal utilizado para fines distintos a la

---

<sup>16</sup> Abreviatura utilizada por Naciones Unidas para referirse al concepto de “The Responsibility to Protect” o “Responsabilidad de Proteger ”

protección de los civiles, ha crecido. Por esta razón sugiere la adopción de tres lineamientos claves que permitan hacer un buen uso de la responsabilidad de proteger y garanticen un máximo de precaución en el uso de la fuerza armada. La primera propuesta de Brasil sugiere que los tres pilares que se disponen en responsabilidad de proteger deben seguir una línea estricta de subordinación política y la secuencia cronológica, a diferencia de lo que se expresaba en el documento de la Comisión, pues no se establece con tanta rigurosidad que los tres pilares sigan un orden secuencial, al respecto nos ilustran los párrafos 4 y 6 del *concept paper* de Brasil.

4. El concepto de “la responsabilidad de proteger” se estructura en tres componentes. El primer componente identifica al Estado como el primer responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. El segundo componente hace hincapié en la función que desempeña la comunidad internacional mediante su cooperación y la provisión de asistencia para que los Estados puedan desarrollar capacidades locales que les permitan cumplir con sus responsabilidades. El tercer componente, que es de aplicación en circunstancias excepcionales, solo cuando fallan de manera manifiesta las medidas previstas en los componentes primero y segundo, permite que la comunidad internacional adopte medidas colectivas, de conformidad con las normas y los procedimientos establecidos en la Carta.

6- Los tres componentes deben seguir una línea estricta de subordinación política y de sucesión cronológica. En dicha secuencia, es fundamental que se distinga la responsabilidad colectiva, que se puede cumplir plenamente mediante medidas no coercitivas, de la seguridad colectiva. Ir más allá del ejercicio de la responsabilidad colectiva y recurrir a mecanismos del ámbito de la seguridad colectiva implica que una situación concreta de violencia o una amenaza de violencia contra la población civil se debe considerar una amenaza contra la paz y la seguridad internacionales. Huelga decir que es necesario diferenciar claramente entre la coerción militar y no militar, a fin de evitar el uso precipitado de la fuerza (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2011).



La segunda propuesta de la “responsabilidad durante la protección de civiles” reafirma el compromiso ya expresado en la R2P<sup>17</sup> de recurrir primero a los medios pacíficos antes de emplear la fuerza armada, sin embargo la aseveración de Brasil afirma que se deben “agotar” estos medios, cuestión menos flexible que la expresada en la responsabilidad de proteger, ya que en el documento no se prevé la posibilidad de agotar todos los medios pacíficos debido a cuestiones de tiempo. Al respecto del párrafo 7 y el párrafo 11 del *concept paper* nos dice lo siguiente:

7. Incluso cuando se justifica por motivos de justicia, legalidad y legitimidad, la acción militar tiene costos humanos y materiales elevados. Por ese motivo, siempre es imprescindible valorar, buscar y agotar todas las soluciones diplomáticas en todos los conflictos. Como medida de último recurso de la comunidad internacional en el ejercicio de su responsabilidad de proteger, el uso de la fuerza debe ir precedido de un análisis completo y sensato de las consecuencias que puede tener la acción militar en cada caso en particular. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2011)

11. b b) La comunidad internacional debe ser rigurosa en sus esfuerzos por agotar todos los medios pacíficos de que dispone para proteger a los civiles amenazados por la violencia, con arreglo a los principios y los propósitos de la Carta, y según se expresa en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2011)

La tercera novedad de la RWP<sup>18</sup> hace referencia a la necesidad de que el Consejo de Seguridad prevea un mecanismo para la rendición de cuentas de las tropas enviadas bajo el mandato de la ONU. Esta es una propuesta novedosa y como referimos en el apartado de los retos del intervencionismo humanitario, necesaria puesto que las últimas intervenciones dieron cuenta del desvío de las tropas del objetivo de las intervenciones, eso sin citar con los escándalos de abusos y desmanes perpetuados en varias ocasiones por las tropas enviadas bajo el mandato de la ONU. Al respecto el párrafo 11, literales hacen referencia lo siguiente:

---

<sup>17</sup> Abreviatura utilizada por Naciones Unidas para referirse al concepto de “The Responsibility to Protect” o “Responsabilidad de Proteger”

<sup>18</sup> Abreviatura utilizada por Naciones Unidas para referirse al concepto de “The Responsibility While Protecting” o “Responsabilidad durante la protección de civiles”

- h) Hay que mejorar los procedimientos del Consejo de Seguridad para supervisar y evaluar la manera en que se interpretan y se aplican las resoluciones para garantizar la responsabilidad al proteger;
- i) El Consejo de Seguridad debe garantizar la rendición de cuentas de las personas a las que se autoriza a recurrir a la fuerza. (Naciones Unidas, 2011),

Muchos autores, coinciden en que estos son las principales novedades que refiere la “responsabilidad durante la protección de civiles” sin embargo nos gustaría destacar dos puntualizaciones que hace el documento de la delegación brasileña acerca de la autorización de las intervenciones humanitarias. En el párrafo 11, literal (d), se establece que “la fuerza llamada deberá limitarse a los elementos jurídicos, operacionales y temporales, y que la acción militar debe atenerse a la letra y el espíritu del mandato dado por el Consejo de Seguridad o la Asamblea General, y debe llevarse a cabo en estricto cumplimiento del derecho internacional, en particular el derecho internacional humanitario. Esta disposición, junto a lo expresado en el literal (c) del mismo artículo, que establece que el ejercicio de la responsabilidad de proteger, siempre deberá ser autorizado por el Consejo de Seguridad, o por la Asamblea General, nos hace pensar que evidentemente la delegación brasileña tiene una postura muy clara en contra de las intervenciones de las organizaciones regionales sin la autorización previa del Consejo o de la Asamblea General, caso contrario la disposición del literal (d) expuesta en el documento no tendría sentido.

Coincidimos plenamente con esta idea, a diferencia de lo que se establece en la responsabilidad de proteger, en donde autoriza a las Organizaciones regionales a intervenir sin la necesidad de una autorización previa. Al respecto ya expresamos que las intervenciones de los organismos regionales sin previa autorización debían ser tomadas como casos excepcionales y como un error, pues refieren grandes dificultades, no solo de legalidad y legitimidad sino que además, al no manejarse con un mandato claro y bajo la autoridad de las Naciones Unidas, se deja abierta la posibilidad de que se comenten abusos, desmanes y que las intervenciones sean usadas para otros fines distintos a los humanitarios.

## Anexo III

Desarrollo del concepto “responsabilidad durante la protección de la población civil”

La propuesta de Brasil , representa un acontecimiento importante, pues el hecho de que este país se pronuncie ante la responsabilidad de proteger, un tema polémico que toca un controvertido aspecto de orden mundial, la soberanía, deja ver las ambiciones del Ministro de Relaciones Internacionales Antonio de Aguiar Patriota por perfilar a su país como un nuevo jugador de la arena internacional todo ello enmarcado en la campaña que lleva a delante esta nación por convertirse en el próximo candidato a miembro permanente en el Consejo de Seguridad por Latinoamérica.

Hasta el año 2001, la comunidad internacional se mantenía expectante acerca de cuál serían los lineamientos de la política exterior de esta nueva potencia emergente. Durante la mayor parte del siglo 20, la política exterior de Brasil se caracterizó por un gran apego a las políticas de no-intervención (Benner, 2013, pág. 3), de la misma manera como país latinoamericano se pronunció en contra de las políticas intervencionistas de EEUU en América Latina, posición basada en el fuerte sentimiento de solidaridad con el grupo de los 77 (Benner, 2013, pág. 3). Esta fuerte oposición a las políticas intervencionistas explicaba la negativa de Brasil en un principio ante la adopción de la responsabilidad de proteger , posición que se confirma con las afirmaciones del Canciller Celso Amorim, quien se refirió a la R2P como nada más que "El derecho de injerencia en ropa nueva"<sup>19</sup>, sin embargo esta posición cambiaría pronto.

A partir del 2004, la política exterior y el discurso de Brasil han cambiado, motivados principalmente por dos situaciones: su nueva imagen como potencia emergente, y su imagen de sí mismo como un país democrático (Benner, 2013, pág. 3). Brasil se dio cuenta que las políticas de no intervención en solidaridad con el grupo de los 77 no podían ser la piedra angular de su política exterior y al ver que la defensa de los derechos humanos estaba cobrando gran fuerza, Brasil adoptaría una posición

---

<sup>19</sup> En Amorim, C. “Conceitos de segurança e Defesa - implicações para a ação externa e interna do Governo [Conceptos de Seguridad y Defensa, implicaciones para la acción externa e interna del Gobierno] en Reflexões sobre defesa e segurança uma estratégia para o Brasil [Reflexiones sobre Defensa y Seguridad, una estrategia para Brasil]. Brasília .Ministerio de Defensa .2004 p.140

intermedia que es ejemplificada por el ex Presidente Brasileño Lula Da Silva al afirmar que “el Brasil está siguiendo un enfoque orientado por el principio de no intervención, pero también por una actitud de "no indiferencia”<sup>20</sup>. Todas estas circunstancias motivaron a que la postura negativa presentada en un inicio por Brasil, se convierta en un compromiso constructivo de apoyo a la responsabilidad de proteger.

El complemento de la R2P presentado por Brasil ha causado cierta controversia en la comunidad internacional, pues muchos opositores del concepto lo han visto como una táctica deliberada de estados alineados con China y Rusia para impedir la intervención (Avezov, 2015). Sin embargo lejos de estas aseveraciones, el documento propuesto por Brasil podría ser una gran oportunidad para acortar la brecha entre los Estados que se había pronunciado a favor de las tesis intervencionistas (países occidentales) y los proponentes de una noción absolutista de soberanía, lo que marcaría las pautas para un futuro consenso ante este tema tan polémico.

Sin embargo y a pesar de esta gran posibilidad, los países occidentales se han mostrados escépticos al concepto sobretodo países como Alemania, Francia, e Inglaterra. Las principales críticas han provenido del Embajador alemán ante la ONU Petter Wittig quien ha señalado en la discusión informal acerca de la RWP<sup>21</sup> que el enfoque brasileño carece de precisión en sí mismo y criticó además que la prescripción de una secuencia cronológica estricta de los pilares de la R2P, así como la obligatoriedad de agotar todos los medios pacíficos para autorizar una intervención humanitaria, limitan las posibilidades de tiempo para encontrar soluciones decisivas a las situaciones de extrema gravedad<sup>22</sup>. Esta postura ha sido compartida por el Representante Especial de la ONU para la Responsabilidad de Proteger Edward C. Luck, quien adujo que sería irresponsable con la población si se acataran estas medidas.

---

<sup>20</sup> Citado en Matías, S. "Humanitarian Interventionism Brazilian Style?", *Americas Quarterly*, Summer 2012, pp. 557

<sup>21</sup> Abreviatura realizada por Naciones Unidas para referirse al concepto de "The Responsibility While Protecting" o "Responsabilidad durante la protección de civiles"

<sup>22</sup> Discusión informal sobre "Responsabilidad durante la protección de civiles" Organizado por la Misión Permanente de Brasil, Nueva York, 21 de febrero 2012 Declaraciones del Embajador Dr. Peter Wittig, Representante Permanente de Alemania ante la ONU. Disponible en: [www.globalr2p.org/resources/RwP.php](http://www.globalr2p.org/resources/RwP.php)

Sorprende de gran manera que a pesar de sus diferencias, las potencias occidentales no hayan hecho referencia pública del potencial del nuevo concepto como herramienta para un posible acercamiento de los países occidentales con Rusia y China ante tan complejo tema. Al respecto varios autores como Thorsten Benner han concluido que la oposición de las potencias occidentales al concepto desarrollado por Brasil tiene sus raíces en la posición que ha tomado Brasil ante las crisis humanitarias de Libia y Siria. El comportamiento electoral de Brasil en el Consejo de Seguridad ante la crisis Siria, confirma esta hipótesis, pues mientras Brasil avanzaba en su concepto, el principal tema de discusiones en el seno del Consejo era precisamente el tema de Siria, ante el cual Brasil optó por abstenerse de votar a favor de varias iniciativas occidentales como la resolución de octubre del 2011 que condenaba las violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos en Siria, cuestión que fue vista por los países occidentales como un movimiento estrechamente alineado con Rusia y China (Benner, 2013, pág. 5).

A pesar de esta primera oposición de los Estados Europeos al concepto, para el año 2012, la mayoría de ellos habían reducido gradualmente su oposición, debido en cierta medida a que se habían dado cuenta muy tarde de que la RWP podría salvar la brecha entre los distintos bloques ideológicos, y esto podía evidentemente facilitar un consenso acerca de la responsabilidad de proteger. Así, Alemania será el primer país en pronunciarse a través de su Ministra Relaciones Exteriores Emily Haber, quien en su discurso junio del 2012, afirmará lo siguiente: "Dentro de la UE, nos convertimos activamente el portavoz de los que tenían intención de ir junto con la iniciativa tanto de manera crítica y constructiva pero no para rechazarla"<sup>23</sup>

Brasil por su parte se disoció de la idea de la "secuencia cronológica" reconociendo su error y corrigiéndolo mediante una nota conceptual, ya que en efecto esto iba en contra de las lecciones aprendidas en Libia. De la misma manera el cambio de postura de Brasil ante la crisis Siria, ayudo a que el concepto tenga mayor aceptación por los países occidentales, pues durante el 2012, Brasil votó a favor de la resolución 66/253 (que claramente condenaba la violencia en Siria), argumentando que la Asamblea General no podía mantenerse en silencio ante la escalada del conflicto en Siria, pero sin dejar de

---

<sup>23</sup> Emily Haber, contribución al simposio sobre la Responsabilidad proteger, organizada por el grupo parlamentario del alemán Partido Verde. 8 de junio de 2012, en el panel Tema 3 : " La Implementación Nacional de la Responsabilidad de Proteger

lado su postura inicial, incitando a la comunidad internacional a abandonar la posibilidad del uso de la fuerza armada (Benner, 2013, pág. 8). Las potencias emergentes de India y Sudáfrica se interesaron por apoyar aún más el desarrollo del concepto, de la misma forma el enviado especial de la ONU para el concepto de la responsabilidad de proteger se mostró más abierto a la adopción del concepto. Todo parecía alinearse para el tratamiento y futura adopción del RWP, y Brasil tenía su oportunidad en la apertura de la 67a Asamblea General de la ONU en septiembre de 2012, sin embargo los hechos no saldrían como se esperaba.

Sorprendentemente el discurso de Dilma Rousseff, ante la Asamblea General en 2012 fue demasiado genérico, sin mayores aportaciones y sin hacer alusión a las novedades que supondría la adopción del concepto, así tampoco, la delegación brasileña mostró su interés en ampliar la coalición para el RWP. Todos estos hechos dan a entender que Brasil había abandonado su iniciativa de la “responsabilidad durante la protección de civiles”, tal parecería que los altos dirigentes habían hecho un cálculo de costes/beneficios acerca de la iniciativa, pues los beneficios políticos que podían remitir la adopción del concepto se veían lejanos e inciertos, mientras que los costos políticos eran reales e inmediatos (Benner, 2013, pág. 8). Ya se conocía que Brasil no estaba acostumbrado a participar en debates acalorados, mucho menos a tomar la posta en un debate que podía redefinir las normas sobre la guerra y la paz, por lo que Brasil parecería no reunir la resistencia necesaria (al contrario de lo que se esperaría de una potencia emergente ) para asumir el desarrollo de su propia iniciativa.

El concepto de la “responsabilidad durante la protección de civiles” es una de las iniciativas más novedosas y prometedoras que se perfilaba como una oportunidad para salvar las grandes problemáticas y puntos polémicos de la intervención humanitaria dentro del contexto mundial, eso sin contar con la posibilidad de reducir la brecha entre los Estados que se había pronunciado a favor de las tesis intervencionistas (países occidentales) y los más reacios a la misma (China y Rusia) logrando un consenso dentro de la comunidad internacional ante tan polémico tema.

La “responsabilidad durante la protección de civiles” abordó importantes y polémicos puntos, ante los cuales la comunidad internacional debe dar urgente tratamiento, tales como la necesidad de la rendición de cuentas por parte de las tropas enviadas bajo el

mandato de la ONU, la regularización del uso de la fuerza, ( regirse al mandato de la ONU , tiempo limitado, respetar al derecho internacional humanitario ,elementos jurídicos etc.) así como el compromiso de que recurrir primero a medios pacíficos. Si Brasil hubiera continuado con el desarrollo de su concepto, esto hubiera significado un gran avance hacia la superación de las principales problemáticas de la intervención humanitaria para el siglo XXI

A pesar de su importancia, el futuro de la “responsabilidad durante la protección de civiles”, es poco claro. Potencias emergentes como Sudáfrica o India podrían tomar elementos del concepto y en cooperación con las potencias europeas como Alemania y los demás países de la UE reavivar el debate global acerca de estas ideas. De la misma manera se esperaría que Brasil, tras una evaluación interna concluyera que liderar la adopción de un concepto que ha tocado puntos delicados del orden global y que aun así ha conseguido la aceptación de los dos bandos históricamente enfrentados, es una inversión que vale la pena, no solo para el futuro de la gobernanza global, sino incluso para su prestigio internacional.