

CARLOS ESPÓSITO

# La responsabilidad de proteger y el uso de la fuerza en el debate sobre la reforma de la ONU

*Uno de los aspectos de los debates sobre la reforma de la ONU es la “responsabilidad” de la comunidad internacional de proteger a los ciudadanos de catástrofes evitables —desde asesinatos masivos y violaciones hasta la muerte por inanición—, cuando sus estados no son capaces o no quieren asumir esa responsabilidad. Los defensores de este enfoque hacen hincapié en la idea de soberanía como responsabilidad. Se ha propuesto que el Consejo de Seguridad de la ONU pueda adoptar medidas cuando los medios no militares no sean suficientes. Esta propuesta, sin embargo, abre muchos interrogantes: por ejemplo, su relación con el principio de no intervención en los asuntos internos de los estados, su diferencia con las llamadas intervenciones humanitarias, su carácter jurídico (derecho u obligación) y quién y cómo debe decidir sobre la utilización de la fuerza en aquellos casos en los que es aplicable la responsabilidad de proteger.*

La cumbre que se reúne en Nueva York del 14 al 16 de septiembre de 2005, para evaluar los progresos realizados desde que se proclamó la Declaración del Milenio en el año 2000,<sup>1</sup> tiene ante sí el desafío de considerar las recomendaciones conte-

Carlos Espósito es profesor titular de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid e investigador en el Programa de Gobernanza Global de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Este trabajo se basa en el informe “Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger”, preparado para FRIDE en junio de 2005 y disponible en [www.fride.org](http://www.fride.org)

<sup>1</sup> Resolución 55/2, de la Asamblea General.

nidas en el informe del secretario general de Naciones Unidas *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*,<sup>2</sup> de 21 de marzo de 2005. Entre las cuestiones planteadas en el informe, en el contexto de la “libertad para vivir en dignidad” y la “libertad para vivir sin temor”, se encuentra la responsabilidad de proteger a los ciudadanos de catástrofes evitables —desde asesinatos masivos y violaciones hasta la muerte por inanición— cuando sus estados no son capaces o no quieren asumir esa responsabilidad. Esta idea ya había sido propuesta en el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio<sup>3</sup> y proviene, a su vez, del informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado.<sup>4</sup>

Para el secretario general, “no puede aceptarse que, cuando la comunidad internacional se encuentre frente al genocidio o los abusos en masa contra los derechos humanos, Naciones Unidas se mantenga al margen y deje que los acontecimientos sigan su curso hasta el final, con consecuencias desastrosas para muchos millares de personas inocentes”.<sup>5</sup> Por ese motivo, recomienda “asumir la responsabilidad de proteger y, cuando sea necesario, debemos actuar en consecuencia”.<sup>6</sup> En el informe del Grupo de Alto Nivel se habla de la responsabilidad de proteger como una norma emergente<sup>7</sup> y, en general, todos los informes hacen hincapié en la idea de soberanía como responsabilidad,<sup>8</sup> y hacen recaer la principal carga en los estados, que tienen la obligación de proteger a su población. El problema está en los casos en que “las autoridades nacionales no estén dispuestas a proteger a sus ciudadanos o no puedan hacerlo”; en ellos se trasladaría “a la comunidad internacional la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo para contribuir a proteger los derechos humanos y el bienestar de la población civil”.<sup>9</sup> Y si los medios que no implican el uso de la fuerza militar son insuficientes, el secretario general propone que sea el Consejo de Seguridad quien pueda decidir adoptar medidas al amparo de la Carta de Naciones Unidas, para garantizar el respeto de la legalidad.

---

<sup>2</sup> Documento de Naciones Unidas A/59/2005, disponible en <http://www.un.org/spanish/largerfreedom> (desde ahora, *Un concepto más amplio de libertad*).

<sup>3</sup> *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Documento de Naciones Unidas A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, párrafos 199-203, disponible en <http://www.un.org/spanish/secureworld/index.html> (en adelante, *Un mundo más seguro*).

<sup>4</sup> Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, 2001, disponible en <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>.

<sup>5</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 134.

<sup>6</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 135.

<sup>7</sup> Aquel informe se refiere textualmente a “la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger” (*Op. Cit.*, párrafo 203).

<sup>8</sup> Ver Kofi Annan, “Two Concepts of Sovereignty”, *The Economist*, 18-24 de septiembre de 1999, p. 49.

<sup>9</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 135.

Esta concepción de la responsabilidad de proteger abre muchos interrogantes: por ejemplo, su relación con el principio de no intervención en los asuntos internos de los estados, su diferencia con las llamadas intervenciones humanitarias, su carácter jurídico (derecho u obligación) y, por supuesto, quién y cómo debe decidir sobre la utilización de la fuerza en aquellos casos en los que es aplicable la responsabilidad de proteger.

## **La discrepancia sobre el uso de la fuerza para ejercer la responsabilidad de proteger**

El secretario general afirma que “carecemos del consenso más elemental” sobre seguridad,<sup>10</sup> algo que se extiende a la controversia sobre si los estados tienen el derecho —o quizá la obligación— de utilizar la fuerza armada como protección, para salvar vidas de ciudadanos de otros estados de un genocidio o de crímenes comparables.<sup>11</sup> Para abordar esa discrepancia, en principio, se debe partir de la base de que el uso de la fuerza armada está prohibida en términos amplios por la norma establecida en el artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas. Esta norma admite la excepción prescrita en el artículo 51 de la Carta, sobre la legítima defensa, y también aquellos usos de la fuerza que sean autorizados por el Consejo de Seguridad actuando al amparo del Capítulo VII de la Carta. Las normas de ese capítulo permiten al Consejo de Seguridad determinar que existe una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o una agresión y, tras esa calificación, autorizar medidas coercitivas que pueden suponer o no el uso de la fuerza armada.<sup>12</sup> En este contexto, el Consejo de Seguridad tendría competencia para autorizar el uso de la fuerza militar en situaciones en que se estuviesen produciendo violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

Es en este ámbito sobre regulación del uso de la fuerza donde el secretario general plantea su pregunta retórica: “El genocidio, la depuración étnica y otros crímenes similares de lesa humanidad, ¿no son también amenazas a la paz y la seguridad internacionales, contra las cuales la humanidad debería poder buscar la protección del Consejo de Seguridad?”.<sup>13</sup> El Consejo de Seguridad cuenta con esa competencia, y ante ella no cabría plantear el principio de no intervención en

*Esta concepción de la responsabilidad de proteger abre muchos interrogantes: por ejemplo, su relación con el principio de no intervención en los asuntos internos de los estados*

<sup>10</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 74.

<sup>11</sup> No es el propósito de este trabajo volver sobre la extensa discusión académica acerca de la legalidad o ilegalidad de la intervención humanitaria. Ver, por ejemplo, S. Chesterman, *Just War or Just Peace. Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2001. Para una bibliografía muy amplia sobre el tema ver la publicada por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, disponible en <http://www.iciss.ca/pdf/Supplementary%20Volume.%20Bibliography.pdf>. En la doctrina española, ver especialmente el artículo de C. Gutiérrez Espada, “¿No existe, acaso, justificación jurídica posible para las intervenciones armadas por causa de humanidad?”, en *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, Vol. V, 2005, pp. 203-224.

<sup>12</sup> Artículos 39, 41 y 42 de la Carta.

<sup>13</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 125.

los asuntos internos de los estados.<sup>14</sup> Es cierto que ese principio sigue vigente y que ha permitido a los países más débiles defenderse de las intervenciones ilícitas de estados más poderosos,<sup>15</sup> pero también que en casos de genocidio o crímenes similares ese principio deja de tener sentido dentro de estados que no pueden o no quieren proteger a su población.

¿Goza de consenso entre los estados la posición del secretario general, defendida en el informe sobre un concepto más amplio de libertad? Esta posición, que significa dar un apoyo institucional y multilateralista al problema de la responsabilidad de proteger, tiene seguidores y detractores. Mientras que Canadá<sup>16</sup> o los estados miembros de la Unión Europea<sup>17</sup> lo apoyan, estados como Irán,<sup>18</sup> China<sup>19</sup> o, en general, el Grupo de No Alineados y el Grupo de los 77 lo desaprueban. Los argumentos para oponerse se repiten: los críticos alegan que el principio puede utilizarse para que los estados poderosos abusen de los más débiles y que la responsabilidad de proteger va en contra los principios de la Carta de Naciones Unidas de prohibición de uso de la fuerza, no intervención en los asuntos internos de los estados, soberanía e integridad territorial. Las posiciones señaladas y el juego del consenso tienen el poder para frenar cualquier decisión sobre este tema, y así se refleja ya en el borrador de declaración que ha avanzado el presidente de la Asamblea General.<sup>20</sup> En este documento se acepta el concepto de responsabilidad de proteger, pero también se reflejan las discrepancias porque se pospone una decisión al respecto en la Cumbre de septiembre, al agregar que los estados miembros “subrayan la necesidad de continuar la consideración del concepto de responsabilidad de proteger en la Asamblea General”.<sup>21</sup>

<sup>14</sup> Artículo 2.7 de la Carta.

<sup>15</sup> Por ejemplo, caso de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, *ICJ Reports*, 1986.

<sup>16</sup> Para el representante permanente de Canadá ante Naciones Unidas, el secretario general ha propuesto una serie de principios pragmáticos y equilibrados sobre el uso de la fuerza. Embajador Allan Rock, en su intervención en la Asamblea General en las consultas oficiosas sobre el informe del secretario general, Nueva York, 21 de abril de 2005.

<sup>17</sup> En su intervención en las consultas oficiosas en la Asamblea General, el 21 de abril de 2005, hablando en nombre la Unión Europea, el embajador Jean Marc Hoscheit, representante permanente de Luxemburgo ante Naciones Unidas, expresó que la Unión Europea “apoya el concepto de responsabilidad de proteger”.

<sup>18</sup> El representante permanente adjunto de Irán ante Naciones Unidas, embajador Mehdi Danesh –Yazdi, dijo en las consultas oficiosas celebradas en la Asamblea General, el 22 de abril 2005, para discutir el informe del secretario general, que se trataba de un “concepto altamente controvertido y vago” y que no tenía base en la Carta o el Derecho Internacional.

<sup>19</sup> En su intervención en el debate oficioso de la Asamblea General, el 19 de abril de 2005, China se mostró cautelosa ante la recomendación del secretario general.

<sup>20</sup> El documento puede consultarse en [http://www.globalpolicy.org/msummit/millenni/draft\\_outcome.pdf](http://www.globalpolicy.org/msummit/millenni/draft_outcome.pdf), párrafos 72-74.

<sup>21</sup> *Ibidem*, párrafo 74.

Ante estos argumentos críticos, sin embargo, hay que resaltar que uno de los postulados especialmente destacados por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los estados es el cambio de perspectiva: la soberanía entraña responsabilidades y no sólo derechos y una de esas responsabilidades es proteger a su propia población. La perspectiva cambia y se proyecta desde los ciudadanos que necesitan ayuda. Todos esos principios que reclaman los críticos, edificados a partir de los derechos antes que las responsabilidades de los estados, no tienen la virtualidad de detener una decisión del Consejo de Seguridad para autorizar medidas destinadas a proteger a poblaciones vulnerables ante violaciones sistemáticas de los derechos humanos.<sup>22</sup>

### **¿Quién debe decidir?**

Ésta es una de las cuestiones más complejas. En el informe del secretario general se opta por una solución incontestable: la decisión debe recaer en el Consejo de Seguridad ya que tiene competencia y capacidad para tomar ese tipo de decisiones. En la realidad, sin embargo, se presentan problemas muy difíciles de solucionar, porque el Consejo de Seguridad no siempre actúa cuando debería ante situaciones de grave y sistemática violación de los derechos humanos, equivalente a crímenes de genocidio o similares. Por lo tanto, la pregunta no es si el Consejo puede actuar, sino si es la única autoridad que puede tomar la decisión de proteger a poblaciones en situaciones de extrema vulnerabilidad, víctimas de crímenes de genocidio o similares. ¿Pueden hacerlo las organizaciones regionales por defecto? ¿Pueden hacerlo los estados? El caso reciente más paradigmático fue el uso de la fuerza por parte de la OTAN en Kosovo en 1999.<sup>23</sup> Ante la imposibilidad de tomar una decisión por la amenaza de veto de dos miembros permanentes del Consejo, la OTAN decidió intervenir. Esto llevó a algunos a defender la intervención como una respuesta necesaria frente a una situación de emergencia humanitaria y a otros a denostarla como una violación flagrante de la Carta de Naciones Unidas y, en especial, del principio de prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> En este sentido, el concepto de seguridad humana iría en la misma dirección: la de poner el énfasis en que la seguridad del estado no es el único valor protegible. Ver el Informe de la Comisión sobre Seguridad Humana, *Human Security Now*, 2003, disponible en: <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/FinalReport.pdf>.

<sup>23</sup> La lista de estudios es interminable. Para una visión general, ver T. Franck, *Recourse to Force*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, pp. 163-170; y C. Gray, *International Law and the Use of Force*, Oxford University Press, Oxford, 2ª ed., 2004, pp. 37-42.

<sup>24</sup> Si bien la ilegalidad de la acción parece incontestable sobre la base del Derecho Internacional, es interesante notar que la propuesta de resolución condenatoria presentada por Rusia al Consejo de Seguridad fue ampliamente rechazada (Documento de Naciones Unidas S/1999/649). Tres estados votaron a favor (China, Namibia y Rusia) y doce miembros votaron en contra (Argentina, Bahrein, Brasil, Canadá, Eslovenia, Estados Unidos, Francia, Gabón, Gambia, Holanda, Malasia y Reino Unido). Para algunos autores, como Thomas Franck (*Op. Cit.*, p. 169), esto

*El secretario general pone el acento en tratar de lograr que el Consejo de Seguridad funcione mejor y sea más eficaz y representativo*

El secretario general no entra en esas disquisiciones, ni pretende solucionar este problema.<sup>25</sup> Y quizá esto sea lo correcto, porque si hay reservas para aceptar la autoridad del Consejo para tomar medidas sobre la base del principio de responsabilidad de proteger, la cuestión relativa a la autoridad de las organizaciones regionales o los estados genera una profunda división. A cambio, el secretario general pone el acento en tratar de lograr que el Consejo de Seguridad funcione mejor y sea más eficaz y representativo. Ya el informe del Grupo de Alto Nivel había expresado preocupación por la falta de eficacia y credibilidad de este órgano y había afirmado que el desafío consistía en contribuir a la creación de un Consejo de Seguridad “a la vez más eficaz y más digno de crédito”, que esté en “mejores condiciones para actuar ante una amenaza y más dispuesto a ello”.<sup>26</sup> Asimismo, teniendo en cuenta la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, el secretario general afirma que “es de vital importancia, no sólo para la Organización sino para el mundo, que el Consejo esté equipado para desempeñar esa responsabilidad y que sus decisiones gocen del respeto mundial”.<sup>27</sup> Dado que es un tema central para la adopción de medidas sobre la base de la responsabilidad de proteger, es importante conocer qué se propone para hacer del Consejo un órgano más eficaz.

En el informe *Un mundo más seguro* se revalora la letra del artículo 23 de la Carta que, en relación con la composición del Consejo, no sólo hace alusión a una distribución geográfica equitativa, sino a la contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales por parte de los estados. Esta idea es apoyada por el secretario general en *Un concepto más amplio de libertad*.<sup>28</sup> Esa contribución se debería evaluar teniendo en cuenta aspectos financieros, militares y diplomáticos, como “las cuotas para el presupuesto prorrateado de Naciones Unidas, la participación en operaciones de la paz, las aportaciones a actividades voluntarias de Naciones Unidas en apoyo de los objetivos y mandatos de Naciones Unidas” e incluso el porcentaje de ayuda oficial al desarrollo.<sup>29</sup> El dato relativo al nivel de contribución de un estado al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional permitiría no sólo decidir la composición en una eventual reforma del Consejo

---

marca una tendencia a reinterpretar el artículo 53 de la Carta, que prohíbe a las organizaciones regionales tomar medidas coercitivas sin la autorización del Consejo de Seguridad. Es más, el Consejo de Seguridad aprobó luego la resolución 1244, de 10 de junio de 1999, votada con 14 votos a favor y una abstención (China), que endosa el acuerdo de 9 de junio de 1999 y autoriza el despliegue de personal de Naciones Unidas junto al de la OTAN y Rusia.

<sup>25</sup> En el informe *Un mundo más seguro* se acepta que las organizaciones regionales podrían comenzar operaciones y luego pedir autorización al Consejo. En el párrafo 272.a) se dice que “en todos los casos habría que recabar autorización del Consejo de Seguridad para operaciones regionales de paz, reconociendo que en algunas situaciones urgentes tal vez haya que hacerlo una vez comenzadas las operaciones (énfasis añadido).

<sup>26</sup> *Un mundo más seguro*, párrafo 248.

<sup>27</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 167.

<sup>28</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 169.a).

<sup>29</sup> *Un mundo más seguro*, párrafo 249.

desde un punto de vista estático, sino también revisar la composición de éste en el futuro, ya que las propuestas de modificación no son definitivas.<sup>30</sup> Sin embargo, es difícil que una revisión de ese tipo pueda aceptarse, porque los criterios podrían afectar negativamente a los actuales (y posibles futuros) miembros permanentes del Consejo.

En cuanto a la composición, en el informe *Un concepto más amplio de libertad*,<sup>31</sup> el secretario general pide que los estados se pongan de acuerdo sobre una de las dos fórmulas avanzadas en el texto *Un mundo más seguro*. Partiendo de la necesidad de una mayor representatividad, especialmente de países menos desarrollados, y de no afectar a su eficacia y hacer de él un órgano más democrático, que rinda cuentas de su actuación,<sup>32</sup> se proponen dos fórmulas alternativas, que distribuyen equitativamente los puestos en cuatro grandes regiones: África, Asia y Pacífico, Europa y América. Ambos modelos aumentarían en nueve los puestos del Consejo, convirtiéndolo en un órgano de 24 miembros. La diferencia estriba en que el primer modelo crearía seis nuevos puestos permanentes<sup>33</sup> y tres no permanentes de dos años de duración, mientras que el segundo modelo no propone la creación de ningún otro puesto permanente, sino de ocho nuevos miembros de una categoría nueva, con un mandato de cuatro años renovables, y un nuevo miembro no permanente con un mandato como el actual de dos años no renovables.<sup>34</sup>

¿Qué se propone sobre el derecho de veto? Los cinco miembros permanentes tienen un derecho de veto en las decisiones del Consejo.<sup>35</sup> Este poder fue utilizado ampliamente durante la Guerra Fría y, aunque su uso se limitó mucho a partir de los años noventa, lo importante es que su uso o la amenaza de emplearlo por parte de los miembros permanentes siguen bloqueando acciones importantes del

---

<sup>30</sup> Sobre las propuestas de reforma del Consejo de Seguridad, ver la guía de propuestas preparada por la profesora Eva María Rubio Fernández, que está disponible en [www.fride.org](http://www.fride.org). Además, para un estudio de dichas propuestas, conviene tener en cuenta los trabajos de Bardo Fassbender, *UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective*, Kluwer, La Haya, 1998, y "Pressure for Security Council Reform", en D. M. Malone (Ed.), *The UN Security Council*, Lynne Rienner, Boulder y Londres, 2004, pp. 341-355.

<sup>31</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 170.

<sup>32</sup> *Un mundo más seguro*, párrafo 249.b), c) y d) y *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 169.b) y d).

<sup>33</sup> Previsiblemente, aunque con muchos obstáculos, se habla de Japón, Alemania, Brasil, India, Suráfrica y Nigeria. Para un breve ensayo sobre los miembros permanentes y los miembros electos en el actual Consejo de Seguridad, se puede consultar el artículo de Kishore Mahbubani, "The Permanent and Elected Members", que aparece en el libro de David Malone, *Op. Cit.*, pp. 253-266.

<sup>34</sup> Si hubiera que elegir entre estos dos modelos, a España claramente le convendría el segundo, que permitiría una participación más frecuente en el Consejo. Sin embargo, España ya ha dicho que no le satisface ninguno de los dos. Ver la intervención del embajador Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, representante permanente de España ante Naciones Unidas, en el debate oficioso sobre el informe del secretario general, de 8 de abril de 2005.

<sup>35</sup> Sobre los procedimientos del Consejo ver Sydney D. Bailey y Sam Daws, *The Procedure of the Security Council*, Clarendon, Oxford, 3ª ed., 1998.

Consejo de Seguridad,<sup>36</sup> lo que será especialmente grave en los casos en que está en juego la responsabilidad de proteger. El Grupo de Alto Nivel se atrevió a decir que se trata de una institución “anacrónica” y que “no es adecuado para la institución en una era de democracia cada vez mayor”; sin embargo, recomienda no tocar el poder de veto de los que ya lo tienen ni ampliar el veto en cualquiera de las opciones de reforma del Consejo.<sup>37</sup> Ésta es una posición realista, tanto desde la perspectiva del órgano mismo como de los estados que lo componen.

Desde el punto de vista del Consejo, se ha hablado del veto como de una “válvula de escape”, que permite que no se tomen decisiones que posteriormente no podrán cumplirse por falta del apoyo o de los medios necesarios para dicho fin. Desde el punto de vista de los estados, no cabe esperar que los miembros permanentes acepten una reforma en la que vean menoscabado o pierdan el poder de veto.<sup>38</sup> De hecho, éste fue una forma de involucrar a los poderosos en una organización que, quizá, de otra forma no hubieran aprobado.<sup>39</sup>

El Grupo de Alto Nivel recomendó instituir un sistema de “voto indicativo” respecto a una propuesta de decisión.<sup>40</sup> Según el Grupo, este sistema permitiría evitar posteriores vetos, en la medida en que sería una especie de votación oficiosa que luego debería ser adoptada oficialmente para que constituyese una verdadera decisión. Se podría alegar que es una propuesta tímida, dentro de las estrategias que tratan de restringir el veto mediante cambios de procedimiento que no supongan una reforma de la Carta,<sup>41</sup> pero es pragmática y va en dirección correcta, porque una reforma efectiva del Consejo de Seguridad requiere hacer un esfuerzo mayor que el de su mera ampliación. La ampliación puede conllevar un mayor apoyo a sus decisiones, pero no es necesariamente cierto que haga del Consejo de Seguridad un órgano más representativo y guiado por los principios de efectividad, eficacia y equidad, que son los elementos necesarios para crear un sistema colectivo digno de crédito.<sup>42</sup> Todo parece indicar que las divisiones sobre estas

---

<sup>36</sup> Al respecto, puede consultarse, por ejemplo, Peter Wallensten y Patrik Johansson, “Security Council Decisions in Perspective”, en David Malone, *Op. Cit.*, pp. 17-33.

<sup>37</sup> *Un mundo más seguro*, párrafo 256.

<sup>38</sup> Hay que tener en cuenta que cualquier reforma de la Carta de Naciones Unidas necesita el voto afirmativo de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Ver mi comentario “Cuáles son las vías legales para reformar la Carta de Naciones Unidas”, disponible en <http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=462>.

<sup>39</sup> Cordell Hull, antiguo secretario de Estado de EE UU, declaró que “su gobierno no permanecería un día en Naciones Unidas sin el poder de veto”.

<sup>40</sup> *Un mundo más seguro*, párrafo 257.

<sup>41</sup> Otras propuestas van en la dirección de hacer recaer la “carga de la prueba” para justificar un veto en los miembros permanentes que decidan utilizarlo; exigir dos vetos concurrentes para bloquear una decisión, o restringir las circunstancias en que los vetos pudieran tener valor.

<sup>42</sup> En este sentido, ver el trabajo de James Paul y Celine Nahory, “Theses Towards a Democratic Reform of the UN Security Council”, *Global Policy Forum*, 13 de julio de 2005, disponible en: <http://www.globalpolicy.org/security/reform/2005/0713theses.htm>.

propuestas son aún demasiado grandes como para llegar a un consenso sobre esa reforma. De hecho, el borrador de declaración de la Asamblea General no contiene una recomendación clara sobre este punto; sólo apoya una reforma amplia del Consejo de Seguridad para contribuir a una mayor representatividad y transparencia, para mejorar la legitimidad de sus decisiones y su efectividad.<sup>43</sup>

## **¿Cuáles deberían ser los criterios básicos para legitimar la decisión de proteger?**

En el informe *Un concepto más amplio de libertad*, el secretario general insiste en que hay que lograr que el Consejo de Seguridad “funcione mejor” como fuente de autoridad en materia de uso de la fuerza. Para ello, propone que el Consejo apruebe una resolución en la que exponga unos principios para determinar cuándo se debe recurrir a la fuerza para abatir las amenazas a la paz y seguridad internacionales y exprese su intención de regirse por esos principios al decidir una autorización para hacer uso de la fuerza. Una resolución de esa naturaleza no significaría una atribución de competencias mayores o distintas para el Consejo de Seguridad.

Los principios consisten en que, cuando el Consejo de Seguridad deba decidir si autoriza el uso de la fuerza armada, debe “tener una opinión común de cómo sopesar la gravedad de la amenaza; cuál es el objetivo de la acción militar propuesta; si otros medios menos graves que el uso de la fuerza podrían conseguir probablemente detener la amenaza; si la opción militar es proporcional a la amenaza en cuestión, y si hay una posibilidad razonable de éxito”.<sup>44</sup>

El primero de esos “criterios básicos de legitimidad”<sup>45</sup> se refiere a la gravedad de la amenaza, que debe ser extrema. En ese caso, habrá que formularse la pregunta de si esas amenazas entrañan genocidio u otras matanzas en gran escala, actos de depuración étnica o infracciones graves del Derecho Internacional Humanitario. El secretario general apoya este punto de vista cuando se refiere a que la responsabilidad de proteger debería surgir ante el “genocidio, la depuración étnica y otros crímenes similares de lesa humanidad”.<sup>46</sup> Por su parte, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados también se refiere a casos de altísima gravedad. En su informe, habla de “justa causa” en dos situaciones: a) casos de pérdidas de vidas humanas a gran escala, con o sin intención genocida, que son producto de la acción deliberada del estado, de la negligencia del estado o su incapacidad de actuar, o en una situación de un estado fallido; b) en casos de limpieza étnica a gran escala, ya sea por causa de matanzas, expulsiones forzadas, actos de terror o violación.<sup>47</sup> Al fijar el listón tan alto se pone énfasis en la idea de que las medidas coercitivas adoptadas sobre la base de la responsabilidad

<sup>43</sup> Documento citado en la nota 20, párrafo 84.

<sup>44</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 126.

<sup>45</sup> *Un mundo más seguro*, párrafo 207.

<sup>46</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 125.

<sup>47</sup> *The Responsibility to Protect*, párrafo 4.19.

*La responsabilidad de proteger sólo puede justificarse cuando ha fracasado la responsabilidad de prevenir*

de proteger son y deben ser extraordinarias. Sólo en ese tipo de casos gravísimos debería invocarse el principio de responsabilidad de proteger, porque sólo en esas situaciones podrían dejarse de lado los derechos que entraña la soberanía estatal.

El segundo criterio es el propósito correcto. Aquí debe quedar bien establecido que el objetivo primordial de la acción militar que se propone consistirá en poner fin a la amenaza o evitarla. Por supuesto, los que intervengan podrán albergar motivaciones diversas para cumplir con ese objetivo primordial, pero éstas no deberían tener el poder de desvirtuar el propósito de acabar o evitar la amenaza que constituye la justa causa de protección.

La fuerza armada debe ser el último recurso. Antes deben haberse considerado todas las demás opciones no militares para hacer frente a la amenaza. La responsabilidad de proteger sólo puede justificarse cuando ha fracasado la responsabilidad de prevenir.<sup>48</sup>

Los medios deben ser proporcionales a la amenaza que se pretende erradicar. Proporcionalidad, en este contexto, significa que la escala, la duración y la intensidad de la acción militar que se propone deben ser las mínimas necesarias para hacer frente a la amenaza.

Por último, se debe juzgar si son razonables las posibilidades de que la acción militar logre hacer desaparecer la amenaza sin que sus consecuencias sean peores que las de no hacer nada. Este balance de consecuencias, que supone una cierta economía de la violencia, puede llegar a ser muy complicado.

Los principios expuestos presuponen demasiado y podrían ser interpretados como instrumentos para imponer ambiciones imperialistas o bien como obstáculos para actuar. Sin embargo, sería un avance que el Consejo de Seguridad<sup>49</sup> tomara la decisión de adoptar una resolución en la que se fijaran estos criterios para decidir en los casos concretos.<sup>50</sup> Como han dicho algunos estados,<sup>51</sup> esto ayudaría a aumentar la legitimidad del Consejo, su efectividad y su transparencia. Más aún, los principios podrían ser útiles para dificultar que el Consejo permanezca pasivo ante situaciones en las que se verifiquen los criterios de acción y, de esa manera, también contribuir a evitar acciones unilaterales contrarias al Derecho Internacio-

<sup>48</sup> *Ibidem*, párrafo 4.37.

<sup>49</sup> Ciertos estados sostienen que corresponde a la Asamblea General elaborar una resolución con esos criterios de legitimidad. Ver la intervención del embajador Juan Manuel Gómez-Robledo, representante permanente alterno de México ante Naciones Unidas, en el debate sobre el informe del secretario general, 22 de abril de 2005, párrafo 7. Texto disponible en: [http://www.un.int/mexico/2005/interv\\_042205.htm](http://www.un.int/mexico/2005/interv_042205.htm)

<sup>50</sup> Algunos estados se han mostrado cautelosos respecto de las consecuencias que la adopción de estos criterios pueda tener en las deliberaciones en el Consejo de Seguridad. Por ejemplo, el embajador Kenzo Oshima, representante permanente de Japón ante Naciones Unidas, en su intervención en la discusión del tema en la Asamblea General el 22 de abril de 2005.

<sup>51</sup> Por ejemplo, Canadá, ver nota 33 ("We strongly urge members of the Security Council to adopt, as the report recommends, a resolution that sets out these principles and expresses its intention to treat them as a guide in its decision-making. We believe that such steps would serve to strengthen the Council's legitimacy, effectiveness and transparency, but without imposing rigid guidelines").

nal. Por último, los criterios sin duda aumentarían las posibilidades de solicitar una mejor rendición de cuentas al Consejo de Seguridad.<sup>52</sup>

## **Conclusión: ¿derecho u obligación de proteger?**

Si se revisan las opiniones que expresan los representantes de los estados sobre las recomendaciones del secretario general, parece difícil que el ansiado consenso sobre el recurso a la fuerza armada se pueda conseguir en la reunión de septiembre de 2005. En el caso de la responsabilidad de proteger, sin embargo, se podría lograr un avance en dos sentidos. Por un lado, mediante el reconocimiento de un principio que no estaba en la Carta de Naciones Unidas y que se abre camino. No parece haber ningún estado que niegue el carácter dual de la soberanía estatal, que entraña derechos pero también responsabilidades. Por otro lado, puede que el Consejo de Seguridad (o la Asamblea General) llegue a adoptar una resolución que establezca los criterios de legitimidad para recurrir a la fuerza, en casos en que fracase la responsabilidad de prevenir y haya que recurrir a la de proteger. Estos criterios contribuirían a lograr una mayor eficacia de Naciones Unidas ante catástrofes humanitarias como los genocidios o crímenes similares, y serían también muy útiles para exigir que la Organización y sus órganos principales rindan cuentas a la comunidad internacional.

La rendición de cuentas no tiene que estar subordinada necesariamente a una obligación jurídica de actuar, que sería muy difícil de consensuar y aún más complicado de aplicar. No es razonable esperar un cambio en la distribución de poder en el mundo que permita actuar frente a todas las situaciones graves de violaciones sistemáticas de derechos humanos. Sin embargo, eso no debería impedir un apoyo al principio de responsabilidad de proteger, para ayudar allí donde sea posible y de esa manera contribuir también a exigir responsabilidades políticas frente a la opinión pública mundial cuando no se adoptan las decisiones apropiadas.

---

<sup>52</sup> A juzgar por las palabras del borrador del presidente de la Asamblea General (ver nota 20), estos principios difícilmente serán adoptados en la Cumbre de septiembre de 2005. El párrafo 47 de dicho documento sólo habla de la necesidad de seguir discutiendo los principios sobre uso de la fuerza identificados por el secretario general.