

Documento de trabajo 2/2016

15 de febrero de 2016



Responsabilidad de proteger: la ONU en acción

Emilio Menéndez del Valle



Responsabilidad de proteger: la ONU en acción

Emilio Menéndez del Valle | Embajador de España y analista en Relaciones Internacionales

Índice

Introducción	3
Nacimiento y recorrido de la Responsabilidad de Proteger	6
La Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía de los Estados (CIISE)	7
Por qué la Cumbre Mundial de 2005 no asumió todas las reivindicaciones de la CIISE	14
Evolución de la Responsabilidad de Proteger desde 2009	21
Los informes del secretario general, baluarte de la Responsabilidad de Proteger	23
La actuación occidental en Libia en 2011 asesta un golpe bajo a la Responsabilidad de Proteger.....	33
La iniciativa brasileña “Responsabilidad al Proteger” y la china “Protección Responsable”, claves para la revigorización de la norma	35
La Responsabilidad al Proteger (RaP).....	35
La Protección Responsable (PR)	37
Bibliografía.....	40

Introducción

Existen cuatro crímenes execrables, repugnantes, que conmocionan las conciencias de la mayoría de los seres que habitan el planeta: (1) el genocidio; (2) los crímenes de guerra; (3) la limpieza o depuración étnica; y (4) los crímenes de lesa humanidad. Con esa u otras denominaciones, dichos crímenes se han cometido prácticamente desde el inicio de los tiempos. Tras la Primera Guerra Mundial hubo reacciones ante los horrores vividos y la Carta de las Naciones Unidas recogió en 1945 estas preocupaciones. En los años 80 y 90 del pasado siglo diversos gobiernos apoyaron el llamado derecho (por algunos “ascendido” a deber) de injerencia en los asuntos internos de aquellos Estados que cometieran los crímenes en cuestión. No obstante, no fue hasta 2005, año en que la Asamblea General de la ONU convocó una sesión especial sobre el asunto, que todos los miembros de la organización internacional aprobaron por unanimidad la doctrina de la Responsabilidad de Proteger (RdP), diseñada para actuar colectivamente con el fin de poner coto a los que desde entonces vienen siendo calificados como “crímenes atroces”.

Queda, empero, mucho camino por andar. En su visita al campo de concentración nazi de Buchenwald en 2009, el presidente Obama dijo de él que “nos enseña que debemos estar siempre atentos a la difusión del mal en nuestro tiempo. Debemos rechazar la falsa comodidad de que el sufrimiento de otros no nos atañe y comprometernos a oponernos a quienes subyugarían a otros para servir sus propios intereses”.¹ La respuesta a Obama del premio Nobel Eli Weisel fue: “Sin embargo, el mundo no ha aprendido. Muchos de nosotros estábamos convencidos de que al menos una lección habría sido aprendida: que nunca más habría guerra, que el racismo es una estupidez y que la voluntad para conquistar las mentes o los territorios de otras gentes es algo sin sentido. Si el mundo hubiera aprendido, no habría habido Camboya, Ruanda, Darfur o Bosnia. ¿Aprenderá el mundo alguna vez?”.²

El “nunca más” a que aludía Weisel ha sido objeto de atención, discusión y consideración, prácticamente convertido en obsesión en las últimas décadas. De alguna manera, la propia Carta de Naciones Unidas aludía al tema al comenzar así: “Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles...”. Sin embargo, la expresión había sido ya usada durante la Primera Guerra Mundial. Edward Carpenter, filósofo y poeta británico, socialista, cofundador de la Sociedad Fabiana y del Partido Laborista, hizo en 1916 un conmovedor llamamiento a los pueblos de Europa, que se consumían en una guerra absurda: “Es intolerable que se mutilen y destruyan mutuamente. Todo lo que podemos decir es: nunca más ha de suceder algo así”.³ El “nunca más” simboliza la promesa (en gran medida hoy incumplida) de que el sufrimiento ocasionado por las dictaduras latinoamericanas, los jermes rojos camboyanos, los genocidas ruandeses o los bárbaros de las guerras yugoslavas, entre otros, no será olvidado por la comunidad

¹ Buchenwald, 5/VI/2009.

² *Idem*.

³ Carpenter (1916).

internacional, que se opondrá con todas sus fuerzas a que las injusticias y barbaridades se repitan.

El final de la Guerra Fría coincidió con una ola de violencia en el seno de determinados Estados, violencia interna amparada en el dogma de la soberanía que impedía la intervención de agentes externos. Cuando a finales de los años 90 los actos conducentes a una limpieza étnica en Kosovo se habían institucionalizado y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no logró acuerdo para intervenir, lo hizo la OTAN, en guerra abierta con la Yugoslavia de Milošević entre marzo y junio de 1999. A diferencia de la guerra de Bosnia (1992-1995) y de las masacres causadas por los serbiobosnios en Sarajevo y Srebrenica, en la que la ONU y el Consejo de Seguridad tomaron cartas en el asunto, en Kosovo y Yugoslavia la OTAN actuó unilateralmente, sin legitimación “onusiana”. La polémica estaba servida entre quienes estimaron que la intervención era claramente ilegal y quienes arguyeron que el derecho internacional importaba menos que salvar miles de vidas humanas.

La normativa aprobada en 2005 por la Asamblea General de las Naciones Unidas con el nombre de Responsabilidad de Proteger –cuyo origen doctrinal, como veremos, se remonta a 2001– buscaba que los Estados miembros de la organización internacional asumieran que, ante crímenes atroces, todo Estado está obligado a proteger a sus ciudadanos de los mismos, que la comunidad internacional debe ayudarlos a cumplir ese objetivo y que si un determinado Estado incumple su obligación de proteger, dicha comunidad, dotada de legitimación y de los medios necesarios, tiene que movilizarse, aceptando por primera vez en la historia la responsabilidad colectiva de actuar.

A lo largo de muchos años, aún con honrosas excepciones, la mayoría de los gobiernos había contemplado, cuando menos con indiferencia, barbaridades sin fin. De Ruanda a Srebrenica, el creciente elenco de atrocidades –entre frustraciones por los impedimentos legales para actuar– llegó a originar vergüenza e indignación insoportables. La indiferente perversión moral alcanzó un grado imposible de resistir. El Holocausto primero, Ruanda, Bosnia y tantos otros avernos después, empujaron a los gobiernos más responsables y decentes a propiciar una arquitectura jurídico-normativa que contribuyera a detener o al menos a disminuir la existencia infernal de tantas personas en esta nuestra torturada Humanidad. Todo ello removió numerosas conciencias, opinión pública incluida.

Varios gobiernos iniciaron una profunda, articulada, labor de reflexión, conscientes, además, de que desde el final de la Guerra Fría y del mundo bipolar *stricto sensu*, la democracia y los derechos humanos habían adquirido un papel central en los principios organizativos del nuevo orden internacional. Y la ONU se unió a la reflexión.

Aun cuando la movilización de las conciencias llevaría a prestar atención a las ignominias cometidas en el en su día denominado Tercer Mundo, la *première* tuvo lugar en la propia Europa. Aconteció cuando en 1992 los dirigentes europeos –y norteamericanos– “se enteraron” del “conflicto” en la antigua Yugoslavia. La asunción del “problema” tomó carta de naturaleza a través de los muros plagados de concertinas (por otro lado, como los erigidos hoy en día en la insoportable Hungría del racista primer ministro Viktor Orbán), de las imágenes televisivas de campos de concentración, de las

torturas y de situaciones inhumanas que impactaban casi a diario. Todo ello se convirtió en prueba palpable de que la persecución y exterminación volvían a cobrar terrible actualidad en Europa, como en los peores tiempos, a la vez que la amenaza a la paz y seguridad del continente volvía a surgir inopinadamente.

Despertó asimismo a la ONU, de modo que en mayo de 1993 el Consejo de Seguridad, acogiéndose al capítulo VII de la Carta, estableció el primer tribunal penal internacional. Con sede en La Haya, el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia fue conferido de autoridad para perseguir crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio.

Se vivían años convulsos en los que el derecho absoluto de la soberanía estatal y el principio de la integridad territorial (heredados de la paz de Westfalia de 1648) eran de alguna manera puestos en cuestión por el “derecho de injerencia humanitaria”, esto es, la intervención en un Estado soberano por uno o varios Estados o por una organización internacional, mediante la fuerza armada y sin su consentimiento, con la intención de proteger a la población civil ante la violación masiva y sistemática de sus derechos humanos. Convulsos porque, además, se produjeron otros tipos de injerencia, no precisamente humanitaria, como la invasión de Kuwait llevada a cabo por Iraq en 1990 y que provocó una breve guerra (agosto 1990-febrero 1991) contra el invasor iraquí. Con autorización ONU, una coalición de 34 países liderada por EEUU puso fin al desatino de Saddam Hussein, quien no sólo atentó contra el principio westfaliano sino que quebrantó una norma no escrita de las relaciones interárabes en virtud de la cual un Estado árabe no hace la guerra a otro Estado árabe.

Eran los años en que el Movimiento de Países No Alineados (MNA) celebraba su cumbre en Yakarta (1992) y declaraba: “Reafirmamos que los derechos humanos básicos y las libertades fundamentales son de validez universal. Saludamos la creciente tendencia hacia la democracia y nos comprometemos a cooperar en la protección de los derechos humanos”. No obstante, el comunicado también afirmaba que “ningún país debe usar su poder para dictar su concepto de democracia y derechos humanos o para imponer condiciones a otros”. Se vislumbraba ya entonces uno de los puntos conflictivos en relación a la asunción de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger: la soberanía estatal westfaliana como barrera obstaculizadora del progreso de la RdP.

A la reunión de Yakarta asistieron 108 Estados. La última cumbre, la XVI (Teherán, agosto de 2012), contó con la presencia de 120. Hay que decir, empero, que el Movimiento ha perdido gran parte de la influencia de que disponía en los años 80 y 90 del pasado siglo (más todavía en plena Guerra Fría) y que muchos de ellos se alinean hoy en día junto a Occidente en Naciones Unidas en el tema de la Responsabilidad de Proteger.

Eran los años en que el derecho de injerencia era rechazado por la mayoría de los Estados miembros de la ONU, pero también en los que órganos “onusianos” apuntaban en su dirección. Así, el secretario general Pérez de Cuéllar (1981-1991), a pocas semanas de finalizar su mandato, declaraba: “El derecho de injerencia, en contraposición a la interpretación rígida del principio de no intervención, se está abriendo camino”. Sin embargo, las contradicciones y tensiones en la escena internacional de la

época quedaron patentes cuando apenas un mes después, en la primera entrevista concedida a un medio de comunicación, el nuevo secretario general, Butros-Ghali (1992-1996), al ser preguntado sobre si la ONU debe favorecer la extensión de la democracia en el mundo, contestaba: “Igual que se ofrece asistencia técnica para construir hospitales y carreteras, debe existir una a favor de la democracia. Sin embargo, esta ayuda debe evitar toda injerencia en los asuntos internos”.⁴

Nacimiento y recorrido de la Responsabilidad de Proteger

Antes de cesar en su cargo, Pérez de Cuéllar se esforzó por lograr un acuerdo no sobre el derecho de injerencia (una corriente de opinión habla incluso del “deber” de injerencia ante las masivas conculcaciones de derechos humanos) sino sobre la obligación colectiva de los Estados de procurar ayuda y reparación ante situaciones de emergencia en relación con los derechos humanos. En este aspecto, Butros-Ghali, que, como ya hemos apuntado, ejerce únicamente un mandato, no deja huella. Habría que esperar a la llegada de Kofi Annan a la secretaría general (1997-2006) para que el fomento, defensa e impulso a la doctrina RdP adquiriera centralidad y especial importancia en el seno de las Naciones Unidas, que son –a través de la sistemática acción del secretario general, de los asesores especiales para la RdP, el Genocidio, Derechos Humanos y otros, de diversas comisiones, de la participación ofrecida (y aceptada) a la sociedad civil y de la propia Asamblea General– las auténticas pioneras, militantes de lujo, de dicha doctrina.

Una persona clave es el sudanés Francis Deng. De 1992 a 2004 actuó como representante del secretario general para las personas internamente desplazadas y en 2007 el secretario general Ban Ki-moon lo nombró asesor especial para la Prevención del Genocidio, cargo en que fue sustituido por el senegalés Adama Dieng. Jurista de prestigio, profesor de Derecho y Política Internacionales en la universidad Johns Hopkins, el doctor Deng diseñó y desarrolló a principios de este siglo el concepto “soberanía como responsabilidad”, que pretende sobrepasar la utilización de ese atributo estatal cuando se ejerce como obstáculo, auténtica barricada para obstruir la función de la asistencia internacional a los ciudadanos de un Estado perpetrador de crímenes atroces o es incapaz de impedir que se cometan. Cuando, por una u otra razón, el Estado en cuestión no asume las obligaciones debidas a su población debe dar la bienvenida a la acción internacional en cuanto que esta facilita la realización de una soberanía nacional efectiva. Al reforzar la capacidad de ese Estado para cumplir sus responsabilidades soberanas permite que se integre (o reintegre) legítimamente en la sociedad internacional. Deng considera que la soberanía implica el cumplimiento de un contrato social *sui generis*. La legitimidad de la actuación del Estado depende de que respete la dignidad de todos sus ciudadanos. En caso contrario, la soberanía deviene condicional. El Estado incapaz o delincuente ha de aceptar la intervención (en principio no necesariamente militar) de la comunidad internacional con el propósito de resolver un conflicto y de rescatar a la población civil de un posible desastre. El concepto

⁴ Sobre esto, Menéndez del Valle (1992). Por cierto, excepcionalmente, Butros-Ghali no fue reelegido debido a la oposición de EEUU, criticados por Butros-Ghali en más de una ocasión. Un perfil, el de Butros-Ghali, en principio adecuado para el puesto: era cristiano copto egipcio, casado con una mujer de origen judío y descendiente de un primer ministro asesinado por musulmanes fanáticos. Ciertamente es que a Butros-Ghali se le acusó de inacción ante el genocidio tutsi en Ruanda de 1994.

“soberanía como responsabilidad” lleva aparejada la existencia de una autoridad supranacional capaz de exigir esa responsabilidad. Correspondería al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Cabe a Kofi Annan el honor de ser el primer secretario general que se empeñó en movilizar a la Asamblea General, al Consejo de Seguridad y a los Estados miembros para denunciar contundentemente, con la intención de acabar con la plaga, los crímenes atroces y violaciones sistemáticas de derechos humanos. Se estaba gestando, sin aparecer aún con tal nombre, la doctrina de la Responsabilidad de Proteger. En su discurso a la Asamblea General de septiembre de 1999, Annan exhortó a los Estados miembros a que trabajaran en pro de políticas eficaces en ese sentido, discurso que hizo coincidir con la aparición en *The Economist* de un artículo en que iniciaba la batalla contra la soberanía en sentido clásico, asumiendo el concepto de Francis Deng: “La soberanía estatal, en su sentido más básico, está siendo redefinida –entre otros factores, por la globalización y la cooperación internacional–. Ahora se estima que los Estados son instrumentos al servicio de sus pueblos y no viceversa. Simultáneamente, la soberanía individual –esto es, la libertad fundamental de todo individuo consagrada en la Carta de la ONU y tratados internacionales subsiguientes– ha sido reforzada por una renovada y expansiva toma de conciencia de los derechos individuales. Cuando leemos la Carta hoy, somos más conscientes que nunca de que su propósito es proteger a los seres humanos individualmente considerados, no proteger a quienes abusan de ellos”.⁵

Artículo y discurso fueron criticados por miembros del Movimiento No Alineado. Pero Annan no se amilanó. Meses después, en marzo de 2000, prosigue la lucha y en su importante discurso a la Asamblea titulado “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, se expresa así: “Acepto que los principios de soberanía y no injerencia ofrecen una protección fundamental a los Estados pequeños y débiles. Pero pregunto a los críticos: si la intervención humanitaria es un ataque a la soberanía ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda, Srebrenica y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?” (párrafo 217). Prosigue: “La intervención humanitaria es una cuestión delicada... Pero sin duda no hay ningún principio jurídico –ni siquiera la soberanía– que pueda invocarse para proteger a los autores de crímenes de lesa humanidad... El Consejo tiene el deber moral de actuar en nombre de la comunidad internacional... La intervención armada debe seguir siendo el último recurso, pero ante los asesinatos en masa es una opción que no se puede desechar” (párrafo 219).⁶

La Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía de los Estados (CIISE)

Creada por el gobierno de Canadá como contribución y apoyo a las tesis de Kofi Annan, la CIISE publicó en diciembre de 2001 su informe “La Responsabilidad de Proteger”. La

⁵ *The Economist* (1999).

⁶ Naciones Unidas (2000).

comisión, integrada por 12 expertos, fue co-presidida por dos personalidades de relieve en el área de nuestro estudio, a saber, Gareth Evans, ex ministro de Asuntos Exteriores de Australia, y Mohamed Sahnoun, diplomático argelino y ex secretario general adjunto de la Organización de la Unidad Africana (OUA) y de la Liga Árabe (LA). El prefacio señala que el gobierno de Ottawa “pidió a la Comisión que dilucidara las diversas cuestiones de tipo jurídico, moral, operacional y político incluidas en el debate, que recabara en todo el mundo la mayor variedad posible de opiniones y que preparara un informe que ayudara al secretario general y a las demás partes interesadas a encontrar nuevos puntos de coincidencia”.⁷

Los redactores del informe actuaron en consecuencia y abordaron en profundidad los distintos, complejos y polémicos aspectos del espinoso tema. Así el derecho de injerencia se convirtió en responsabilidad de proteger en apoyo de las tesis (que compartían) de Kofi Annan y de amplios sectores de la opinión pública informada.

El documento contempla una reconceptualización de la soberanía que no implica una disminución o disolución de la misma, sino una recharacterización en cuanto soberanía como responsabilidad. En la línea del secretario general, el informe sostiene que los Estados son responsables de la protección y bienestar de sus ciudadanos y que cuando uno de ellos es incapaz o se niega a cumplir esta responsabilidad, la misma es transferida a la comunidad internacional, sobre la base de que la relación entre la intervención pro derechos humanos y la soberanía es complementaria.⁸

El apoyo sin ambages a las tesis de Kofi Annan queda inmediatamente reflejado en este párrafo del documento: “Hasta los más firmes partidarios de la soberanía estatal admiten que esta no consiste en que un Estado tenga poder ilimitado para hacer con su pueblo lo que le venga en gana... Se reconoce que la soberanía conlleva una doble responsabilidad: el deber externo de respetar la soberanía de otros Estados y el deber interno de respetar la dignidad y los derechos básicos de toda la población del Estado... La soberanía como responsabilidad ha pasado a ser el requisito mínimo para que los Estados puedan ser considerados buenos ciudadanos de la comunidad internacional”.⁹

Entre 2001 y 2005 la Asamblea General, el secretario general, numerosas organizaciones pro derechos humanos y académicos de medio mundo intensificaron su actividad a favor de una institucionalización de la Responsabilidad de Proteger. El propio Annan impulsó la constitución de un Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio al que pide avance en la consideración y profundización del tema. Dicho Grupo presentó (2/XII/2004) el informe “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”,¹⁰ que endosa las tesis del secretario general (en los párrafos 199-203) y que finaliza el capítulo correspondiente al tema que nos ocupa con esta aseveración: “Aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer

⁷ CIISE (2001), p. VII.

⁸ Macfarlane *et al.* (2004), p. 978.

⁹ CIISE (2001), 1.35.

¹⁰ Naciones Unidas (2005).

autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir”.

Por su parte, el secretario general asumió en marzo de 2005 las conclusiones del Grupo de Alto Nivel y las incorporó a su informe “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”. Se trató de un documento que preparó el campo para la gran reunión “onusiana” de septiembre de ese año, la Cumbre Mundial, que, entre otros, tendría el objetivo de analizar y propulsar la Declaración del Milenio promulgada en 2000. Fue una cumbre clave para la Responsabilidad de Proteger puesto que sería asumida como doctrina oficial por todos los miembros de la Organización.

En este informe se plasmó –si cabe, con mayor intensidad y entusiasmo– el empeño en el que (a estas alturas del recorrido de la Responsabilidad de Proteger ¿podría ser calificado de “misión” imposible?) estaba embarcado Kofi Annan: “A través de una dura experiencia, la humanidad ha cobrado conciencia de la necesidad de incorporar a los acuerdos de paz disposiciones sobre los derechos humanos y el imperio del derecho y asegurarse de su cumplimiento. Una experiencia todavía más dura nos ha llevado a afrontar el hecho de que nunca debe permitirse que ningún principio jurídico –ni siquiera la soberanía– sirva de pretexto para el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y el sufrimiento humano generalizado”.¹¹

El secretario general constató que disponemos de una más que suficiente legislación internacional y normas nacionales, Carta Internacional de Derechos Humanos incluida, para enjuiciar las barbaridades que se cometen en el planeta. “Sin embargo, si no cumplimos lo acordado, nuestras declaraciones son palabras huecas. Si no pasamos a la acción, nuestras promesas son vanas. Los vecinos de las aldeas que se apiñan temerosos al oír el fragor de los bombardeos aéreos del gobierno o al ver aparecer a milicias asesinas no hallan consuelo en las palabras incumplidas de los Convenios de Ginebra, por no mencionar las solemnes promesas de ‘nunca más’ que hizo la comunidad internacional cuando reflexionaba sobre los horrores de Ruanda hace un decenio...”.¹²

Así las cosas, asumida la RdP por todas las instancias “onusianas”, la UE y la Unión Africana –que, por cierto, había sido pionera en este campo adelantándose a otras organizaciones regionales–¹³ desembocamos en la Cumbre Mundial 2005, una reunión

¹¹ Naciones Unidas (2005a), párrafo 129. Nótese que el secretario general, en su oposición a la soberanía como concepto absoluto, reitera la denuncia de la utilización indeseable de la misma: “... ni siquiera la soberanía...”. Lo había hecho ya cinco años antes en Naciones Unidas (2000), párrafo 219.

¹² *Ídem*, párrafo 130.

¹³ A principios de 2000 la Unión Africana había superado ya la fase de soberanía absoluta adentrándose en la “soberanía como responsabilidad”, abandonando la cultura de la no intervención y pasando a la de “no indiferencia”. El Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana está legitimado para autorizar una intervención en situación de crisis. El artículo 4 (h) de su Acta Constitutiva establece “el derecho de la Unión a intervenir en un Estado miembro como consecuencia de una decisión de la Asamblea en relación a graves circunstancias, a saber: crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad.” El

histórica previa a la Asamblea General y en la que 192 jefes de Estado y de Gobierno alcanzaron un consenso (difícil de lograr y con los matices a los que me referiré más adelante) sobre la Responsabilidad de Proteger a las poblaciones del genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad. La cumbre –que se hizo coincidir con el 60 aniversario de la Organización– culminaba un proceso de varios años dirigido a reafirmar el papel de las Naciones Unidas en un mundo en creciente cambio.

Se esperaba lograr un acuerdo para propiciar una reforma práctica de la Organización, sus procedimientos y sus órganos, especialmente el Consejo de Seguridad. Algunos avances se lograron (creación del Consejo de Derechos Humanos y de la Comisión para la Consolidación de la Paz), pero sobre temas esenciales no hubo consenso, si bien se reafirmaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio. No faltaron en los medios de comunicación reproches y denuncias sobre la ausencia de acuerdo. Con razón, porque lo que pudo constituir una reforma sustancial de la Naciones Unidas a la luz de los importantes cambios acaecidos desde 1945 en las relaciones internacionales y en el planeta en general, no tuvo lugar. El lamento del *New York Times* fue elocuente: “Una oportunidad única en una generación para reformar y revitalizar la ONU ha sido desperdiciada”.¹⁴

De ahí que en el capítulo de la Responsabilidad de Proteger, si bien hubo cesiones y concesiones con objeto de lograr apoyo por unanimidad, se progresara lo suficiente para mirar con optimismo el futuro. Ciertamente que la opinión general, recién concluida la Cumbre, estimaba que serían necesarias más reformas para conseguir que la comunidad internacional y los distintos Estados ejerzan dicha responsabilidad. Entre ellas, la asunción por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de abstenerse de utilizar el veto en temas relacionados con los crímenes atroces (Francia, secundada por México, propone en la actualidad tal propósito, al menos cuando el interés nacional de alguno de los cinco no se vea afectado). Habría igualmente que reformar los métodos de trabajo del Consejo y lograr una mejor coordinación entre las Naciones Unidas y las distintas organizaciones regionales.

En todo caso, la Cumbre supuso un paso político muy importante para la fijación y significación de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger, si bien, como los años siguientes han hecho evidente, llevar a la práctica la doctrina implica no pocas dificultades y desafíos. El Documento Final de la Cumbre que, fue aprobado por la Resolución 60/1 (24/X/2005) de la Asamblea General, contiene el capítulo titulado *Responsabilidad de Proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad*. Consta solo de tres párrafos: 138, 139 y 140. Los dos primeros constituyen la piedra angular, la filosofía y doctrina de la Responsabilidad de Proteger, la Constitución de la misma, podríamos decir. Desde su institucionalización en 2005 han sido faro y motor de su desarrollo posterior. De ahí que sea pertinente reproducirlos aquí:

artículo 4 (j) afirma “el derecho de los Estados miembros a solicitar la intervención de la Unión de cara a restaurar la paz y seguridad”. Véase Unión Africana (2000).

¹⁴ *The New York Times* (2005).

- Párrafo 138: Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana.
- Párrafo 139: La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos.

Dichos párrafos se han convertido en obligada referencia en todos los debates sobre la protección de las poblaciones y las crisis humanitarias, invocados a la hora de enfrentarse a dramáticas situaciones en el planeta. La Responsabilidad de Proteger – sustentada en y amparada por estos párrafos– consolidada en la Cumbre, se coló incluso en la retórica de la gran potencia norteamericana, a pesar de que, como veremos más adelante, Washington había rechazado, en la magna reunión de 2005 la versión más ambiciosa propuesta por el secretario general y un significativo sector de Estados miembros.¹⁵ El salto dado en 2005 por la RdP es enorme pues ese año pasó de una idea entusiasta defendida por la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE) y un activo grupo de estos a convertirse en doctrina asumida oficialmente por la totalidad de los miembros de las Naciones Unidas.

Desde el informe de la CIISE de 2001 hasta el documento de la Cumbre Mundial de 2005, los defensores de la Responsabilidad de Proteger (la propia ONU, gobiernos, organizaciones no gubernamentales, académicos, centros de pensamiento y reflexión

¹⁵ Entre otros, Rice (2006), Rice (2009) y Barton (2011).

diversos y otros componentes de la sociedad civil internacional) desplegaron una amplia campaña en favor de la doctrina. En la Introducción, punto 4, de su informe “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” (21/III/2005), Kofi Annan manifestó que “al preparar el presente informe, me he servido de la experiencia de mis ocho años como secretario general, de mi propia conciencia y convicciones y de mi interpretación de la Carta de las Naciones Unidas, cuyos principios y propósitos es mi deber promover. Me he inspirado asimismo en... el análisis del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio compuesto por 16 miembros y a quienes pedí presentaran propuestas de cara a fortalecer nuestro sistema de seguridad colectivo”.

Ese informe del Grupo de Alto Nivel al que alude Annan propició la consideración de temas diversos que serían abordados en la Cumbre Mundial de septiembre de 2005. En la carta (1/XII/2004) con que el presidente del Grupo, el ex primer ministro de Tailandia, Anand Panyarachun, remitió el informe al secretario general, se dice: “En el informe se presenta una nueva visión de la seguridad colectiva, que abarca todas las principales amenazas a la paz y la seguridad internacionales presentes en el mundo... nuestra época se caracteriza por una relación sin precedentes entre las amenazas a la paz y seguridad internacionales y una vulnerabilidad mutua entre débiles y fuertes”.

La decidida, persistente y bien fundada labor del secretario Annan, concretada en su informe “Un concepto más amplio de la libertad...”, precedente inmediato y cercano del Documento Final de la Cumbre Mundial de septiembre de 2005, llevó a los Estados miembros a reconocer que la paz, la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos constituyen los cimientos del sistema de Naciones Unidas, que están interrelacionados, que se refuerzan mutuamente y que en su conjunto refuerzan el sistema internacional. El reconocimiento político y jurídico otorgado a los derechos humanos ha contribuido a fijar en la conciencia colectiva en general y en la de muchos gobiernos en particular que el maltrato dispensado a sus ciudadanos (a menudo, meros súbditos) por un gobierno determinado deviene en preocupación por la situación de los mismos. Ello hace que un gobierno que trata a su población de modo incompatible con la condición humana pierda legitimidad internacional.

La interacción entre el secretario general y los grupos de expertos y asesores impulsa la consideración de la Responsabilidad de Proteger hasta lograr un puesto de honor en el Documento de la Cumbre Mundial. Así, en el párrafo 203 del informe “Un mundo más seguro...”, se dice:

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

La interacción hace que Annan corresponda en el párrafo 135 de su informe “Un concepto más amplio de libertad...”, que reza:

“135. La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados y, más recientemente, el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, cuyos 16 miembros proceden de todas partes del mundo, aprobaron lo que denominaron ‘la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger’ (véase A/59/565, párr. 203). Aunque soy bien consciente de lo delicado de la cuestión, concuerdo totalmente con ese punto de vista. Debemos asumir la responsabilidad de proteger y, cuando sea necesario, debemos actuar en consecuencia. Esa responsabilidad recae, primordialmente, en cada Estado, cuya principal razón de ser y obligación es proteger a su población. Pero si las autoridades nacionales no están dispuestas a proteger a sus ciudadanos o no pueden hacerlo, se traslada a la comunidad internacional la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo para ayudar a proteger los derechos humanos y el bienestar de la población civil. Cuando esos métodos parecen ser insuficientes, el Consejo de Seguridad, puede si lo exigen las circunstancias, decidir adoptar medidas al amparo de la Carta de las Naciones Unidas, incluso, si es necesario, medidas coercitivas”.

De manera que –en el transcurso de breves años y gracias a los esfuerzos combinados de varios actores comprometidos en hacer todo lo posible para evitar que la barbarie se impusiera en el planeta– el concepto de Responsabilidad de Proteger fue articulándose, lo que, dadas las considerables dificultades técnicas, doctrinales y prácticas a las que (aún hoy) hubieron que enfrentarse, no deja de ser un suceso memorable. La inclusión del concepto en el Documento de 2005 no es sólo uno de los más destacados logros de la Cumbre Mundial, sino que es, además, testimonio de un amplio giro que de alguna manera afecta (y en el futuro afectará mucho más) al derecho internacional, esto es, la tendencia creciente a reconocer que el principio de soberanía estatal heredado de Westfalia encuentra su límite en la protección de la seguridad humana. Como escribe Carsten Stahn, “en función del concepto de Responsabilidad de Proteger, los asuntos que afectan a la vida de los ciudadanos ya no están sujetos a la discreción del gobernante doméstico, sino que pasan a ser considerados temas de preocupación para la comunidad internacional en su conjunto (terceros Estados, instituciones multilaterales y actores no estatales). Este desarrollo es parte de una creciente transformación del derecho internacional de un sistema de normas basado en una elite gobernante a un marco normativo diseñado para proteger intereses individuales y comunitarios”.¹⁶

No debe sorprender, pues, que el Documento de la Cumbre haya sido calificado de “hito en la relación entre soberanía y derechos humanos” (Alex Bellamy) o la Responsabilidad de Proteger considerada como “el cambio más importante en nuestra concepción de la soberanía desde el Tratado de Westfalia de 1648” (Anne-Marie Slaughter), elogiada como “la doctrina más importante e imaginativa surgida en la escena internacional en las últimas décadas” (Louise Arbour) o distinguida como “una de las innovaciones más prometedoras y poderosas del panorama internacional” (Francis Deng).

¹⁶ Stahn (2007), p. 99.

Por qué la Cumbre Mundial de 2005 no asumió todas las reivindicaciones de la CIISE

No podía ser de otra manera. El informe de la CIISE, “La Responsabilidad de Proteger” respondía a las reiteradas peticiones de Kofi Annan a la comunidad internacional para que no permita que la soberanía, entendida de modo absoluto, impida los esfuerzos destinados a proteger a las poblaciones de las más graves violaciones de los derechos humanos. Comunidad Internacional, por cierto, que no siempre actúa de acuerdo a los ideales de la ONU, a menudo negados sobre el terreno. Y cuando la parte más concienciada de esa comunidad decide actuar contra injusticias cometidas dentro de determinadas fronteras, frecuentemente encuentra en la soberanía una barrera, una barricada. Reacciona entonces sirviéndose de la concepción de la “soberanía como responsabilidad” impulsada por Francis Deng, a la que ya nos hemos referido, y que permea la doctrina de la Responsabilidad de Proteger. Se inicia entonces un proceso que inicialmente persigue, mediante la cooperación y prestación de asistencia, convencer al Estado transgresor para que deponga su inicuo comportamiento y termina, tras varios pasos intermedios, en la utilización de la fuerza como último recurso. Por eso, el deseo de los abiertos partidarios de la Responsabilidad de Proteger era que el Documento Final de 2005 hiciera mucho más difícil a los Estados delincuentes refugiarse tras el argumento de la soberanía.

Directamente conectado con este asunto es el papel reservado al Consejo de Seguridad, bajo cuyo directo control el Documento Final colocó el uso de la fuerza. La dimensión militar había suscitado viva controversia durante la celebración de la Cumbre, contemplada con recelo por Rusia, China y otros Estados del Tercer Mundo, firmes sostenedores de la soberanía y de la no intervención y que temían que la fuerza pudiera ser utilizada por los Estados occidentales más poderosos para –tomando como pretexto la RdP– servir sus intereses nacionales o estratégicos. Ya en 2001, con ocasión de la discusión del informe de la CIISE, China había afirmado que “es claro que ciertos Estados occidentales han jugado con nobles principios para servir sus propios intereses hegemónicos”.¹⁷

Por estas razones, “conscientes de la necesidad de aplacar tales temores, los funcionarios de la ONU adoptaron una estrategia diplomática consistente en enfatizar los elementos menos controvertidos del concepto, a saber la prevención y la asistencia estatal”.¹⁸ Estrategia que condujo a la ausencia en el Documento Final de algunos aspectos que los redactores del informe de la CIISE consideraban importantes. Entre otros, la posibilidad de que los miembros permanentes del Consejo renunciasen a la utilización del veto en casos abiertamente sujetos al ámbito RdP.

La batalla dialéctica en septiembre de 2005 entre los partidarios de una visión y otra de las atribuciones del Consejo de Seguridad en relación a la RdP fue dura y no únicamente a propósito de la utilización de la fuerza por parte de este organismo “onusiano”. Aun no siendo la RdP objeto de enfrentamiento entre el Norte y el Sur del planeta (entre desarrollados y subdesarrollados o si se prefiere, “en vías de desarrollo”, en algunos

¹⁷ Citado por Garwood-Gowers (2015), p. 5, nota 24.

¹⁸ Garwood-Gowers (2015), p. 5.

casos incluso, “en vías de subdesarrollo”) pues ya hemos señalado que la Unión Africana se adelantó a la propia ONU al propiciar la intervención en caso de crímenes masivos, los recelos del Sur ante la capacidad de imposición del Norte estuvieron activos o cuando menos latentes durante la Cumbre Mundial. Es de justicia señalar que la UE, Canadá (“padre” de la CIISE) y otros Estados sensibilizados con el tema redoblaron esfuerzos en los meses previos a la Cumbre para convencer a numerosos países del Tercer Mundo de que su interés y el universal exigía apoyar e institucionalizar la Responsabilidad de Proteger.

Los mencionados países y la propia ONU, altamente comprometidos con la doctrina, hubieron de librar también reñida batalla con algunos de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, muy especialmente con EEUU. Una de las razones por las que algunos gobiernos de los cinco permanentes rechazaron determinados puntos del informe de la CIISE de 2001 era que esta exigía que el Consejo adoptara criterios comunes para decidir cuándo estaba justificado el uso de la fuerza en el ámbito de la protección humanitaria. Punto al que se habían también opuesto gobiernos temerosos de que tales criterios pudieran ser utilizados para justificar futuras intervenciones que no contaran con la autorización expresa del Consejo. Por cierto, la fijación de criterios había sido entusiásticamente defendida por Kofi Annan desde que suscitó por primera vez en 1998 la cuestión de la intervención humanitaria.

En definitiva, Rusia y China rechazaron cualquier elenco de criterios que no incluyera explícitamente que toda intervención ha de ser autorizada por el Consejo. Es llamativo que hallaran en Washington su mejor aliado, si bien por motivos distintos: “...donde Moscú y Pekín se habían opuesto a causa de su temor de que un acuerdo sobre los criterios pudiera abrir la puerta a un mayor intervencionismo en los asuntos internacionales de los miembros de la ONU, a Washington le preocupa exactamente lo contrario, esto es, que los criterios pudieran o bien restringir su libertad de maniobra o empujarle a acciones que era reacio a llevar a cabo”.¹⁹ En esta línea, Alex Bellamy, uno de los académicos más prestigiosos en el tema objeto de nuestro estudio, se expresa así: “...se afrontaba la cuestión de si únicamente el Consejo de Seguridad disponía de la autoridad para autorizar la intervención armada. Aunque los Estados Unidos y el Reino Unido continuaban argumentando que la necesidad de prevenir ‘futuras Ruandas’ exigía que la intervención no autorizada no podía ser expresamente descartada, la mayoría de los Estados eran de la opinión de que si la responsabilidad de proteger iba a constreñir el intervencionismo occidental, la primacía absoluta del Consejo de Seguridad tenía que ser reafirmada. Existía asimismo desacuerdo acerca de los criterios que debían seguirse en relación con el uso de la fuerza. Mientras que diversos Estados africanos, el Grupo de Alto Nivel y Annan argumentaban que los criterios eran un componente esencial para hacer más transparentes las decisiones del Consejo de Seguridad, los Estados Unidos, China y Rusia se oponían a los criterios, aunque por razones muy diferentes: los Estados Unidos porque creían que los criterios limitarían su libertad de acción y los otros porque temían que se podría abusar de los criterios”.²⁰

¹⁹ Wheeler y Egerton (2009), p. 121.

²⁰ Bellamy (2006), p. 64.

En este ámbito es interesante reseñar que en la Cumbre Mundial la UE se distanció de la posición norteamericana. El comunicado oficial de la presidencia de la UE dice: “En lo que se refiere al uso de la fuerza, la Unión Europea es de la opinión de que un conjunto de principios –tal como sugirió el secretario general– podría contribuir a los debates del Consejo de Seguridad sobre el uso de la fuerza e incrementar su autoridad”.²¹

En cuanto a la posición norteamericana conviene recordar que la Cumbre Mundial tiene lugar siendo George Bush presidente de EEUU, y dirige (o es dirigido por ella) una administración ultraconservadora.²² Uno de los halcones de esa administración es John Bolton, embajador en la ONU, quien da la batalla en la Cumbre con el propósito de asegurar la discrecionalidad de Washington para decidir si, cuándo y dónde responder a las atrocidades y a las crisis humanitarias. De entrada, se opone a uno de los borradores preparado por los funcionarios “onusianos” que lleva por título “Reconocemos nuestra responsabilidad compartida para llevar a cabo una acción colectiva”, consigue que se excluya toda obligación legal y que se pase de la prevista “obligación” de actuar por parte de los Estados a sostener la “preparación” para actuar sobre la base de casos individuales. Insiste en que los Estados miembros deben evitar utilizar terminología centrada en la obligación o responsabilidad de la comunidad internacional y afirmar que “estamos preparados para pasar a la acción”. Y añade: “No aceptamos que ni las Naciones Unidas en su conjunto, ni el Consejo de Seguridad ni los Estados individualmente considerados, estén obligados a intervenir en función del derecho internacional”.²³

Unas breves líneas en relación con la Asamblea General. Aunque el informe de la CIISE situaba al Consejo de Seguridad como el órgano más apropiado para aprobar la utilización de la acción militar de cara a la protección de los civiles, no excluía la posibilidad de que la Asamblea y las organizaciones regionales y subregionales facilitaran mecanismos alternativos para autorizar la fuerza en caso de que el desacuerdo del Consejo bloqueara la acción. Tal sugerencia no logró abrirse paso en la Cumbre Mundial. Si bien por otros motivos, la Asamblea General estuvo presente en los debates durante y después de la Cumbre.

Un par de líneas del párrafo 139 del Documento Final han servido, aparentemente, para crear una cierta confusión y diversidad interpretativa. Son las siguientes: “Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones... teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional”. Camila Puppato estima que esta llamada a la Asamblea “sugiere que

²¹ Unión Europea (2005), párrafo 15. Conviene, no obstante, indicar que en las Conclusiones del Consejo de la UE sobre la Cumbre Mundial, publicadas el 7/XI/2005, no hay referencia a esta diferencia de opinión euro-norteamericana a propósito del Consejo de Seguridad. Por otro lado, constatemos que ya inmediatamente después de la guerra de Kosovo el entonces ministro de Exteriores británico, Robin Cook, impulsó una iniciativa en este sentido, que no prosperó debido al empeño norteamericano en sentido contrario.

²² Véase *El País* (2015). El primer presidente de la dinastía Bush expresa en una biografía publicada en noviembre de 2015 duros juicios contra el vicepresidente Cheney y el ministro de Defensa Rumsfeld, ambos de la Administración de Bush hijo.

²³ Naciones Unidas (2005b).

incluso quienes redactaron el Documento Final albergaban algunas dudas sobre si su propia propuesta era consistente con el derecho internacional y la Carta”.²⁴ Este criterio conduciría a pensar que algunos Estados miembros no habrían quedado convencidos del valor de la RdP, que se trata de un concepto aún no plenamente aceptado y que requeriría un ulterior desarrollo en la Asamblea General.

Sin embargo, cabe argüir que la frase del 139 supone un intento para otorgar a la Asamblea un destacado papel en el desarrollo del proceso, lo que equilibraría si no totalmente al menos en parte el prominente papel del Consejo. Personalmente, comparto el criterio de Francis Deng, quien aduce: “Creo que estas líneas ofrecen una buena oportunidad para mantener vivo el tema ante los Estados miembros en su conjunto, proporcionándoles un sentido pleno de propiedad del concepto, lo que les ayudará a identificar y aclarar las áreas de ambigüedad y a desplegar un diálogo interactivo sobre el mismo. Sería un error permitir que la RdP resultara totalmente identificada o monopolizada por la Asamblea o por el Consejo. La Asamblea tiene la ventaja de ser el faro de todos para impulsar el desarrollo normativo y la construcción de un apoyo político amplio, mientras que el Consejo, con su tamaño reducido, sus métodos de trabajo y sus poderes, es un actor mucho más operativo en concretas situaciones de crisis”.²⁵

Unas últimas consideraciones, antes de cerrar este capítulo, a propósito de la discusión en la Cumbre sobre los cuatro crímenes atroces. Fueron estos los cuatro objetivos específicos de los que habría de ocuparse la RdP tras su institucionalización en la reunión de 2005. Los objetivos de la CIISE fueron reducidos, pero también concretados. El informe de 2001 no detallaba crímenes determinados. Se refería tan solo a “sucesos que remueven las conciencias”, “serio sufrimiento”, “situaciones apremiantes” o “pérdida de vidas a gran escala”, entre otras concepciones de la situación. El cambio de perspectiva de CIISE/2001 a Cumbre Mundial/2005 implicó precisamente que se alteraran los términos del debate sobre la intervención humanitaria y se pasara de un concepto más abstracto de amenazas a la paz y seguridad internacionales a un elenco concreto de cuatro crímenes de envergadura. Algunos estiman que el hecho de que el Documento Final de 2005 redujera el objeto de la Responsabilidad de Proteger a los cuatro crímenes atroces (no atendiendo, por ejemplo, los desastres naturales o el cambio climático) descafeína, reduce el impacto de la RdP. Puede, empero, argumentarse –y así lo creemos nosotros– que la especificidad adoptada en 2005 ha facilitado una mayor y mejor operatividad que la que habría implicado abordar los variados supuestos de la seguridad humana en general. Como sostiene Luck, “si la RdP tuviera que ser aplicada a los efectos de los desastres naturales, al cambio climático, o al subdesarrollo crónico, sería muy difícil hacer hueco en la supercargada agenda de la ONU”.²⁶ Por otro lado, añadimos nosotros, si en 2005 no se hubiera delimitado el ámbito, la RdP podría ser utilizada *in extenso*, demagógica y oportunistamente y, desde luego, no se habría logrado el consenso en la Cumbre.

²⁴ Pupparo (2015), art. 9, p. 10.

²⁵ Luck (2011), p. 93.

²⁶ *Ibid*, p. 91.

Sin lugar a dudas, la versión que 2005 institucionaliza, suscrita por todos los miembros de la ONU, es una versión atenuada en relación a la Responsabilidad de Proteger de la CIISE. Empero, hay que tener en cuenta que el proceso CIISE jugaba con ventaja: era libre de responsabilidades, limitaciones y constricciones políticas. Su labor, importante, era consultiva, no vinculante, aunque tuvo el gran mérito de situar en primer plano –y denunciar contundentemente– la dejación, la indiferencia de la comunidad internacional y de la mayoría de los Estados ante los horrores que en tantos ámbitos geográficos y con espantosa frecuencia se llevaban a cabo contra los derechos humanos, incluido el primero de ellos: la vida. Las ideas, iniciativas y propuestas de la CIISE no tenían que someterse a un proceso político multilateral, lo que sí fue el caso del Documento Final de 2005. Como sostiene, Edward Luck, “el impulso constante de Kofi Annan, de los co-presidentes de la CIISE²⁷ y de un puñado de Estados miembros, Canadá incluido, tuvieron que verse las caras con las difíciles cuestiones y preocupaciones suscitadas por recalcitrantes Estados miembros... tuvieron que escuchar las preocupaciones de los escépticos y modificar su visión para de alguna manera acomodar a estos. En opinión de este autor, el resultado del proceso negociador que tuvo lugar devino en una RdP más fuerte, no más débil”.²⁸

A pesar de las carencias y debilidades señaladas, la Responsabilidad de Proteger quedó institucionalizada y obtuvo la unanimidad de los miembros de la ONU en 2005. Ciertamente hubo renuncias importantes y que el propio Annan unos meses antes –a la vista de la actitud de los Grandes en relación con el papel del Consejo de Seguridad que hemos comentado– en su informe “Un concepto más amplio de la libertad” había obviado el tema de la utilización de la fuerza militar al colocarlo en secciones que no trataban directamente el asunto. Algo que Gareth Evans lamentó porque “condujo a que la Cumbre Mundial no adoptara criterio alguno que pudiera legitimar el uso de la fuerza con independencia de una decisión del Consejo de Seguridad”.²⁹

Y, sin embargo, el Documento Final recogió significativos avances. Como dice Emma Gilligan, “para los defensores de la RdP la inclusión de la doctrina en el Documento Final constituyó un éxito memorable. El punto era que 192 Estados habían acordado que la no intervención había dejado de ser una norma vinculante en los casos en que un gobierno estaba cometiendo crímenes dentro de sus fronteras”.³⁰

No es poco haber logrado la creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz, pedida por Annan en su informe “Un concepto más amplio de la libertad” (párrafo 114) y por la que la UE había abogado. Para la UE, dicha Comisión “ofrece la oportunidad de quebrar el ciclo de los conflictos y atender a las causas profundas de los mismos, desarrollando estrategias consistentes y mejor fundadas. Permite mantener la atención política sobre un país que lleva a cabo la transición desde el conflicto al desarrollo a

²⁷ Esto es, Gareth Evans y Mohamed Sahnoun.

²⁸ Luck (2011), p. 91.

²⁹ Chandler (2011), p. 89. El disgusto de Evans es comprensible, dado que, como ya hemos recordado, fue co-presidente de la CIISE y miembro del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, instituido por Annan. Dicho Grupo redactó el informe Naciones Unidas (2004).

³⁰ Gilligan (2015), p. 28.

largo plazo. El establecimiento de una Comisión para la Consolidación de la Paz fue siempre una de las prioridades principales de la UE para la Cumbre Mundial, por lo que damos calurosamente la bienvenida al acuerdo para crearla”.³¹

Stephen Marks y Nicholas Cooper la señalan asimismo como un importante logro: “Posiblemente, la reforma estructural mayor de la ONU como resultado de la Responsabilidad de Proteger haya sido el establecimiento de la Comisión para la Consolidación de la Paz. Al crearla, los jefes de Estado y de gobierno presentes en la Cumbre Mundial reconocieron el papel fundamental de la responsabilidad de reconstruir para garantizar que la RdP se realice plenamente”.³²

En esta misma línea se manifiesta Pinar Gözen Ercan al comentar que el Documento Final no trata la responsabilidad de reconstruir: “En lo que se refiere al tercer vector de la RdP, esto es la ‘responsabilidad de reconstruir’, no hay referencia explícita a la misma en el Documento Final bajo el encabezamiento ‘Responsabilidad de Proteger’. No obstante, la construcción de la paz es separadamente considerada en los párrafos 97-105, en el marco de la Comisión para la Consolidación de la Paz, que sería establecida por la Asamblea General como un cuerpo asesor intergubernamental”.³³ Por su parte, Marks y Cooper opinan que “la Cumbre Mundial fortalecerá el compromiso de la ONU para impulsar la capacidad para prevenir y asistir en la reconstrucción post-conflictos”.³⁴

Hay algunos detalles que, aun pudiendo parecer menores, en nuestra opinión son significativos, pues si bien la tónica ha sido ser cesión del Documento Final ante el informe de la CIISE, en algunos casos se ha producido lo contrario. El párrafo 138, íntegramente reproducido supra, dice: “Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la *incitación* a su comisión...”. Y el párrafo 139 asevera: “La comunidad internacional... tiene también la responsabilidad... para ayudar a proteger a las *poblaciones*...”. La CIISE no había considerado la incitación a los crímenes y en lugar de “poblaciones” aludía a “ciudadanos”. “Poblaciones” elude toda discriminación y garantiza que todas las personas, independientemente de su condición (ciudadanos, inmigrantes o refugiados), han de ser protegidas.

En resumen, el Documento Final y su adopción por la Asamblea General³⁵ supuso –a pesar de todo lo expuesto en páginas anteriores– avances concretos. Configuró definitivamente el discurso de la RdP, impactó en el comportamiento de los Estados, fijó la atención en la obligación de los Estados de asistirse mutuamente para la prevención de los crímenes atroces, supuso una poderosa declaración política, resaltó importantes normas de derecho internacional y agrupó todos estos elementos en una doctrina normativamente significativa.³⁶ De ahí que pueda afirmarse que “la adopción del

³¹ Unión Europea (2005), párrafo 9.

³² Marks y Cooper (2010), p. 104.

³³ Ercan (2012), p. 249.

³⁴ Marks y Cooper (2010), p. 130.

³⁵ Naciones Unidas (2005c).

³⁶ Sobre todo ello se extiende Burke-White (2011).

principio de la RdP en los párrafos 138 y 139 supuso un punto de inflexión, un momento clave en términos de la evolución de este principio. Las responsabilidades individuales y colectivas contenidas en estos párrafos albergaban los elementos reguladores y los vectores para la acción (*continuum* estructural) para proteger a las poblaciones de atrocidades masivas. En otras palabras, estas obligaciones implicaban los cimientos de una nueva norma internacional basada en dos principios básicos: la responsabilidad del Estado y la no indiferencia”.³⁷

La realidad es que en un muy breve espacio temporal la Responsabilidad de Proteger ha evolucionado desde un concepto al que pocos concedían futuro, desarrollado por una reducida comisión internacional hasta un concepto crucial en las relaciones internacionales. Ha devenido así en un prometedor acontecimiento normativo que se esfuerza por lograr un punto de equilibrio entre la soberanía estatal y las preocupaciones, inquietudes y angustias provocadas por la violación de los derechos humanos. Ya hemos apuntado que el acuerdo “onusiano” logrado en la Cumbre de 2005 implica que a aquellos Estados soberanos, pero delincuentes, les resultará, gracias a esa Cumbre, mucho más difícil utilizar el pretexto westfaliano de la soberanía cuando conculquen o fracasen en la debida protección a sus poblaciones.

Cuando esa exigua, de escasos medios, comisión internacional, felizmente propiciada por el gobierno canadiense en 2001, se consagró al análisis y desarrollo del concepto “Responsabilidad de Proteger” ante el clamor de Kofi Annan por las barbaridades cometidas en la época, comenzó por establecer una serie de “principios preventivos”, con el propósito de impedir que una invocación oportunista del “humanitarismo” justificara una agresión militar. La CIISE sugirió entonces que era imprescindible que existiera una “intención justa”, cuyo fin primario debería ser impedir el sufrimiento humano; que el uso de la fuerza debería ser siempre “el último recurso”, después de que todas las acciones no militares hubieran sido suficientemente exploradas; que, en el caso de pasar a la acción, la escala, duración e intensidad de la misma debería ser el mínimo necesario; y que debería haberse constatado que, al emprender la acción, existieran “previsiones razonables” de que la intervención detendría o prevendría el sufrimiento de las poblaciones y de que no produciría daños mayores de los que se pretendían evitar.

Esta era la filosofía, naturaleza y propósitos del informe “La Responsabilidad de Proteger” redactado en 2001 por la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados, co-dirigida por Gareth Evans y Mohamed Sahnoun. A lo largo de estas páginas hemos mostrado las diferencias de opinión (no necesariamente fundamentales) entre el informe y el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. Sin embargo, uno y otro están imbuidos de parecidos ideales, en especial la intención de consagrar para siempre que la soberanía no puede suponer un escudo, una muralla para que gobiernos delincuentes puedan reprimir, masacrar o aniquilar a sus poblaciones. Informe CIISE y Documento Final nos ofrecen dos concepciones diferentes de cómo debe hacerse operativa la RdP, especialmente en lo que se refiere a la autoridad para emprender la acción (Consejo de Seguridad, Asamblea General), pero

³⁷ Serrano (2011), p. 428.

la oposición de uno y otro a la preponderancia sin restricciones de la soberanía hace que no sean radicalmente incompatibles. Algo a no infravalorar y que ha posibilitado intervenciones humanitarias de la ONU que habrían sido inconcebibles durante la Guerra Fría.

A los escépticos de los valores, utilidad y logros de la todavía joven doctrina de la Responsabilidad de Proteger (a pesar del duro golpe que para su credibilidad supuso el despropósito de la acción en Libia en 2011, que analizaré más adelante) va dirigida esta consideración de Edward Luck: "...¿Quién habría predicho en 1953 que la Declaración Universal de Derechos Humanos o la Convención sobre el Genocidio, con solo cinco años de edad, llegarían a protagonizar un papel de radical transformación en las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos? ¿Quién habría sido capaz de predecir en esos días espantosos cuánto cambiaría el mundo o cuánto estas convenciones cambiarían al mundo?"³⁸

Así pues, la Responsabilidad de Proteger en su versión Cumbre Mundial, –no radicalmente distanciada de la de la CIISE– se abrió camino. A pesar de tensiones, divergencias y enfrentamientos, ningún Estado quiso entonces ser visto como responsable de la ausencia del consenso necesario para lanzar hacia adelante lo que la justicia universal reclamaba.

Evolución de la Responsabilidad de Proteger desde 2009

En julio de 2009, tal como se le había solicitado en el párrafo 139 del Documento de la Cumbre de 2005, la Asamblea General continuó la consideración de la RdP. De alguna manera, en 2006, 2007 y 2008, la cuestión había languidecido. En el Debate de septiembre de 2006, únicamente 13 Estados (la mayoría de la UE) mencionan la RdP al revisar el nivel de implementación del Documento Final, mientras que al siguiente año lo hicieron solo siete. Y en 2008 la doctrina sufrió un duro golpe que, aun con dolor, supieron encajar sus principales impulsores. Asombrosamente, diversos países manifestaron que la Asamblea no había discutido suficientemente el acuerdo sobre la RdP contenido en el Documento Final y que los Estados miembros no obtuvieron consenso sobre su contenido y definición.

Hubo incluso actitudes cínicas que negaron lo evidente. Gareth Evans lo recuerda así: "En 2008, sin que se les alterara un solo músculo, varios delegados latinoamericanos, árabes y africanos, tomaron la palabra en la Comisión de Presupuestos de la ONU para decir que 'la Cumbre Mundial había rechazado la RdP en 2005', 'el concepto de responsabilidad de proteger no había sido adoptado por la Asamblea General' y que 'la propia Responsabilidad de Proteger no había sido aceptada o aprobada como un principio por la Asamblea General'".³⁹

Pareciera que las sesiones y debates "onusianos" en 2005 se hubieran celebrado a puerta cerrada, sin luz ni taquígrafos y que ello explicara las alucinantes frases

³⁸ Luck (2010), p. 363.

³⁹ Evans (2008), p. 288.

pronunciadas por unos cuantos delegados. Empero, se trataba simplemente de un reducido grupo de países que –valorando todavía la RdP como un derecho de injerencia occidental y alarmados porque sus respectivas situaciones socio-políticas internas pudieran llegar a ser objeto de esa “injerencia”– se habían coaligado para intentar hacer descarrilar la RdP. Su particular canto del cisne lo llevaron a cabo en 2009. Liderados por Cuba, Nicaragua y Venezuela, otros nueve países,⁴⁰ todos ellos apoyados por el presidente de la Asamblea General ese año, el nicaragüense Miguel D’Escoto, irracional, vergonzosa e inútilmente intentaron hacer fracasar la doctrina.

Haciendo caso omiso de quienes pretendieron tergiversar la realidad, desde la adopción del Documento Final de 2005, la Asamblea se enfrascó en el análisis a fondo de la Responsabilidad de Proteger, teniendo en cuenta la presentación por parte del secretario general sucesor de Kofi Annan, Ban Ki-moon, de su informe “Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger”.⁴¹ Fue uno de los debates más amplios de la Asamblea General, 94 representantes tomaron la palabra y quedó reafirmado el compromiso de la vasta mayoría de los Estados miembros (tanto del Norte como del Sur) para prevenir y detener la comisión de crímenes atroces. Con la excepción de un grupito de delegaciones (el liderado por Cuba y Nicaragua), los oradores manifestaron que lo acordado en 2005 no estaba sujeto a negociación alguna y al menos dos tercios de los intervinientes elogiaron el informe del secretario general, al tiempo que varios insistieron en que la comisión de atrocidades masivas puede constituir una amenaza a la paz y seguridad internacionales. La gran mayoría rindió tributo a África y a su papel pionero al impulsar el cambio desde la “no interferencia” a la “no indiferencia” ante los crímenes.

Treinta y siete Estados pidieron a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad que se abstuvieran de utilizar el derecho de veto en temas RdP. Quedó asimismo reafirmado que la acción unilateral no estaba contemplada y que la coerción había de ser llevada a cabo de conformidad con la Carta de Naciones Unidas. Finalmente, unos cuantos de los ya citados escépticos apoyaron la tesis del presidente de la Asamblea, el nicaragüense D’Escoto, de que antes de ocuparse de la prevención de las atrocidades, la comunidad internacional debía resolver el problema de la pobreza y el subdesarrollo. En lógico ejercicio del sentido común, al considerar que ambos problemas no eran incompatibles entre sí y que su solución podía ser abordada simultáneamente, la inmensa mayoría de los Estados decidió comprometerse en luchar para que las atrocidades masivas se conviertan en una vergüenza del pasado.⁴²

La –por decirlo con elegancia– *sui géneris* actitud del presidente de la Asamblea es claramente condenable por parcial. No separó su militancia sandinista, supuestamente revolucionaria, de la función –que debería haber sido neutral– de presidir equilibradamente el debate de un órgano fundamental de la ONU. Absurdamente cómplice de las posiciones de Cuba, Venezuela, Nicaragua y Sudán que, aún más absurdamente, pretendieron desbaratar la unanimidad lograda por todos los Estados en 2005, llegó a decir –en sus discursos de apertura y conclusión– que los Estados estaban

⁴⁰ Irán, Pakistán, Sudán, Argelia, Bolivia, Ecuador, Corea del Norte, Siria y Libia.

⁴¹ Naciones Unidas (2009a).

⁴² Una muy detallada transcripción de la sesión de 2009 se encuentra en Naciones Unidas (2009b).

profundamente divididos acerca de los principios fundamentales de la RdP, cuando resultó evidente que la inmensa mayoría, pertenecieran al Norte o al Sur, se mostraron altamente positivos sobre la doctrina. Particularmente llamativas fueron las opiniones de la India, Indonesia, Brasil, Suráfrica y Japón, todas potencias en sus respectivos ámbitos regionales. Llamativo porque en años anteriores a 2009 todos ellos expresaron preocupación por la necesidad o idoneidad de la acción militar y, no obstante, adoptaron un tono positivo en el debate de 2009. La India, por ejemplo, aceptó que la acción coercitiva puede ser necesaria, si bien enfatizando que las medidas al respecto deben ser adoptadas de acuerdo al capítulo VII de la Carta y sobre la base de caso a caso y cuando los medios pacíficos hayan resultado inadecuados, tal como consta en el Documento Final de 2005. Los otros cuatro Estados citados se expresaron en vena similar.

Es asimismo destacable que países como Bosnia Herzegovina, Croacia, Chile, Guatemala, Sierra Leona, Timor-Leste y Ruanda, entre otros, cuyas recientes generaciones han sufrido la violencia a gran escala, se dirigieron a la Asamblea clamando para que se evitara en el futuro el sufrimiento por ellos padecido. En conclusión, el Debate de 2009 sirvió para reiterar la importancia histórica adquirida por la RdP y para que la gran mayoría de los intervinientes asegurara que la doctrina se integra plenamente en los propósitos de las Naciones Unidas y constituye un serio y fundamental desafío para el siglo XXI.

Los informes del secretario general, baluarte de la Responsabilidad de Proteger

Si bien las actuaciones en 2005 y 2009 supusieron un refuerzo indudable para la doctrina, hubo un cabo importante que quedó suelto. El acto de la confirmación pública y firme de la nueva norma no aclaró qué sucedería en el caso de que el Consejo de Seguridad no pudiera o no quisiera autorizar el uso de la fuerza. Algo que podría dificultar la operatividad de la misma. De ahí el empeño de Ban Ki-moon en hacerla realmente operativa, intentando influir sobre el Consejo y dotándola de instrumentos y mecanismos adecuados de cara a concretar estrategia y táctica. Algo que Ban inicia con su primer informe “Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger”⁴³ y en lo que insiste hasta el séptimo y por ahora último, recientemente publicado, y que, significativamente, porta un título similar al primero: “Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger”.⁴⁴ Entre uno y otro –continuando e incluso incrementando el persistente esfuerzo de su predecesor Annan por institucionalizar y hacer convincente la RdP– otros cinco informes, uno cada año, destinados a fortalecer la doctrina y la práctica de lo que, al año siguiente de la Cumbre Mundial, J. Martin Rochester calificaría de “importante paso para promover una ética de la sociedad constituida por Estados”.⁴⁵ No cabe duda de que –a pesar de las disputas y desacuerdos de la Cumbre de 2005 ya comentados– la unánime adopción de la RdP en el Documento Final evidencia la creciente influencia de los argumentos éticos en los asuntos internacionales, en buena

⁴³ Naciones Unidas (2009a).

⁴⁴ Naciones Unidas (2015b).

⁴⁵ Rochester (2006), p. 95.

parte gracias al esfuerzo de la sociedad civil internacional. Así, es posible hablar de la progresiva institucionalización de un proyecto ético en las relaciones internacionales que, con el transcurso del tiempo, puede devenir en derecho consuetudinario y más tarde positivo.

Todos y cada uno de estos siete informes del secretario general sobre la RdP son considerados con ocasión de la celebración de la sesión anual de la Asamblea General. Cada año se convoca el denominado “Diálogo informal interactivo sobre la Responsabilidad de Proteger”, al que acuden los embajadores de los Estados miembros ante la organización, además de representantes de la sociedad civil internacional, expertos, analistas, académicos y asesores especializados del secretario general, quien asimismo participa. La finalidad de este Diálogo queda bien reflejada, por ejemplo, en la carta que en agosto de 2015 el presidente de la Asamblea, Sam Kutesa, dirigió a todos los representantes y observadores permanentes ante las Naciones Unidas: “El Diálogo informal facilita que los Estados miembros consideren cómo hacer avanzar el principio de la Responsabilidad de Proteger, incluyendo pasos concretos para acelerar su implementación de acuerdo con las seis prioridades identificadas por el secretario general en su informe A/69/981.⁴⁶ Asimismo, ofrece la oportunidad de un intercambio de opiniones entre los Estados miembros sobre cómo afrontar los desafíos actuales y los emergentes y sobre el modo de clarificar y profundizar la concepción común de la Responsabilidad de Proteger”.⁴⁷

Cabe decir que los siete informes anuales (2009-2015) elaborados hasta la fecha por el equipo del secretario general constituyen un cuerpo doctrinal y normativo, médula de la Responsabilidad de Proteger, conjunto de propuestas e iniciativas encaminadas a erradicar de la faz de la tierra los crímenes masivos. No es tarea fácil ni el propósito ingenuo y estoy convencido de que el incremento durante meses de las atrocidades llevadas a cabo por el autodenominado Estado Islámico (Daesh) y otros actores no estatales de similar ralea terminarán propiciando la unidad de acción de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, lo que conducirá a una actitud similar en lo que respecta a los objetivos específicos de la Responsabilidad de Proteger.

Tanto Ban Ki-moon, que culminará su mandato en diciembre de 2016 sin posibilidad de reelección, como su predecesor Kofi Annan, han sido los dos secretarios generales dedicados a fondo a hacer avanzar la RdP en la teoría y en la práctica. Tanto los informes de Annan como los de Ban son buen ejemplo. Y es de esperar que a partir de enero de 2017, fecha en que el nuevo jefe de la ONU asumirá sus funciones, continúe en la misma línea, redactando y publicitando informes, promoviendo el debate sobre el tema en las sesiones oficiales anuales de la Asamblea, agitándolo en los debates informales interactivos simultáneos y exhortando al Consejo a movilizarse.

Todos los informes tienen como punto de partida y referencia los famosos párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre mundial de 2005. Todos lo reiteran como forma de resaltar el endoso definitivo de la RdP por la comunidad internacional que los mismos

⁴⁶ Naciones Unidas (2015b).

⁴⁷ Naciones Unidas (2015c).

suponen. Del primero al séptimo cada uno introduce diversas singularidades, que pueden consultarse en la red oficial de la ONU. Digamos tan solo, a título de ejemplo, que el primero se preocupa del hecho de que una mala utilización de la norma sería perjudicial para la misma: "... la mejor manera de desalentar a Estados o grupos de Estados de abusar de la Responsabilidad de Proteger ejerciéndola para fines indebidos consistiría en desarrollar cabalmente la estrategia, los recursos, los procesos, los instrumentos y las prácticas de las Naciones Unidas en la materia".⁴⁸ El segundo incide en la necesidad de prestar la adecuada atención a los mecanismos que pueden ayudar a impedir la comisión de un crimen atroz: "En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 se pidió que se aumentara la capacidad de las Naciones Unidas en materia de alerta temprana y evaluación de los posibles casos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad, y en el párrafo 138, los jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron claramente a 'ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana'".⁴⁹

El tercer informe reconoce explícitamente el valor de los diálogos informales interactivos que se celebran a la par que la sesión regular anual de la Asamblea General: "En el Diálogo interactivo oficioso de la Asamblea celebrada el 9 de agosto de 2010, numerosos Estados miembros expresaron su interés en mantener un diálogo de esa índole en 2011 sobre la función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger...".⁵⁰

El siguiente informe anual, además de reiterar la unanimidad por la que los Estados miembros acordaron en 2005 que "cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra...", recuerda la función que desempeña la comunidad internacional para ayudar a los Estados a proteger a sus poblaciones de esos crímenes, incluida la prestación de asistencia "a los que se encuentran en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos". Recuerda igualmente que aunque prevenir los crímenes y actos atroces "es preferible a responder una vez que se han cometido, hay ocasiones en que falla la prevención y es necesaria una respuesta oportuna y decisiva". Por último, se rinde homenaje a Annan: "... que adoptó una serie de medidas con las que se fue desarrollando el concepto de la Responsabilidad de Proteger".⁵¹

El informe número cinco continua el propósito de los anteriores de prestar asistencia a la Asamblea y examina diversos aspectos de la RdP y de la aplicación de la misma. Recuerda la estrategia de los tres pilares para ejecutar el concepto en consonancia con los párrafos 138 y 139. Primer pilar o la responsabilidad primordial que incumbe a cada Estado de proteger a su población de los crímenes atroces, de conformidad con sus obligaciones nacionales e internacionales. El segundo pilar fija el compromiso paralelo de la sociedad internacional de alentar y ayudar a los Estados a cumplir dicha responsabilidad, mientras que el tercero destaca el abanico de instrumentos disponibles

⁴⁸ Naciones Unidas (2009a), p. 1.

⁴⁹ Naciones Unidas (2010), p. 1.

⁵⁰ Naciones Unidas (2011b), p. 1.

⁵¹ Naciones Unidas (2012f).

en virtud de los capítulos VI, VII y VIII de la Carta para la respuesta oportuna y decisiva ante la evidencia de que determinados Estados incumplen sus obligaciones.

La publicación de este informe coincide con el agravamiento de la guerra en Siria, sobre la que el secretario general se expresa clara y contundentemente: “El sufrimiento inaceptable que padece la República Árabe Siria es un trágico recordatorio de las consecuencias cuando, primero, el Estado y, posteriormente, la comunidad internacional, no cumplen sus responsabilidades a este respecto. Nuestra inacción colectiva para prevenir los crímenes atroces en la República Árabe Siria durante los dos últimos años y medio seguirá siendo una pesada carga moral para el prestigio de las Naciones Unidas y de sus Estados miembros, en particular los que tienen la responsabilidad primordial de la paz y la seguridad internacionales, así como los que de diferentes maneras han prolongado el conflicto”.⁵²

En el sexto informe se explican los modos en que los agentes nacionales, regionales e internacionales pueden ayudar a los Estados a cumplir su responsabilidad de proteger a la población de los crímenes masivos. Se centra en el segundo pilar y determina el enfoque y los principios que deben regir las actividades realizadas para ayudar a los Estados a cumplir sus responsabilidades en materia de protección. Se destacan tres maneras de apoyo fundamentales enmarcadas en el segundo pilar, a saber: alentar, crear capacidad y prestar asistencia. Asimismo, se señalan los problemas planteados por la aplicación del segundo pilar y se formulan recomendaciones concretas.

En el más reciente y hasta ahora el último, el séptimo informe (13/IX/2015), se presenta un balance de una década (desde su institucionalización en 2005) de iniciativas destinadas a impulsar la Responsabilidad de Proteger. Se reafirma la pertinencia duradera de la misma en cuanto expresión de compromiso político y guía para la adopción de medidas encaminadas a prevenir y detener los cuatro execrables crímenes objeto de la norma. Es el informe más importante, serio y riguroso de los siete porque al coincidir con el 10º aniversario del Documento Final y el 70º de la fundación de la ONU, el secretario general ha buscado convertirlo en epítome de la Responsabilidad de Proteger, epítome, por cierto detallado y brillante, pero que no elude la crítica y la autocrítica ante situaciones fallidas o actuaciones erróneas o mal intencionadas que afectan a la credibilidad de la doctrina, si bien los responsables son determinados Estados miembros del Consejo de Seguridad y no la organización en sí. Situaciones o actuaciones de recientísima actualidad.

Aun a riesgo de citar *in extenso*, estimo es pertinente reproducir literalmente varios párrafos del informe. Por ejemplo:

“El Consejo de Seguridad ha aprobado 30 resoluciones... que hacen referencia a la Responsabilidad de Proteger” (Párrafo 5). “... El Parlamento Europeo ha recomendado la aplicación cabal del principio por la Unión Europea”.⁵³

⁵² Naciones Unidas (2013).

⁵³ Recomendación del Parlamento Europeo de 18/IV/2013.

“Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger ha planteado importantes cuestiones prácticas, en particular en lo relativo a la necesidad de dar una respuesta oportuna y decisiva. La intervención en Libia autorizada por el Consejo de Seguridad en la resolución 1973 (2011) ha generado debates sobre cómo y cuándo debería recurrirse a la fuerza para asegurar la protección, y ha suscitado preocupación entre algunos Estados miembros acerca del uso indebido del principio... también qué tipo de apoyo sostenido puede necesitarse después de utilizar la fuerza.

“Además, la incapacidad de la comunidad internacional de responder efectivamente a la continua crisis en la República Árabe Siria ha llevado a algunos a poner en tela de juicio la utilidad del principio para lograr la adopción de medidas en los casos más difíciles” (Párrafo 9).

El informe combina el avance institucional logrado en la última década (y se felicita por ello) con la llamada de atención a carencias importantes de la sociedad de Estados en lo que a la RdP respecta, algo que condena y reprocha. En esta década (2005-2015) han disminuido en gran medida las divergencias manifestadas en el debate conceptual y la discusión ha sido reorientada hacia las cuestiones relacionadas con el cumplimiento efectivo de la norma. Se trata ahora de lograr que se convierta en actitud permanente: no centrarse en lo conceptual, sino en lo práctico.

La constatación de los hechos es precisa:

“... la violencia perpetrada por motivos de identidad de las víctimas destruye la estructura de las sociedades y tiene consecuencias que se transmiten de generación en generación. La violencia erosiona los procesos de gobernanza, hace retroceder drásticamente el desarrollo económico, crea nuevas necesidades de asistencia internacional y deja cicatrices indelebiles que entorpecen las iniciativas encaminadas a reconstruir la paz” (Párrafo 16).

El informe constata y a veces adelanta acontecimientos:

“... los crímenes atroces pueden generar una inestabilidad persistente... suelen amplificar las fuentes de conflicto, limitar el alcance de la solución pacífica de las crisis, producir importantes corrientes de refugiados y desplazamientos internos y desestabilizar los países vecinos” (Párrafo 19).

De ahí que recuerde que las estructuras estatales eficaces, legítimas y sujetas a rendición de cuentas promueven la prevención de los crímenes masivos, sobre todo si se atiende prontamente a las causas de tensión. De ahí que revistan “particular importancia las medidas constitucionales y otras jurídicas que institucionalizan el respeto de la diversidad, los sistemas judiciales que dan respuestas y las políticas públicas que contrarrestan los patrones persistentes de desigualdad y la capacidad para combatir la incitación a la hostilidad y la violencia. Una mayoría abrumadora de víctimas de crímenes atroces ha padecido privaciones y discriminación, ya sea por motivos de raza u origen étnico, religión o creencia, opinión política o de otra índole, género, orientación sexual, casta o clase” (Párrafo 21).

Nunca un secretario general de la ONU, en relación con la Responsabilidad de Proteger, ha sido tan crítico y contundente como lo está siendo Ban Ki-moon. Tanto en lo que respecta a los Estados miembros como a los órganos de la ONU, en especial el Consejo de Seguridad. El párrafo 23 del séptimo informe dice: “Resulta alarmante observar en algunos contextos nacionales que se ha retrocedido en lo que respecta a la protección de los derechos humanos y el respeto del derecho internacional humanitario y de los refugiados. Los gobiernos aducen circunstancias excepcionales, como las amenazas terroristas, las protestas y rebeliones, o las presiones que genera la migración, para justificar la renuncia a sus obligaciones jurídicas. Pero la Responsabilidad de Proteger abarca a todas las poblaciones en toda circunstancia y en todo momento...”. Nadie podrá alegar que el secretario general está distanciado de los dramáticos acontecimientos y realidades de nuestra época.

Ban Ki-moon reparte responsabilidades. Por un lado, “... la experiencia adquirida en el último decenio demuestra que proporcionar una respuesta oportuna y decisiva sigue siendo esencial para proteger a la población y que dar una respuesta colectiva puede debilitar la determinación de quienes podrían llegar a perpetrar crímenes atroces. Sin embargo, la experiencia pasada demuestra una falta de voluntad política y de cohesión de la comunidad internacional, que ha puesto en peligro la búsqueda de una respuesta coherente y oportuna a la protección de las poblaciones” (Párrafo 36).

No obstante, en mi opinión, lo más relevante de este séptimo y, por ahora, último informe de Ban Ki-moon es la crítica sin tapujos que realiza de la labor del Consejo, algo no muy frecuente en la práctica “onusiana” entre órganos distintos:

“Si bien en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 se exhortó al Consejo de Seguridad a que afrontara los crímenes atroces caso por caso, la respuesta incoherente del Consejo ante las situaciones en las que se han cometido genocidio, crímenes de guerra, depuraciones étnicas y crímenes de lesa humanidad sigue afectando a la situación de la Responsabilidad de Proteger. Con demasiada frecuencia, el Consejo de Seguridad no ha cumplido la responsabilidad que tiene en el mundo, lo que ha permitido que intereses estratégicos más limitados impidan llegar a un consenso y dar una respuesta colectiva sólida” (Párrafo 44).

Los intereses estratégicos como cuña negativa en la necesaria respuesta de los cinco miembros permanentes (P5) ante las barbaridades que persigue evitar la RdP han dificultado, incluso impedido, en efecto, la adecuada implementación de la doctrina en más de una ocasión. De ahí que el secretario general insista: “La protección de las poblaciones tiene que elevarse por encima de intereses estratégicos y políticos más concretos” (Párrafo 55).

El varapalo al órgano ejecutivo prosigue en el Párrafo 62:

“... se ha conferido una responsabilidad especial al Consejo. La creciente aceptación que recibe la Responsabilidad de Proteger hace mucho más difícil ahora que el Consejo de Seguridad justifique la inacción ante el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Cuando los miembros del Consejo... no encuentran un objetivo común, como ocurre con demasiada frecuencia

con respecto a la República Árabe Siria, las consecuencias pueden ser devastadoras, incluso para la reputación y el prestigio del propio Consejo de Seguridad”.

No obvia tampoco Ban Ki-moon el espinoso asunto de la utilización del veto por parte de los P5: “Aún en situaciones excepcionalmente complejas, en que la dinámica de la política distancia a los agentes, el Consejo tiene la responsabilidad de preparar una respuesta eficaz y colectiva. Por tanto, aliento a los miembros permanentes a que usen el veto con moderación en situaciones en que se hayan cometido crímenes atroces... Si los Estados ejercen su derecho al veto en situaciones como estas, deberían explicar públicamente qué estrategia alternativa proponen para proteger a las poblaciones en situación de riesgo” (Párrafo 63). Coincide este llamamiento del secretario general a la cordura ante la posible utilización del veto con la iniciativa franco-mexicana en esta línea comentada *supra*.

Finalmente, Ban Ki-moon expresa su preocupación en relación con el imperfecto cumplimiento de sus obligaciones internacionales por parte de un considerable grupo de Estados:

“Los progresos realizados respecto de la participación en los tratados internacionales no son uniformes y en algunos casos son muy insuficientes. Me preocupa que 48 Estados miembros no hayan pasado a ser partes en la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio. 28 Estados miembros aún no han pasado a ser partes en alguno de los Protocolos Adicionales I y II de los Convenios de Ginebra, o en ambos, lo que constituye una deficiencia grave en el contexto actual, habida cuenta de las disposiciones fundamentales que estos contienen para ampliar las disposiciones relativas a la protección a fin de que incluyan situaciones de conflicto armado internacional y no internacional. También se observan deficiencias respecto de la justicia penal internacional. 72 Estados miembros aún no son partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, y algunas partes en el Estatuto no siempre han cumplido sus obligaciones. En otros casos persisten diferencias entre la forma en que algunas jurisdicciones internas e internacionales investigan y sancionan los crímenes atroces. Poner fin a la impunidad no es una medida opcional ni negociable” (Párrafo 20).

Varios de los párrafos citados guardan estrecha relación con la aterradora situación de la que llevamos siendo testigos durante meses. El número 46, referido a los grupos armados no estatales (que no fueron considerados en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005) nos sumerge de lleno en ella:

“La escala, la brutalidad y la repercusión mundial de los actos cometidos por grupos armados no estatales, como el ISIS, Boko Haram y al-Shabab, representan una amenaza poderosa y nueva para las normas internacionales establecidas. Aunque la comisión de crímenes atroces por grupos armados no estatales no es un fenómeno nuevo, la descarada manera con la que determinados grupos armados no estatales parecen haber adoptado el recurso al genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad como estrategia para fomentar sus objetivos no tiene precedentes. La comunidad internacional tendrá que modificar los métodos que

utiliza para anticipar y prevenir la comisión de crímenes atroces y responder a ellos a fin de hacer frente a los retos que representan esos grupos”.⁵⁴

Dice Ban Ki-moon en su último informe que “ISIS... representan una amenaza poderosa y nueva para las normas internacionales establecidas”. No sólo para ellas. También para el propio sistema de relaciones internacionales, convulsionado por factores diversos. Para los años 2014 y 2015 la aplicación de adjetivos tales como terrible, espantoso y espeluznante no constituye exageración alguna. Hubo 250.000 muertos en Siria, millones de refugiados y desplazados, Boko Haram, Iraq, República Centroafricana, Libia, Sudán, Sudán del Sur... La creciente multipolaridad y el fin de la bipolaridad y la aparición de los denominados países emergentes suponen una evolución positiva en el orden global, pero la simultánea emergencia de fanáticos transnacionales como el autoproclamado Estado Islámico (algo inimaginable hace 10 o 15 años) implica una amenaza a la que hacer frente y se deben analizar rigurosamente las causas de su entrada en el tablero.

Vivimos una época en la que es posible hablar de una cierta descomposición del orden internacional, de la que, al menos en parte, es responsable Occidente. Parte del mundo occidental fue quien promovió una guerra en Iraq sin autorización explícita de la ONU y quien se sirvió de la Responsabilidad de Proteger para llevar a cabo un cambio de régimen en Libia, algo que ha dañado a la doctrina, legitimada y sustentada en el nuevo orden mundial nacido tras la Guerra Fría que facilitó la expansión sin precedentes de las responsabilidades y poderes que las Naciones Unidas en el campo humanitario. Anne Orford sostiene que la Responsabilidad de Proteger “representa uno de los cambios normativos más significativos en las relaciones internacionales desde la creación de la ONU en 1945”.⁵⁵ Claro que, como afirma Gareth Evans, “toda la consolidación normativa del mundo será de poca utilidad si la Responsabilidad de Proteger no es capaz de proporcionar protección en la práctica”.⁵⁶

En junio de 2014 el entonces ministro de Exteriores británico, William Hague, poco antes de dimitir de su puesto, afirmó que “el mundo ha entrado en un período de desorden sistémico”. Desorden del que el autoproclamado Estado Islámico se aprovecha y contribuye a incrementar. Surgido como germen a causa de la invasión anglo-norteamericana de Iraq, tal como ha reconocido Tony Blair, y consolidado en 2012 por razón de la pasividad de la comunidad internacional ante la guerra en Siria, a pesar de un oportuno plan de paz elaborado por Kofi Annan, nos encontramos en la actualidad en guerra con el ISIS (o si se prefiere, el ISIS contra nosotros) sin que se haya articulado un tratamiento de la cuestión desde el enfoque de la RdP, debido al vacío normativo en relación a los grupos armados no estatales al no haber sido estos contemplados en el Documento Final de 2005.

⁵⁴ Los párrafos 5, 9, 16, 15, 21, 23, 36, 44, 55, 62, 63, 20 y 46 pertenecen a Naciones Unidas (2015b).

⁵⁵ Orford (2011), p. 1.

⁵⁶ Evans (2015), p. 10.

Urge pues que la Asamblea General o el Consejo de Seguridad (mejor ambos simultáneamente) emitan un claro pronunciamiento a favor de que esos grupos armados no estatales sean también objeto de atención oficial de la Responsabilidad de Proteger. Un problema de similar naturaleza es el que afecta al Tribunal Penal Internacional, que viene recibiendo reiteradas peticiones para que actúe en relación a los crímenes atroces que comete el ISIS. Lamentablemente y tal como declaró en su día⁵⁷ la fiscal jefe Fatou Bensouda, la Corte no tiene jurisdicción en Siria o Iraq, al no haber reconocido ninguno de los dos la competencia del órgano judicial internacional. El Tribunal ha considerado la posibilidad de actuar contra miembros del ISIS que sean nacionales de un Estado firmante del Estatuto de Roma, pero la inmensa mayoría de los voluntarios extranjeros que se han unido al grupo criminal son de escasa o ninguna relevancia y no pertenecen a la cúpula responsable directa de los crímenes atroces. Solo una decisión externa al propio tribunal, por ejemplo, del Consejo de Seguridad “onusiano”, podría pedirle que iniciara una investigación sobre el particular. Es esperanzador que el ministro francés de Asuntos Exteriores, Laurent Fabius, manifestara en marzo de 2015 en una reunión del Consejo que los militantes del Estado Islámico han de ser perseguidos y que “es esencial que el Consejo de Seguridad traslade el asunto al Tribunal Penal Internacional”.⁵⁸

En este sentido, vale la pena señalar el papel activo que España está desarrollando en su calidad de miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el bienio 2015-2016. Así, el 14 de diciembre de 2015 el Consejo celebró una reunión especial sobre la RdP a iniciativa de España y de Chile (igualmente miembro no permanente hasta el 31 de diciembre de 2015). La reunión –que tuvo el significativo título “La Responsabilidad de Proteger y los actores no estatales”– debatió ampliamente sobre esta realidad que, como hemos mencionado, no se incluyó en el Documento Final de la Cumbre de 2005.

El encuentro de diciembre proseguía el trabajo llevado a cabo en la quinta convocatoria de la Red Global de Puntos Focales de la Responsabilidad de Proteger, celebrada en Madrid (en junio de 2015) también bajo los auspicios de España y Chile, y a la que asistieron representantes de 50 países. En ambos se suscitó la cuestión del deber moral de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de no utilizar el veto que impida actuar a las Naciones Unidas en situaciones en que puedan cometerse crímenes atroces. Según el Ministerio de Asuntos Exteriores, las dos reuniones responden al compromiso asumido por España “para potenciar, a través del Consejo de Seguridad y de otros instrumentos, la aplicación efectiva de la Responsabilidad de Proteger, cumpliendo así con el principio de responsabilidad colectiva contenido en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 que persigue apoyar y ayudar a los Estados para proteger a las poblaciones contras los denominados crímenes atroces”.⁵⁹

⁵⁷ Simons (2015).

⁵⁸ *The New York Times* (2005).

⁵⁹ Naciones Unidas (2015k). Esta iniciativa hispano-chilena fue bien acogida por los círculos “onusianos” que se ocupan de la RdP. Así lo puso de manifiesto en el Diálogo Interactivo de 2015 el embajador de los Países Bajos, copresidente del Grupo de Amigos de la Responsabilidad de Proteger (50 Estados). Véase Naciones Unidas (2015j).

He comentado con anterioridad que el séptimo y hasta ahora último informe de Ban Ki-moon sobre la RdP es el más importante y significativo. Igualmente lo fue el Diálogo informal interactivo sobre el mismo que tuvo lugar en la ONU el 8 de septiembre de 2015, donde participaron 89 Estados, además de diversos representantes de la sociedad civil internacional. Hubo acuerdo generalizado en que el avance práctico hacia la implementación efectiva de la RdP debe primar sobre el debate teórico de los fundamentos de la doctrina⁶⁰ y muchas intervenciones insistieron en la necesidad de priorizar la prevención y los mecanismos de alarma temprana ante posibles crímenes atroces.

En apoyo de la actitud crítica del secretario general respecto a la inacción del Consejo de Seguridad ante graves violaciones que contempla la RdP, numerosos Estados apelaron al Consejo para que actúe con mayor eficacia para prevenir los crímenes atroces y responda más oportuna y decisivamente y exigieron que dicho órgano no utilice el derecho de veto que impida poner coto a los mismos. Francia expresó que continúa intentando convencer a los otros cuatro miembros permanentes para que restrinjan tal derecho.⁶¹ En este sentido, el Reino Unido resaltó que “nunca votaría contra un proyecto de resolución creíble para prevenir o responder al genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra”, al tiempo que hacía un llamamiento a todos los miembros del Consejo para que se unieran a este compromiso dado que “sería el modo apropiado de resaltar este importante aniversario y de volver a comprometerse con la doctrina de la responsabilidad de proteger”.⁶²

No menos importante fue la atención que el Diálogo interactivo dedicó a la grave aparición de los grupos armados no estatales (Estado Islámico, Boko Haram, etc.) con su secuela de crímenes atroces, grupos fuera del ámbito del Documento Final 2005. El colofón consistió en el compromiso de la mayor parte de los dialogantes en suscribir las prioridades que Ban Ki-moon considera nucleares para el avance y definitiva consolidación de la RdP en la próxima década y que incluye en su informe. Entre otras, el especial aliento “a los Estados miembros a que se esfuercen por prevenir la comisión de crímenes atroces y responder a ellos como una prioridad nacional explícita, y elaborar planes nacionales concretos para su aplicación”. Además, “la prevención debe convertirse en la norma en lugar de ser la excepción, lo que se puede lograr si el debate abierto de situaciones que son motivo de preocupación se convierte en un componente más regular y aceptado de la cooperación internacional”. O su convicción de que “en el desarrollo del principio de la responsabilidad de proteger se ha prestado poca atención a evitar la recurrencia de crímenes atroces. La interrupción de ciclos repetidos de violencia requerirá una mayor atención en los próximos años, sobre todo en lo que respecta a integrar mejor el cumplimiento de la responsabilidad de proteger en las iniciativas existentes de consolidación de la paz”.

⁶⁰ La nota de la Misión permanente de Polonia ante Naciones Unidas dice que “resulta satisfactorio que, a pesar de todos los desafíos, nos hemos movido de una discusión conceptual a la aplicación práctica del concepto en muchas situaciones críticas”.

⁶¹ Naciones Unidas (2015f).

⁶² Naciones Unidas (2015h).

Antes de finalizar este apartado, quisiera resaltar –por lo que tiene de significativo, como relacionaré en páginas ulteriores– otras intervenciones de Estados que podríamos denominar “de primera línea” en el campo de nuestro estudio. Me refiero, por ejemplo, a Brasil, que, aparte de enfatizar la importancia de invertir en prevención, argumentó que la RdP refuerza la soberanía estatal (a lo que había sido reacio en ocasiones anteriores), amén de insistir en su iniciativa de la Responsabilidad de Proteger (RaP).⁶³ Aún más significativa es la declaración de China (siempre reacia a acoger con entusiasmo la RdP y desde la desastrosa actuación occidental en Libia en 2011, opuesta a una actuación incondicional de la misma). En este Diálogo interactivo, el embajador reiteró la disposición de su país a trabajar conjuntamente con la comunidad internacional “para llevar plenamente a cabo los objetivos establecidos en el Documento Final de la Cumbre de 2005”.⁶⁴

Por supuesto, la UE apoyó plenamente la doctrina y la necesidad de reafirmarla y reforzarla. Especial mención para África, ya asentada en su lema “de la no interferencia a la no indiferencia”, con contundentes expresiones de apoyo a la doctrina, entre otros, por parte de Ghana, Sierra Leona y Botsuana, el llamamiento de Tanzania para que el compromiso con la RdP “sea reflejado en las políticas, leyes y decisiones administrativas nacionales”.⁶⁵ Por su parte, Nigeria –recordando “el progreso digno de elogio en la puesta en práctica de la Responsabilidad de Proteger, mediante el artículo 4(h) del Acta Constitutiva de la Unión Africana”– pidió mayor colaboración entre los actores regionales e internacionales.⁶⁶ Anecdóticamente, como en ocasiones anteriores, mencionaré que hubo un pequeño grupo de Estados (Bielorrusia, Cuba, la India, Rusia, Sudán, Siria y Venezuela) que expresaron reservas –un par de ellos con cierta seriedad, otros haciendo uso del esperpento– a propósito del uso de la fuerza y referencias a la amenaza del cambio de régimen (tal como, lamentablemente, aconteció en Libia en 2011).

La actuación occidental en Libia en 2011 asesta un golpe bajo a la Responsabilidad de Proteger

La consolidación de la doctrina en la Cumbre Mundial de 2005 y su reafirmación en 2009 fueron seriamente afectadas por la transgresión de las potencias occidentales de los términos establecidos en la resolución del consejo de Seguridad 1973 de marzo de 2011⁶⁷ que autorizaba actuar contra el régimen libio para –únicamente– proteger a la población civil de la represión de Gadafi. El consenso entre los Estados sobre la RdP logrado en 2005 y 2009 quedó roto. Los bombardeos de la OTAN en territorio libio fueron mucho más allá del mandato del Consejo “para proteger a los civiles y las áreas pobladas por civiles y amenazadas de ser atacadas”. Cuatro de los países BRICS (Rusia, China, la India y Brasil) se habían abstenido e incluso el quinto, Suráfrica, votó

⁶³ Naciones Unidas (2015d).

⁶⁴ Naciones Unidas (2015e). El comunicado de la Misión no especifica qué representante intervino en el Diálogo Informal Interactivo.

⁶⁵ Naciones Unidas (2015i).

⁶⁶ Naciones Unidas (2015g).

⁶⁷ Naciones Unidas (2011a).

a favor de la resolución 1973, pero todos mostraron su repulsa e indignación ante la forma de actuar occidental. No obstante, su rechazo no tuvo lugar desde el inicio de las operaciones “otánicas” pues no protestaron ante la destrucción de la infraestructura de la fuerza aérea libia ni de los ataques aéreos contra las fuerzas del régimen que avanzaban hacia Bengasi. La crítica surgió de la evidencia de que EEUU, el Reino Unido y Francia perseguían derribar a Gadafi y cambiar el régimen, algo no solamente no estipulado en la resolución 173 sino tampoco en la propia doctrina RdP.

Signos de esa evidencia, entre otros, los proporcionaron los máximos dignatarios de la coalición atacante, presidentes Obama y Sarkozy y primer ministro Cameron, quienes publicaron un artículo en el *New York Times* en el que manifestaban que “Gadafi tiene que irse... un futuro sin Gadafi... mientras continúe en el poder, la OTAN tiene que mantener sus operaciones...”.⁶⁸ En paralelo, los senadores norteamericanos John McCain y Joseph Lieberman declararon que el objetivo de la intervención debía ser no sólo proteger a los civiles, sino también derrocar el régimen. Por su lado, el entonces ministro británico de Defensa, Liam Fox, sugirió que el dirigente libio podría ser un objetivo.

La indignación subió de tono y se extendió a otros muchos países y círculos distintos de los que habían dado, por abstención, su aquiescencia a actuar en Libia. Creció todavía más (y más y más en determinados círculos del mundo islámico) cuando se supo que los agresores rechazaron peticiones de alto el fuego de los agredidos, al parecer, creíbles. Cuando se atacó a personal que huía y que no suponía amenaza alguna para la población civil u objetivos sin el menor significado militar (como la residencia en que resultaron muertos los familiares de Gadafi). Además, los occidentales dieron su apoyo al lado rebelde, suministrándoles armamento. Todo ello ajeno a los principios y objetivos de la RdP. Ante ello no cabe sorprenderse de la reacción anti-RdP en numerosos Estados y opinión pública informada.

El lado occidental argumentó que no habría sido posible defender a los civiles sin actuar como lo hicieron. Difícil de sostener, especialmente cuando EEUU, el Reino Unido y Francia se negaron a debatir sus argumentos en el Consejo y no proporcionaron la información suficiente para llevar a cabo una evaluación de lo que sostenían. Gareth Evans afirma que “hay que creer a los BRICS cuando afirman se sintieron heridos por el desprecio franco-británico-norteamericano hacia ellos durante la campaña libia y que tales heridas habrán de cicatrizar antes de que se logre un consenso sobre respuestas duras a situaciones similares en el futuro”.⁶⁹ Y en su día la BRICS (y otros actores) recordaron a las fuerzas atacantes en Libia que de la filosofía de la RdP se desprende que cuando haya motivos razonables para deducir que la amenaza a la población civil ha sido eliminada o neutralizada (lo que en Libia aconteció en un momento dado) la acción militar debe ser suspendida.

⁶⁸ *New York Times* (2011).

⁶⁹ Evans (2012).

En definitiva, la actuación en Libia constituyó un desastre para la credibilidad y afianzamiento de la Responsabilidad de Proteger, un serio paso atrás en relación a los progresos y consolidación logrados en 2005 y 2009. Es una exageración afirmar que está muerta, como más de un analista ha manifestado,⁷⁰ pero no cabe duda de que ha experimentado una relativa situación de bloqueo. No en la sustancia, filosofía, puntales esenciales o principios básicos, sobre los que existe consenso generalizado, pero sí en lo que se refiere a cómo la norma ha de ser aplicada en los casos más duros, más difíciles, cuándo ha de recurrirse a la fuerza militar (como en Libia), cuando la prevención para evitar alguno de los crímenes atroces ha fracasado. Es decir, la controversia se da en el modo de aplicar, de llevar a cabo la RdP, sobre todo en lo que respecta a su tercer pilar. Incluso en el peliagudo tema de la soberanía, la mayoría de los Estados reconoce que proteger a su población de los cuatro crímenes atroces objeto de la RdP es un requisito obligado para el legítimo ejercicio de aquella. Existe asimismo acuerdo sobre la necesidad de intervenir en los casos de extrema gravedad. El desacuerdo aparece cuando tal necesidad y casos son interpretados de diferente forma. Aun así, la validez y vigencia de la norma queda corroborada por el hecho de que, a pesar del golpe bajo de Libia de 2011, el Consejo de Seguridad se ha referido en sus resoluciones a la Responsabilidad de Proteger en 38 ocasiones entre 2005 y 2015.

La iniciativa brasileña “Responsabilidad al Proteger” y la china “Protección Responsable”, claves para la revigorización de la norma

La Responsabilidad al Proteger (RaP)

La relativa parálisis de la RdP y la inacción ante la crisis siria movilizaron a la diplomacia y gobierno brasileños. Rusia ya había advertido que la extralimitación occidental en el caso libio tendría consecuencias en el sirio: “La situación en Siria no puede ser considerada en el Consejo de Seguridad aisladamente de la experiencia libia. La comunidad internacional recela de las afirmaciones que se llevan a cabo en el sentido de que la implementación de las resoluciones del Consejo de Seguridad en Libia, en interpretación de la OTAN, constituye un modelo para sus futuras acciones del ejercicio de la ‘responsabilidad de proteger’. No es difícil imaginar que los ‘defensores unidos’ pueden mañana comenzar a aplicar este ‘modelo ejemplar’ en Siria”.⁷¹

El 21 de febrero de 2012 tuvo lugar en la ONU una discusión informal sobre el concepto Responsabilidad al Proteger (RaP), co-presidida por el entonces ministro de Exteriores brasileño (y hoy representante permanente ante el organismo), Antonio de Aguiar Patriota, y el asesor especial del secretario general para la Responsabilidad de Proteger, Edward Luck. Discusión basada en la nota presentada por Brasil al Consejo de Seguridad.⁷² La iniciativa de Brasilia persigue atender las preocupaciones e inquietudes

⁷⁰ Por ejemplo, Rieff (2011) y *The New York Times* (2011). Rieff, quien, por cierto es hijo de Susan Sontag, es autor de un impactante libro sobre la difícil relación entre el movimiento humanitario y los gobiernos occidentales en situaciones de emergencia, desde Ruanda, Congo, Bosnia, Kosovo y Sudán, hasta Afganistán (véase Rieff, 2002).

⁷¹ Naciones Unidas (2011c).

⁷² Naciones Unidas (2011d).

suscitadas por la puesta en práctica de la acción militar en el marco de la RdP y estima que es fundamental que al uso de la fuerza se le preste especial atención, con mecanismos y procedimientos reforzados que el Consejo ponga en marcha para vigilar y evaluar el modo en que las resoluciones son interpretadas y ejecutadas. No obstante, la RdP considera que la mejor política es la de prevención, lo que, sin duda, ha influido en el pensamiento de Ban Ki-moon sobre el particular, pues este, en su último informe, señala que “la prevención debe convertirse en la norma, en lugar de ser la excepción”.⁷³

A este Diálogo asistieron 21 Estados, la UE y tres organizaciones de la sociedad civil internacional y todos reafirmaron su apoyo a la RdP tal como fue oficializada en la Cumbre Mundial 2005, al tiempo que la mayoría hizo notar que las bases conceptuales de la norma no están sujetas a renegociación, se trata de preocupaciones de carácter más operativo que conceptual.

Todos los participantes compartían la idea de que el uso de la fuerza debe ser una medida de último recurso, pero el fantasma de la inacción que lleva a la perpetración de una matanza estuvo presente. De ahí que Dinamarca advirtiera de que “los parámetros y condiciones de actuación en virtud de la RdP nunca han de ser utilizados para bloquear la acción encaminada a proteger a los civiles... Tal como continuamente se nos recuerda, el riesgo de inacción ante las atrocidades masivas es grande, posiblemente mayor que el riesgo de hacer demasiado”.⁷⁴ Algo compartido por Australia: en lo que a la Responsabilidad de Proteger se refiere y a las medidas y criterios para prevenir y responder a atrocidades masivas, “la aplicación de criterios y directrices tiene que continuar siendo flexible para evitar que el Consejo se encuentre con las manos atadas en los casos en que la acción sea necesaria”.⁷⁵

El tema del orden secuencial de los tres pilares de la RdP que Brasilia defendía en su iniciativa fue cuestionado por la mayoría, que sostuvo que los tres son de igual peso e importancia. Costa Rica –siempre activa en las relaciones internacionales más allá de su propia región– adujo estar en desacuerdo con lo planteado en el documento brasileño en este asunto, esto es que “los tres pilares deben seguir una línea estricta de subordinación política y de sucesión cronológica”, idea, dice Costa Rica, que “no está contenida como tal en el Documento de 2005... y tampoco se deriva de las regulaciones de la Carta. Además, podría establecer rigideces que comprometan la oportunidad y eficacia de la protección”.⁷⁶

Terminemos estas consideraciones aludiendo, una vez más y por decirlo sin estridencias, a la muy bolivariana Venezuela, único Estado en insinuar que la Responsabilidad de Proteger no ha sido endosada por la comunidad internacional:

⁷³ Naciones Unidas (2015b), punto 60.

⁷⁴ Naciones Unidas (2012c).

⁷⁵ Naciones Unidas (2012a).

⁷⁶ Naciones Unidas (2012b).

“Hasta el día de hoy no existe un consenso sobre el alcance y la naturaleza de la responsabilidad de proteger”.⁷⁷ Como si la Cumbre Mundial 2005 no hubiera existido.

La Protección Responsable (PR)

Tanto la brasileña Responsabilidad al Proteger (RaIP) como la china Protección Responsable (PR) surgen como respuesta positiva a la controversia originada por la ilegal actuación de la OTAN en Libia en 2011 y ante el bloqueo que por esa causa padece el Consejo de Seguridad en relación a Siria. Simultáneamente, se dan a conocer propuestas destinadas a convencer a los cinco grandes del Consejo de que se abstengan de utilizar el derecho de veto en temas relacionados con la comisión de crímenes atroces. Tanto el proyecto brasileño como el chino invocan la necesidad de que se garantice una mayor transparencia y obligación de responder ante los órganos competentes (rendición de cuentas) sobre las intervenciones llevadas a cabo en nombre de las Naciones Unidas.

De los cinco miembros permanentes del Consejo, y con anterioridad a la desastrosa acción en Libia, nunca Rusia y China se mostraron entusiastas hacia la RdP y EEUU, aun por razones distintas, tampoco. Sin embargo, después de 2011 los dos primeros – aun manteniendo fuertes reservas a causa de Libia– han dado algunas muestras de no desear repudiar la doctrina, en parte porque deseaban ser considerados actores responsables de las relaciones internacionales y en parte porque, después de todo, ambos se adhirieron a la unanimidad que en la Cumbre de 2005 oficializó la norma, si bien a Pekín le resulta más fácil que a Moscú presentar una cara respetable, algo que este último tiene más difícil dada su actitud en Crimea y Ucrania. No obstante, en 2013 uno y otro organizaron sendos seminarios sobre la RdP, que podrían interpretarse como gestos positivos hacia la misma. La reunión moscovita fue organizada (y al parecer inspirada por el propio ministro Lavrov) por la Academia Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y la pekinesa por el Instituto de Estudios Internacionales, organismo oficial del también Ministerio chino de Relaciones Exteriores. En ambos encuentros expertos y funcionarios debatieron sobre el concepto con destacados invitados occidentales, y en el caso de Pekín, también de los BRICS. Conviene señalar que, antes de adoptar formalmente una cuestión considerada delicada (como la RdP), tanto Moscú como Pekín exploraron y emitieron señales a través de organismos oficiosos como los que patrocinaron los encuentros de 2013.

Es Pekín quien se está moviendo más significativamente en este campo, aunque todavía con suma precaución. Recordemos que en 2001 se opuso tajantemente a las propuestas elaboradas por la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE) en cuanto las mismas contradecían los principios de no intervención y el no uso de la fuerza. En 2005, empero, se adhirió al consenso logrado por todos los miembros de la ONU en la Cumbre Mundial, si bien entre ese año y el fatídico 2011 Pekín enfatizó los dos primeros pilares de la RdP, esto es la prevención y la asistencia al Estado en dificultades, al tiempo que constreñía las posibilidades del tercer pilar, esto es, la utilización de la fuerza militar o las sanciones. Actitud

⁷⁷ Naciones Unidas (2012d). Caracas ya había mantenido esa posición en 2008 en la Comisión de Presupuestos de la ONU. Véase la nota 39 *supra*.

acertadamente descrita por Sarah Teitt como “preservación de los vestigios de lo que una vez fue firme posición sobre la no-injerencia (la exigencia de que el Estado en cuestión debía dar su consentimiento para el despliegue militar colectivo) sin aparecer completamente insensible ante las atrocidades masivas”.⁷⁸

En 2012 tuvo lugar un importante acontecimiento “académico” (¿debiéramos decir “académico-político”? ¿tal vez inspirado desde las altas esferas del poder?). Ruan Zongze, vicepresidente ejecutivo del Instituto de Estudios Internacionales (IEI) publicó un artículo de prensa que daba la señal de salida para la nueva fase china a propósito de la RdP⁷⁹ y que poco después desarrollaría en el órgano oficial del IEI.⁸⁰ Ello abrió el camino a la “Protección Responsable” (PR) y su característica más acusada es que toma como base la Responsabilidad al Proteger (RaP) y ofrece una reinterpretación del tercer pilar de la RdP tradicional, esto es, el relativo al uso de la fuerza. Sugiere al Consejo de Seguridad criterios y directrices para desplegar una adecuada acción militar⁸¹ y exige que la misma sea convenientemente vigilada y supervisada, mediante la creación de mecanismos pertinentes, para evitar que llegue a convertirse en instrumento para otros objetivos estratégicos, por ejemplo, el cambio de régimen.

Es pronto para deducir el alcance del impacto –sin duda positivo– que la Protección Responsable tendrá en la reorganización y aún más sólida institucionalización de la Responsabilidad de Proteger. La iniciativa brasileña de la Responsabilidad al Proteger, inicialmente recibida en Occidente con relativo escepticismo, se ha ido abriendo camino y animando a Naciones Unidas a incorporar los requisitos por ella sugeridos. Una corriente de opinión sostiene que la RaP, de cualidades apreciables y objetivos ambiciosos, se ha estancado parcialmente debido a la ausencia de entusiasmo por la política exterior y las relaciones internacionales (a diferencia de su predecesor Lula da Silva) de la presidenta Rouseff. Sin embargo, su más activo defensor y exponente cuando la doctrina fue elaborada y presentada en la ONU, el entonces ministro de Relaciones Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, es hoy embajador de su país ante Naciones Unidas y dentro y fuera de la Organización promueve una amplia campaña (obviamente apoyado por su gobierno) para el relanzamiento de la misma.⁸²

Si a ello añadimos el globo sonda lanzado por el gobierno de Pekín que supone la presentación de su iniciativa Protección Responsable, que, como hemos indicado, hace frente común con la brasileña, es posible afirmar que la Responsabilidad de Proteger – con el decisivo apoyo de los órganos “onusianos”, incluido el secretario general– tiene un futuro esperanzador y práctico a la hora de combatir los delitos de genocidio, depuración étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, pues nunca desde 2011 se habían dado tantas circunstancias e iniciativas simultáneas en pro de la

⁷⁸ Teitt (2011), p. 309.

⁷⁹ Ruan (2012a).

⁸⁰ Ruan (2012b).

⁸¹ Criterios y directrices que modifican la posición mantenida por Pekín en la Cumbre Mundial 2005. Ahora considera que los mismos son garantía para salvaguardar la doctrina de posibles abusos. Véase la nota 19 *supra*.

⁸² Véanse los muy interesantes argumentos expuestos sobre el particular por el embajador Aguiar Patriota en Naciones Unidas (2015d).

RdP. Porque a la RaIP y PR hay que añadir la iniciativa francesa (copatrocinada por México y más de 70 Estados) denominada “Restringiendo el uso del veto en casos de crímenes masivos” (2015), que considera que el mismo no es un privilegio sino una responsabilidad internacional que no debe ser utilizado para impedir la persecución de los delitos objeto de la RdP. En paralelo, el llamado Grupo ACT (*Accountability, Coherence and Transparency*) mantuvo en octubre de 2015 una sesión a la que asistieron más de 100 Estados para el lanzamiento del “Código de Conducta en relación a la acción del Consejo de Seguridad contra el genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra”, ligado a la iniciativa franco-mexicana. Asimismo, relacionado con las actividades que pretenden mejorar y corregir determinados usos y procedimientos del Consejo que obstaculizan la actuación de la RdP, hemos de destacar la que iniciaron en 2012 los “Cinco Pequeños” (Costa Rica, Suiza, Liechtenstein, Jordania y Singapur) con un proyecto de resolución⁸³ que el Consejo se encargó de abortar. Su empeño incluía igualmente la petición al órgano “onusiano” ejecutivo de utilizar responsablemente el derecho de veto, hoy recogida por Francia. Por otro lado, es de esperar que la victoria electoral del Partido Liberal en Canadá en octubre de 2015, país “padre” de la CIISE, vuelva a impulsar la doctrina, durante una década arrinconada por los conservadores.

A todos los actores, oficiales y oficiosos, de la ONU y de otros organismos, así como a las organizaciones de la sociedad civil internacional, empeñados en la defensa activa de los derechos humanos y en desterrar de la faz de la tierra los crímenes masivos, execrables, que degradan la condición humana, individual y colectiva, corresponde no cejar en el empeño en la noble tarea que impulsan.

Habrán asimismo de preocuparse para que a la mayor brevedad posible las Naciones Unidas incluyan como objeto de la Responsabilidad de Proteger temas y sujetos hoy en día fuera de su órbita, bien por no haber sido asumidos por el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 o bien por no haber sido hasta hoy capaz de enfrentarlos. Entre otros, me refiero al cambio climático (donde también existen responsables concretos), a las barbaridades cometidas por grupos armados no estatales (ISIS y otros) y a la destrucción a cargo de esos mismos bárbaros de lugares artísticos, patrimonio de la Humanidad (Budas de Bamiyán en Afganistán; Bosra, antigua capital de la provincia romana de Arabia, sur de Siria; y Palmira, entre otros). Sin olvidar la esclavitud a que tiene sometido a su propio pueblo el enloquecido sátrapa norcoreano, Kim Jong-un, quien, además, amenaza con sus “caprichos” nucleares la paz y seguridad internacionales.

⁸³ Naciones Unidas (2012e).

Bibliografía

- Barton, Rick (2011), "Remarks by Ambassador Rick Barton, US Representative to the Economic and Social Council of the United Nations", Diálogo interactivo de la Asamblea General sobre la Responsabilidad de Proteger, Naciones Unidas, 12/VII/2011.
- Bellamy, Alex (2006), "Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit", *Ethics and International Affairs*, vol. 20, nº 2.
- Burke-White, William W. (2011), "Adoption of the Responsibility to Protect", *Public Law Research Paper*, nº 11-40, University of Pennsylvania Law School, 30/VII/2011.
- Carpenter, Edward (1916), *Never Again. A Protest and a Warning Addressed to the Peoples of Europe*, George Allen & Unwin Ltd, Londres.
- Chandler, David (2011), "The Gap between the Promise and Reality", en Philip Cunliffe (ed.), *Critical perspectives on the Responsibility to Protect. Interrogating Theory and Practice*, Taylor & Francis.
- CIISE (2001), "La Responsabilidad de Proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados", Ottawa, diciembre.
- El País* (2015), "Bush padre critica a los halcones que rodearon a su hijo", 6/XI/2015.
- Ercan, Pinar Gözen (2012), "The Responsibility to Protect: An International Norm?", *USAK Yearbook*, vol. 5.
- Evans, Gareth (2008), "The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time has Come... and Gone?", *International Relations*, vol. 22, nº 3.
- Evans, Gareth (2012), "Responding to Mass Atrocity Crimes: The Responsibility to Protect (R2P) after Libya and Syria", conferencia en la Central European University School of Public Policy, Budapest, 24/X/2012.
- Evans, Gareth (2015), "R2P: The Next Ten Years", *Oxford Handbook on the Responsibility to Protect 2015*.
- Garwood-Gowers, Andrew (2015), "China's 'Responsible Protection' Concept: Reinterpreting the Responsibility to Protect (R2P) and military intervention for humanitarian purposes", *Asian Journal of International Law*, 4/II/2015.
- Gilligan, Emma (2015), "Redefining Humanitarian Intervention: The Historical Challenge of R2P", *Journal of Human Rights*, 4/III/2015.
- Luck, Edward (2010), "The Responsibility to Protect: Growing Pains or Early Promise?", *Ethics & International Affairs*, nº 24.
- Luck, Edward C. (2011), "From Promise to Practice: Implementing the Responsibility to Protect", www.law.du.edu, 25/VII/11.

Macfarlane, Neil, Caroline Thielking y Thomas Weiss (2004), "The Responsibility to Protect: Is Anyone Interested in Humanitarian Intervention?", *Third World Quarterly*, nº 25.

Marks, Stephen P., y Nicholas Cooper (2010), "The Responsibility to Protect: Watershed or Old Wine in a New Bottle?", *Jindal Global Law Review*, vol. 2, nº 1.

Menéndez del Valle, Emilio (1992), "El derecho de injerencia", *El País*, 12/XI/1992.

Naciones Unidas (2000), "We the Peoples: The Role of the United Nations in the Twenty-first Century", A/54/2000, 27/III/2000.

Naciones Unidas (2004), "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio", A/59/565, 1/XII/2004.

Naciones Unidas (2005a), "In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All", A/59/2005, 21/III/2005.

Naciones Unidas (2005b), "Carta de John R. Bolton, representante de los Estados Unidos de América ante la ONU, a Jean Ping, presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas", 30/VIII/2005.

Naciones Unidas (2005c), Resolución A/60/1, 24/X/2005.

Naciones Unidas (2009a), "Implementing the responsibility to protect", A/63/677, 12/I/2009.

Naciones Unidas (2009b), "Implementing the Responsibility to Protect. The 2009 General Assembly Debate: An Assessment", *Global Centre for the Responsibility to Protect*, agosto.

Naciones Unidas (2010), "Alerta temprana y evaluación y la Responsabilidad de Proteger", A/64/864, 14/VII/2010, p. 1.

Naciones Unidas (2011a), "Resolución S/RES/1973", 17/III/2011.

Naciones Unidas (2011b), "La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger", A/65/877-S/2011/393, 28/V/2011.

Naciones Unidas (2011c), "Explicación de voto. Vitaly Churkin, representante permanente de la Federación Rusa ante Naciones Unidas, a propósito del proyecto de resolución sobre la situación en Siria", Nueva York, 4/XI/2011.

Naciones Unidas (2011d), "Responsabilidad al Proteger: elementos para el desarrollo y promoción de un concepto", Documento de Naciones Unidas A/66/551-S/2011/701, 11/XI/2011.

Naciones Unidas (2012a), “Declaración del embajador Quinlan, Misión permanente de Australia ante Naciones Unidas”, 21/II/2012.

Naciones Unidas (2012b), “Declaración del embajador Ulibarri, Misión permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas”, 21/II/2012.

Naciones Unidas (2012c), “Declaración del representante permanente del Reino de Dinamarca ante Naciones Unidas”, 21/II/2012.

Naciones Unidas (2012d), “Declaración del embajador Valero, Misión permanente de la República Bolivariana de Venezuela ante Naciones Unidas”, 21/II/2012.

Naciones Unidas (2012e), “Enhancing the Accountability, Transparency and Effectiveness of the Security Council”, A/66/L.42/Rev.2, 15/V/2012.

Naciones Unidas (2012f), “La Responsabilidad de Proteger: respuesta oportuna y decisiva”, A/66/874-5/2012/578, 25/VII/2012.

Naciones Unidas (2013), “La Responsabilidad de Proteger: responsabilidad del Estado y prevención”, A/67/929/-S/2013/399, 9/VII/2013.

Naciones Unidas (2015a), “Informe del secretario general: un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger”, 13/VII/2015.

Naciones Unidas (2015b), “A Vital and Enduring Commitment: Implementing the Responsibility to Protect”, A/69/981-S/2015/500, 13/VII/2015.

Naciones Unidas (2015c), “Carta del presidente de la Asamblea General”, 26/VIII/2015.

Naciones Unidas (2015d), “Misión permanente de Brasil ante Naciones Unidas. Intervención del embajador Aguiar Patriota”, 8/IX/2015.

Naciones Unidas (2015e), “Misión permanente de China ante Naciones Unidas”, 8/IX/2015.

Naciones Unidas (2015f), “Misión permanente de Francia ante Naciones Unidas. Intervención del embajador Delattre”, 8/IX/2015.

Naciones Unidas (2015g), “Misión permanente de Nigeria ante Naciones Unidas. Intervención del embajador Ojo”, 8/IX/2015.

Naciones Unidas (2015h), “Misión permanente del Reino Unido ante Naciones Unidas. Intervención del embajador Wilson”, 8/IX/2015.

Naciones Unidas (2015i), “Misión permanente de Tanzania ante Naciones Unidas. Intervención del embajador Manongi”, 8/IX/2015.

Naciones Unidas (2015j), “Statement by H.E. Mr. Karel J.G. van Oosterom, Permanent Representative of the Kingdom of the Netherlands to the United Nations on behalf of

the Group of Friends of the Responsibility to Protect at the 'Arria' Formula Meeting of the UN Security Council on the 'Responsibility to Protect and non-state actors'", Nueva York, 14/XII/2015.

Naciones Unidas (2015k), "Misión permanente de España ante Naciones Unidas: 'Spain and Chile take Responsibility to Protect to Security Council'", *press release*, nº 322, 15/XII/2015.

Orford, Anne (2011), *International authority and the Responsibility to Protect*, Cambridge University Press, p. 1.

Pupparo, Camila (2015), "The Responsibility to Protect: Emerging norm or Failed Doctrine?", *Global Tides*, vol. 9, art. 9, p. 10.

Rice, Condoleezza (2006), "Address to the Africa Society of the National Summit on Africa", Washington DC, 27/IX/2006.

Rice, Susan (2009), "Remarks by Ambassador Susan Rice, US Permanent Representative, on the UN Security Council and the Responsibility to Protect", International Peace Institute, Vienna, 15/VI/2009.

Rieff, David (2002), *A Bed for the Night. Humanitarianism in Crisis*, Simon & Schuster, Nueva York.

Rieff, David (2011), "R2P, RIP", *New York Times*, 8/XI/2011.

Rochester, J. Martin (2006), "Between Peril and Promise: The Politics of International Law", *CQ Press*.

Ruan Zongze (2012a), "Responsible Protection", *China Daily News*, 15/III/2012.

Ruan Zongze (2012b), "Responsible Protection: Building a Safer World", *China Institute of International Studies Review*, 15/VI/2012.

Serrano, Mónica (2011), "The Responsibility to Protect and its Critics: Explaining the Consensus", *Global Responsibility to Protect*, nº 3.

Simons, Marlise (2015), "International Criminal Court says ISIS is Out of its Jurisdiction", *The New York Times*, 8/IV/2015.

Stahn, Carsten (2007), "Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?", *The American Journal of International Law*, enero, vol. 101.

Teitt, Sarah (2011), "The Responsibility to Protect and China's Peacekeeping Policy", *International Peacekeeping*, nº 18.

The Economist (1999), "Two Concepts of Sovereignty", 18/IX/1999.

The New York Times (2005), "The Lost UN Summit", 14/IX/2005.

The New York Times (2011), "Libya's Path to Peace", 14/IV/2011.

Unión Africana (2000), “Acta Constitutiva”, Lomé.

Unión Europea (2005), “Presidencia de la Unión Europea: Cumbre Mundial 2005”, 14/IX/2005.

Wheeler, Nicholas, y Frazer Egerton (2009), “The Responsibility to Protect: ‘Precious commitment’ or a promise unfulfilled?”, *Global Responsibility to Protect*, nº 1.