

TESIS DOCTORAL

2018

**La Responsabilidad de Proteger ante la
inconsistencia de la responsabilidad
colectiva: Los dilemas del uso de la fuerza
para proteger a partir del análisis de los
casos de Libia y Siria**

Dolores Bermeo Lara

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN SEGURIDAD
INTERNACIONAL**

Director: Prof. Dr. Félix Vacas Fernández

Codirector: Prof. Dr. Cástor Miguel Díaz Barrado

TESIS DOCTORAL
2018

La Responsabilidad de Proteger ante la inconsistencia de
la responsabilidad colectiva: Los dilemas del uso de la
fuerza para proteger a partir del análisis de los casos de
Libia y Siria

Dolores Bermeo Lara

PROGRAMA DE DOCTORADO EN SEGURIDAD
INTERNACIONAL

Director: Prof. Dr. Félix Vacas Fernández
Codirector: Prof. Dr. Cástor Miguel Díaz Barrado

ÍNDICE

LISTA DE SÍMBOLOS, ABREVIATURAS Y SIGLAS	9
LISTA DE TABLAS Y FIGURAS.....	11
INTRODUCCIÓN.....	13

PRIMERA PARTE

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER (RtoP): PRINCIPIO QUE GENERA OBLIGACIONES PARA LOS ESTADOS Y LA COMUNIDAD INTERNACIONAL INSTITUCIONALIZADA

CAPÍTULO PRIMERO: LA CONSTRUCCIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA RtoP	29
1. ORIGEN DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER.....	30
1.1. Causas que motivaron la elaboración del principio de <i>La Responsabilidad de Proteger</i>	31
1.2. La formación de la idea: Aporte académico y político.....	34
1.3. Planteamiento de la Responsabilidad de Proteger: El rol de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE).....	39
2. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN LA ONU.....	49
2.1. De la propuesta de la CIISE a la institucionalización de la RtoP en las Naciones Unidas.....	50
2.2. Aprobación de la Responsabilidad de Proteger en las Naciones Unidas.....	54
3. IMPLEMENTACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN LA ONU (2005–2017).....	60
3.1. El rol del Secretario General y la Asamblea General en la implementación de la RtoP	61
3.2. El rol del Consejo de Seguridad en la implementación de la RtoP	76
CAPÍTULO SEGUNDO: DEFINICIÓN Y FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER.....	83
1. APROXIMACIÓN A LA DEFINICIÓN DE LA RtoP: ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DE LA DEFINICIÓN.....	84
1.1 Elementos subjetivos de la RtoP: ¿Quién es el actor principal de proteger a la población de los actos que comprende la RtoP? ¿Contra quién estaría dirigida	

la acción coercitiva (Capítulo VII) a fin de proteger a la población en el marco de la RtoP? ¿Quiénes son objeto de protección en el marco de la RtoP?	91
1.2 Elemento objetivo de la RtoP: los crímenes que persigue	95
1.2.1 <i>Genocidio</i>	97
1.2.2 <i>Los crímenes de lesa humanidad</i>	105
1.2.3 <i>Los crímenes de guerra</i>	116
1.2.4 <i>La depuración étnica</i>	125
2. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR HECHOS INTERNACIONALMENTE ILÍCITOS...	129
3. CORRELACIÓN ENTRE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR HECHOS INTERNACIONALMENTE ILÍCITOS	141

SEGUNDA PARTE

EL USO DE LA FUERZA COMO INSTRUMENTO DE LA RESPONSABILIDAD COLECTIVA DE PROTEGER: ANÁLISIS DE LOS CASOS DE LIBIA Y SIRIA

CAPÍTULO TERCERO: EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DEL USO DE LA FUERZA COMO INSTRUMENTO PARA LA APLICACIÓN DE LA RtoP	151
1. EL MARCO JURÍDICO-NORMATIVO DEL USO DE LA FUERZA PARA PROTEGER.....	151
2. EL MARCO INSTITUCIONAL PARA EFECTIVIZAR LA RESPUESTA COLECTIVA «SI LOS MEDIOS PACÍFICOS RESULTAN INADECUADOS Y ES EVIDENTE QUE LAS AUTORIDADES NACIONALES NO PROTEGEN A SU POBLACIÓN» (DOCUMENTO FINAL 2005, PÁR. 139)	163
2.1 Desarrollo conceptual del uso de la fuerza para proteger: Informes del Secretario General de la ONU.....	166
2.2 Posición política de los Estados Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad sobre el uso de la fuerza para proteger: Pronunciamientos en los Diálogos Interactivos en la Asamblea General de la ONU	175
3. DECISIÓN DEL USO DE LA FUERZA PARA PROTEGER.....	182
3.1 La autorización de medidas coercitivas frente a la situación en Libia en 2011.....	182
3.2 El uso del veto de los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad ante la situación en Siria	187
3.3 Propuestas para restringir el uso del veto ante crímenes atroces.....	190

CAPÍTULO CUARTO: LA CUESTIÓN OPERACIONAL DEL USO DE LA FUERZA PARA PROTEGER: CASOS DE LIBIA Y SIRIA	197
1. CASO DE ESTUDIO: LA INTERVENCIÓN MILITAR EN LIBIA EN 2011. ¿ES UN MODELO DE APLICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER?.....	199
1.1. Factores que motivaron la decisión del Consejo de Seguridad de usar la fuerza en Libia en el 2011.....	200
1.2. ¿La decisión del Consejo de Seguridad de la ONU de intervenir militarmente en Libia se basó en el principio de la Responsabilidad de Proteger?....	211
1.3. ¿Las operaciones militares desplegadas en Libia, son un modelo de la aplicación de la Responsabilidad Colectiva de Proteger?.....	220
2. LA INAPLICABILIDAD DE LA RESPONSABILIDAD COLECTIVA DE PROTEGER, ANTE SITUACIONES EN QUE «LOS MEDIOS PACÍFICOS RESULTAN INADECUADOS Y ES EVIDENTE QUE LAS AUTORIDADES NO PROTEGEN A SU POBLACIÓN» (DOCUMENTO FINAL 2005, PÁR.139). LA TRAGEDIA EN SIRIA, CASO PARA EL ANÁLISIS.....	240
2.1. Primera fase: del estallido social a la represión (marzo-diciembre 2011) ...	241
2.2. Segunda fase: del conflicto armado interno al conflicto armado interno internacionalizado (2012-2018)	249
CONCLUSIONES.....	265
BIBLIOGRAFÍA	277
DOCUMENTACIÓN.....	289
ANEXOS.....	305

LISTA DE SÍMBOLOS, ABREVIATURAS Y SIGLAS

ACT: *The Accountability, Coherence and Transparency Group*

AFRICOM: *United States Africa Command*

APR2P: Asia Pacific Centre for the R2P

CDI: Comisión de Derecho Internacional

CCR2P: Canadian Centre for the R2P

CG: Convenio de Ginebra

CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja

CIISE: Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados

CIII-SIRIA: Comisión de Investigación Internacional Independiente sobre la situación en Siria

CIJ: Corte Internacional de Justicia

CNT: Consejo Nacional de Transición (Libia 2011-2012)

CPI: Corte Penal Internacional

CRtoP: *Collective Responsibility to Protect*

DIDH: Derecho Internacional de los Derechos Humanos

DIH: Derecho Internacional Humanitario

ECPI: Estatuto de la Corte Penal Internacional / Estatuto de Roma

ELS: Ejército Libre Sirio

GAN: Grupo de Alto Nivel

GCR2P: Global Centre for the R2P

HRC: *Human Rights Council*

HRW: *Human Rights Watch*

ICG: *International Crisis Group*

ICRtoP: International Coalition for the RtoP

IEEE: Instituto Español de Estudios Estratégicos

IPI: *International Peace Institute*

ISR: *intelligence, surveillance, and reconnaissance*

IUGM: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado

LCCs: The Local co-ordination committees (LCCs)

MARO: *Mass Atrocity Response Operations*

NSS: *The National Security Strategy*

ONU: Organización de las Naciones Unidas

ONUCI: Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire

ONUSOM II: Operación de las Naciones Unidas en Somalia II

OMP: Operaciones de Mantenimiento de la Paz

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

OUP: *Operation Unified Protector*

P5: Estados Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

POC: *Protection of Civilians*

ROE: *Rules of Engagement*

RtoP: *Responsibility to Protect*

RWP: Responsibility while Protecting

SF: *Special Forces*

SOHR: The Syrian Observatory for Human Rights

SOF: *Specials Operation Forces*

TMI: Tribunal Militar Internacional (de Núremberg)

TPIY: Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia

TPIR: Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Rwanda

UNAMIR: Misión de Asistencias de las Naciones Unidas a Rwanda

UNAMSIL: Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona

UNPROFOR: Fuerza de Protección de las Naciones Unidas – ex Yugoslavia

UNSMIS: Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en Siria

LISTA DE TABLAS Y FIGURAS

Tabla n°1: La RtoP en las Naciones Unidas

Tabla n°2: La estrategia de los Tres Pilares de la RtoP

Tabla n°3: La Protección de civiles en los conflictos armados. Documentos ONU

Tabla n°4: Factores de riesgo de los crímenes atroces

Tabla n°5: Medidas de aplicación del Capítulo VII en el marco de la RtoP

Tabla n°6: Personas protegidas en el marco de los crímenes internacionales

Tabla n°7: Tratados del DIH. Los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales

Tabla n°8: Infracciones graves según los Convenios de Ginebra 1949

Tabla n°9: Artículo 8.2 del Estatuto de Roma de la CPI

Tabla n°10: Proyectos de resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Siria vetados por Rusia y China

Tabla n°11: Propuestas de criterios precautorios previo uso de la fuerza

Tabla n°12: Consejo de Derechos Humanos: Comisión de Investigación Internacional Independiente sobre Siria

Figura n°1: La Responsabilidad de Proteger (Sistema)

Figura n°2: Situación en Libia (febrero, 2011)

Figura n°3: Zona de prohibición de vuelos en Libia (marzo 24, 2011)

Figura n°4: Estructura del Comando de la Operación *Unified Protector*

Figura n°5: Enfoques de Operaciones de Respuesta de Atrocidades Masivas (MARO)

Figura n°6: Territorios recuperados del control del Estado Islámico (mayo 2017)

Figura n°7: Situación del control territorial en Siria (marzo 2018)

INTRODUCCIÓN

Hace 18 años, el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Kofi Annan expuso en cinco párrafos una de las cuestiones más complejas en el ámbito de la seguridad internacional en aquella época, el “dilema de la intervención humanitaria”, lo cual motivó un amplio debate académico y político. Al respecto preguntó: «Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo *deberíamos* responder a situaciones como las de Rwanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?» (A/54/2000, pár. 217). Ante lo cual el secretario afirmó:

La intervención humanitaria es una cuestión delicada, plagada de dificultades políticas y sin soluciones fáciles. 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. En los lugares en que se cometen esos crímenes y se han agotado los intentos por ponerles fin por medios pacíficos, el Consejo de Seguridad tiene el deber moral de actuar en nombre de la comunidad internacional. El hecho de que no podamos proteger a los seres humanos en todas partes no justifica que no hagamos nada cuando podamos hacerlo. La intervención armada debe seguir siendo siempre el último recurso, pero ante los asesinatos en masa es una opción que no se puede desechar. (A/54/2000, pár. 219)

Dicho cuestionamiento, fue la base de elaboración de la “Responsabilidad de Proteger” por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE) en su informe del 2001 titulado *La Responsabilidad de Proteger* y posterior institucionalización en las Naciones Unidas, a través de la aprobación por la Asamblea General de los párrafos 138 a 140 en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (A/RES/60/1).

Sin embargo, y a pesar de haber transcurrido casi dos décadas, los cuestionamientos del secretario y preocupaciones respecto a generar políticas para detener las atrocidades siguen vigentes, puesto que la sociedad internacional es testigo de la existencia de gobiernos irresponsables que violan principios básicos de humanidad y normas de Derecho Internacional vinculantes para los Estados. Cuyos gobiernos, arropándose en el principio de «no intervención en asuntos internos» (Res. 2625), llevan a las poblaciones

a la peor de las situaciones, y condiciones de vida denigrantes y humillantes, siendo en algunos de los casos situaciones de violencia extrema con indicios claros de cometerse crímenes internacionales como genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad y actos de depuración étnica, considerados de manera general *crímenes atroces*. Para muestra, basta observar los informes de las organizaciones internacionales como Amnistía Internacional, Human Rights Watch (HRW), International Crisis Group (ICG), Global Centre for the Responsibility to Protect (GCR2P), Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), en donde se narran el sufrimiento de los niños, niñas, mujeres y hombres de todas las edades.

Los actores de atrocidades no son solo los gobiernos. De ahí que en los escenarios de violencia existen múltiples perpetradores, como los grupos armados no estatales quienes demuestran desprecio por la vida humana, y utilizan como una de sus tácticas el infringir sufrimiento a las poblaciones. Las cifras respecto a la situación humanitaria son alarmantes, a finales de 2016 las personas desplazadas por el conflicto y la persecución serían alrededor de 65,6 millones de personas, el mayor número desde la Segunda Guerra Mundial, sumando a ello, en 2017 se habrían registrado 11,8 millones de nuevos desplazamientos internos (Flintoft, ICC, 2018).

A pesar de que las principales acciones de ayuda y soporte humanitario son emprendidas por las organizaciones no gubernamentales, las cuales atienden a millones de seres humanos en situaciones de violencia y de conflicto armado, labor que hay que reconocer como es el caso del rol que desempeña la CICR. Existe un reconocimiento explícito desde hace algunas décadas de que la protección física a las poblaciones debe ser el centro de atención de las políticas nacionales e internacionales. Planteamiento que parte del concepto de la *seguridad humana*, promovido en 1994 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) principalmente en la dimensión restringida del concepto, libertad respecto al miedo (*freedom from fear*), la cual se centra en «la protección física de las personas ante la violencia en los conflictos, así como en la prevención y resolución de estos» (Mendia Azkue y Perez Armiño, 2013, p.14).

La formulación del concepto de seguridad humana por el PNUD “coincidió” con las tragedias humanitarias en la década de los noventa principalmente: en Somalia (1992-

1994); en Rwanda (1994); en Srebrenica (1995); las cuales evidenciaron las falencias de la comunidad internacional en general y la ONU en particular en brindar protección física a las poblaciones. Sin embargo, fue la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Kosovo en marzo de 1999, sin la autorización del Consejo de Seguridad (art. 53.1 Carta ONU), el punto de quiebre entre la obligación de respetar las normas de derecho internacional referentes al uso de la fuerza establecidas en la Carta de las Naciones Unidas y el deber moral de prevenir y responder a las crisis humanitarias. Lo cual acrecentó debate sobre la “intervención humanitaria”, de ahí la formulación del secretario Annan en el 2000, señalada inicialmente.

Frente a los cuestionamientos respecto a rol asumido durante la crisis humanitaria de los noventa, la ONU emprendió acciones institucionales a fin de fortalecer a la organización respecto a la protección. Una iniciativa concreta fue establecida en el primer informe del secretario Annan sobre la *protección de los civiles en los conflictos armados* (S/1999/957, 8.09.1999), a pedido del Consejo de Seguridad, en el cual se recomendaron medidas que el Consejo de Seguridad podría emprender para fortalecer la protección jurídica y la protección física de los civiles en los conflictos armados. Respecto a la protección jurídica, básicamente se refería el promover las normas del Derecho Internacional Humanitario, las normas relativas a los Derechos Humanos, así como promover la rendición de cuentas frente a la violación de dichos instrumentos. Respecto a la protección física, el secretario se refirió expresamente a la medidas políticas y diplomáticas, así como coercitivas, de acuerdo con los capítulos VI, VII, y VIII de la Carta.

Entre las medidas de protección física a los civiles que el Consejo de Seguridad podría adoptar, el secretario se refirió a la «Intervención en casos de violaciones sistemáticas y generalizadas del derecho internacional» (S/1999/957, pár. 67), a pesar de que dicha intervención se enfoca en la protección física en el contexto de conflicto armado, dicho planteamiento podría considerarse como uno de los antecedentes de la elaboración de la responsabilidad de proteger realizada por la CIISE. En el informe específicamente se señaló:

Cuando las partes en el conflicto cometen violaciones sistemáticas y generalizadas del derecho internacional humanitario y relativo a los derechos humanos que supongan amenazas de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, el Consejo de Seguridad debe estar preparado para

intervenir, en virtud de lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta. La adopción de medidas coercitivas debe considerarse un mecanismo de última instancia para proteger a la población civil de amenazas inmediatas contra su vida y para garantizar el paso seguro de convoyes humanitarios. (S/1999/957, párr. 67)

En ese mismo año, el Consejo de Seguridad decidió establecer la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) en octubre de 1999, considerada como la primera operación de paz que recibió el mandato de protección de civiles. Desde ahí las operaciones de paz de las Naciones Unidas son consideradas como el principal instrumento de la agenda de protección de civiles en los conflictos armados. En general la protección de civiles (POC por sus siglas en inglés) en los conflictos armados fue consolidándose como una temática particular gestionada principalmente por el Secretario General y el Consejo de Seguridad, a través de los informes y resoluciones sobre el tema, respectivamente.

A pesar de la pertinencia de la institucionalización en las Naciones Unidas de la protección de los civiles en los conflictos armados, es preciso señalar que la CIISE a través del Informe la Responsabilidad de Proteger en el 2001, dio respuesta al planteamiento que hiciera el Secretario General Annan en el 2000 sobre el dilema de la intervención. De ahí que se aprecia la diferencia respecto al ámbito de aplicación de los dos conceptos. Por un lado, la protección de civiles se restringe a situaciones de conflicto armado y su principal instrumento son las operaciones de paz, las mismas que se rigen por los principios: consentimiento de las partes, imparcialidad y el no uso de la fuerza excepto en legítima defensa y en defensa del mandato.

Mientras que la Responsabilidad de Proteger se refiere a actos que constituyen crímenes internacionales – genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra– así como la depuración étnica que si bien no se ha tipificado como un crimen en derecho internacional puede constituir algunos de los crímenes mencionados, dichos actos pueden ser cometidos durante un conflicto armado, o no y frente al cual se prevé como instrumento de reacción a fin de brindar protección física, las operaciones militares que sean emprendidas en el marco del Capítulo VII de la Carta, cuyas operaciones no requieren el consentimiento de las partes, lo que la CIISE denominó como intervenciones militares con fines de protección humana, enmarcadas en *la responsabilidad de reaccionar*, al

respecto aclaró «Las intervenciones militares con fines de protección humana tiene objetivos diferentes de las operaciones tradicionales de guerra o de mantenimiento de la paz» (CIISE, pár.7.1)

En vista de la particularidad operacional de las operaciones en el marco de la Responsabilidad de Proteger la CIISE, promovió la elaboración de una «“Doctrina de las operaciones de protección humana”» y afirmó que «la intervención coercitiva con fines de protección humana es solo un elemento más del proceso de intervención, que se inicia con las gestiones preventivas y concluye con la responsabilidad de reconstruir» (CIISE, pár.7.5).

El Representante Permanente de Canadá ante las Naciones Unidas, entregó oficialmente a la ONU el Informe *La responsabilidad de proteger* de la CIISE, a través de la Carta al Secretario General de fecha 26 de julio de 2002 (A/57/303). A partir de ahí, la Responsabilidad de Proteger, fue materia de observación, principalmente por el *Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio* conformado a petición del Secretario General cuyo informe fue presentado en diciembre de 2004, específicamente abordó la facultad del Consejo de Seguridad de actuar en el marco de «una obligación internacional colectiva de proteger» (A/59/565, pár.203). Así también el Secretario General en el 2005 recomendó a los jefes de Estado y de Gobierno «adoptar el principio de la “responsabilidad de proteger” como base para la acción colectiva (...)» (A/59/2005, p. 65. 7.b).

Dichos pronunciamientos son los antecedentes de la institucionalización de la *responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad*, en las Naciones Unidas, a través de la inclusión del tema en los párrafos 138, 139 y 140 en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, aprobado por los Jefes de Estado y Gobierno en el marco del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General, resolución A/RES/60/1.

En términos generales dichas disposiciones se refieren a la responsabilidad – entendida como obligación- que tienen los Estados de prevenir y de proteger a sus poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad, y depuración étnica. Así como la responsabilidad de la comunidad internacional

representada por las Naciones Unidas de ayudar a los Estados a cumplir con sus obligaciones a través de medios pacíficos, y si dichos medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población, los jefes de Estado convinieron en adoptar medidas colectivas (Capítulo VII de la Carta) por medio del Consejo de Seguridad. (Documento Final 2005, pár. 138-139)

A pesar de la simplicidad con la que se expone el tema en dichos párrafos, existen una diversidad de cuestiones que circundan en torno al tema, como las dificultades que obstaculizan su implementación especialmente a nivel colectivo. Siendo la intervención militar en Libia en el 2011 y sus efectos, la cual tenía como finalidad «proteger a los civiles (...) que estén bajo amenaza de ataque» (S/RES/1973, pár.4) la cuestión crucial que incentivó el debate en los planos político, civil y académico, llegando incluso a cuestionarse la vigencia de la Responsabilidad de Proteger. Dicha percepción se agudizó con la inoperatividad del Consejo de Seguridad frente a situaciones en que es evidente la comisión de atrocidades, como la parálisis del Consejo de Seguridad frente a la crisis humanitaria en Siria, conflicto en curso, y respecto a la cual Rusia y China han ejercido el poder del uso del veto en diversas ocasiones.

Frente a ello y ante las crisis humanitarias actuales (junio 2018) donde las poblaciones civiles y/o grupos protegidos en: Afganistán, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Myanmar, Siria, Yemen, South Sudán, Burundi, Irak, Territorio Palestino (GCR2P, R2P Monitor, 15.05.2018), Venezuela (Flintoft, ICG, 2018), entre otros, son objeto de la violencia indiscriminada en diferentes niveles y por diferentes actores, siendo los gobiernos los principales perpetradores y en algunos de los casos con el involucramiento de actores externos, se considera que la pregunta planteada por el secretario Annan hace casi dos décadas sigue vigente, «¿cómo *deberíamos* responder a situaciones como las de Rwanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?» (A/54/2000, pár. 217). Como afirma Caroline Flintoft (2018) «war and political crisis are causing human anguish on a scale unseen in a generation» (p.1).

A pesar del reconocimiento de los Estados de la responsabilidad que tienen tanto individualmente como colectivamente de proteger a las poblaciones, y en ese marco la

posibilidad de activar la respuesta colectiva a fin de evitar o detener las masacres, el uso de la fuerza con el fin de proteger en escenarios complejos donde las poblaciones son víctimas de las peores formas de violencia, constituye uno de los mayores dilemas en el marco de la Responsabilidad de Proteger y en el Sistema de Seguridad Colectiva en general. De ahí que en el marco del proyecto de investigación que antecede a la tesis doctoral se planteó como pregunta de investigación la siguiente: *¿El sistema de seguridad colectiva, está capacitado para cumplir con la obligación de proteger físicamente a las poblaciones de la comisión de crímenes atroces según lo promueve la Responsabilidad de Proteger?*

A fin de responder a dicho planteamiento, la investigación se basó principalmente en observar y analizar el alcance y viabilidad del uso de la fuerza para proteger en el marco de la responsabilidad colectiva de proteger, en los aspectos jurídico, institucional y operativo, considerando como un caso de estudio puntual la intervención militar en Libia en el 2011, y como un caso para el análisis, la inaplicabilidad de la responsabilidad colectiva de proteger ante la tragedia humanitaria en Siria.

Una de las cuestiones que motivaron la elección del objeto de estudio fue, que, a pesar de la considerable literatura sobre la Responsabilidad de Proteger –destacándose la producción de origen anglosajón–, el enfoque específico en el uso de la fuerza como instrumento de aplicación ha sido escasamente abordado. Lo cual se observa también en el ámbito político-institucional, como lo evidencian los Informes del Secretario General sobre la Responsabilidad de Proteger. Lo cual llama la atención, puesto que el tema ha sido central en la discusión de los Estados críticos de la Responsabilidad de Proteger, como Rusia y China, que en calidad de Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad han vetado once proyectos de resoluciones sobre la situación en Siria.

Respecto al marco teórico en que se circunscribe el tema, es importante subrayar que a nivel conceptual la Responsabilidad de Proteger se encuentra aún en desarrollo, de ahí la imprecisión y discrepancia respecto a su estatus normativo, así como la diversidad de calificativos para describirla, considerada como: un principio, una norma, una doctrina, un concepto, una noción. Por ello, aunque la base conceptual de la Responsabilidad de Proteger se origina de los postulados de la Seguridad Humana, concepto posicionado en

la escuela crítica (David, 2008), puesto que «[prioriza] al individuo sobre el Estado como referente de seguridad» (Pérez de Armiño, 2013, p.24); la Responsabilidad de Proteger surgió principalmente como una iniciativa práctica (CIISE, pár. 8.24), que tenga repercusión en el campo político internacional. Por un lado, promueve el entender a la soberanía como responsabilidad y por otro tiene por fin el efectivizar la acción colectiva frente a situaciones de imperiosa necesidad humana, priorizando la responsabilidad internacional sobre el principio de no intervención, los cuales constituyen los principios básicos señalados por la CIISE (Sinopsis).

Así, la Responsabilidad de Proteger como tema de análisis, confluye entre la academia y la política, causando discrepancias entre los dos sectores (Thakur, 2017, pp.301-325). De ahí que a fin de centrar la investigación en el objeto que persigue, la fuente teórica se basa en de diferentes disciplinas de estudio: Seguridad Internacional-Seguridad Humana; Derecho Internacional Público– Derecho Internacional Humanitario, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Penal Internacional–; Relaciones Internacionales; Estudios Estratégicos.

En general, la investigación que se expone en la tesis es de naturaleza cualitativa, la metodología se centra en la extracción de inferencias descriptivas y causales (King, Keohane y Verba, 2012), para lo cual se ha tratado con rigor la utilización de los datos, los cuales parten principalmente de fuentes primarias, como los documentos oficiales de las Naciones Unidas, entre ellos informes del Secretario General, resoluciones del Consejo de Seguridad, documentos y actas de la Asamblea General, informes de la Comisión de Derecho Internacional entre otros documentos originales; así como de fuentes secundarias basada principalmente en la producción académica y teórica respecto a la Responsabilidad de Proteger en general, cuyo estudio y enfoque es transversal a otras disciplinas de estudio como: Seguridad Internacional-Seguridad Humana; Derecho Internacional Público– Derecho Internacional Humanitario, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Penal Internacional–; Relaciones Internacionales; Estudios Estratégicos.

Explicación sobre la estructura de la tesis

La tesis se estructura en dos partes, con dos capítulos cada una de ellas, y el apartado de las conclusiones. En la primera parte se realiza una exploración sobre el tema general, la Responsabilidad de Proteger, con el objetivo de aproximarse a la respuesta ¿Qué es y comprende la Responsabilidad de Proteger? Mientras que en la segunda parte se centra en el objeto específico de la investigación, el uso de la fuerza como instrumento de la Responsabilidad colectiva de Proteger, observada en tres dimensiones legal, institucional y operacional.

De inicio, fue imprescindible partir con la observación y análisis de lo que comprende la Responsabilidad de Proteger de manera amplia, para ello se desglosó el tema en dos áreas de observación: La primera engloba el proceso de construcción y evolución de la idea, la cual incluye el origen, la institucionalización y la implementación en las Naciones Unidas (Capítulo Primero).

La segunda área de observación y análisis se refiere a la definición y fundamento de la Responsabilidad de Proteger (Capítulo Segundo). En ese aspecto, y a fin de aproximarse a una definición específica de la Responsabilidad de Proteger, se enmarcó el estudio en los elementos subjetivo y objetivo que comprende. Respecto al elemento objetivo, esto es: los crímenes internacionales y actos delictivos que persigue, constituye el elemento primordial de la Responsabilidad de Proteger. Lo cual lo conecta con el Derecho Internacional Público, y en donde podría encontrarse el fundamento jurídico sobre el que se sustenta. De ahí la pertinencia de describir sistemáticamente el origen y alcance de los crímenes internacionales.

En vista de que dichos actos delictivos constituyen violaciones graves de normas imperativas *de ius cogens*, y por tanto son un hecho ilícito a luz de la Responsabilidad Internacional, fue pertinente incluir en la observación el alcance general de la *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, y la correlación con la Responsabilidad de Proteger.

A fin enfocar el estudio en el objeto específico de la investigación, el uso de la fuerza en el marco de la Responsabilidad de Proteger, y en vista de que se subsume en el ámbito de la seguridad colectiva establecida en la Carta de las Naciones Unidas, el primer elemento a observar se refirió al marco jurídico e institucional del uso de la fuerza (Capítulo Tercero). Para ello se observó el alcance del principio de la prohibición del uso de la fuerza en la Carta de las Naciones Unidas, establecido en el artículo 2. 4 de la Carta y las excepciones a dicho principio.

Respecto al marco institucional en que se encuadra el uso de la fuerza como herramienta de la Responsabilidad de Proteger, y a pesar de que de manera general se basa en las estipulaciones de la Carta y las acciones y atribuciones que competen al Consejo de Seguridad, la explicación sobre el alcance del uso de la fuerza para proteger ha sido incipiente, como lo confirman los Informes del Secretario General sobre la Responsabilidad de Proteger. Además, la estructura de los tres pilares diseñada para explicar el alcance de la Responsabilidad de Proteger ha provocado confusión, principalmente el tercer pilar, que se refiere a la fase de respuesta o de reacción que implica la Responsabilidad de Proteger.

De ahí, que a fin de determinar cuáles han sido los pasos institucionales que se han dado en las Naciones Unidas y las directrices políticas a fin de efectivizar la respuesta colectiva «si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población» (Documento Final 2005, pár. 139), el análisis se basó en observar las referencias del uso de la fuerza en los Informes del Secretario General sobre la Responsabilidad de Proteger y la posición política de los Estados Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad: Estados Unidos, China, Rusia, Reino Unido y Francia (P5) en los Diálogos Interactivos en la Asamblea General sobre la Responsabilidad de Proteger, considerando que la posición de los P5 es fundamental para efectivizar la respuesta colectiva en el marco de la Responsabilidad de Proteger.

Además, se considera como un medio para determinar la posición política y desarrollo institucional, así como los limitantes al respecto, los pronunciamientos y argumentos realizados por los representantes de los Estados Miembros Permanentes en el marco de la votación de los proyectos de resolución del Consejo de Seguridad. Específicamente

respecto a la aprobación de la Resolución 1973 que posibilitó la intervención militar en Libia, esto es el uso de la fuerza para proteger a la población sin el consentimiento del Estado. Así como también, los pronunciamientos de los P5 particularmente de China y Rusia en los proyectos de resolución que fueron vetados respecto a la situación en Siria, los cuales evidencian la traba política–institucional de efectivizar la Responsabilidad de Proteger a nivel colectivo.

Un aspecto fundamental respecto al uso de la fuerza como herramienta de la Responsabilidad de Proteger a nivel colectivo, se refiere a la cuestión operacional. Esto es las formas y los medios para cumplir con el compromiso realizado por los Jefes de Estado y de Gobierno en el 2005, señalado en la segunda oración del párrafo 139 del Documento Final:

[E]stamos 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. (Documento Final 2005, pár.139)

A fin de determinar las capacidades políticas y operativas que han sido desarrolladas para efectivizar la respuesta colectiva a fin de proteger, así como las limitaciones a una respuesta oportuna decisiva, el análisis sobre el aspecto operacional incluyó dos aspectos, los cuales fueron desarrollados en el Capítulo Cuarto. El primero referido a la intervención militar en Libia en el 2011, considerada como caso de estudio, puesto que fue la primera vez que el Consejo de Seguridad autorizaba de manera implícita el uso de la fuerza sin la autorización del Estado, invocando la Responsabilidad de Proteger (Adams, 2016, p.778).

En general el análisis de la intervención militar en Libia se basó en observar las siguientes cuestiones: Primero: Si la decisión del Consejo de Seguridad de la ONU de intervenir militarmente en Libia, ¿se basó en el principio de la Responsabilidad de Proteger?, para lo cual se utilizó como herramienta teórica-práctica, los criterios precautorios de la intervención militar elaborados por la CIISE, puesto que al momento de la intervención era la única herramienta práctica enfocada en la responsabilidad de

proteger. Segundo: Deducir, si las operaciones militares desplegadas en Libia, ¿podrían considerarse como un modelo de la aplicación de la Responsabilidad Colectiva de Proteger?, para lo cual se analizó la intervención militar en Libia en dos fases determinadas por los períodos de tiempo de las operaciones militares emprendidas en Libia: la Operación Odisea del Amanecer (*Operation Odyssey Dawn*) y la Operación Protector Unificado (*Operation Unified Protector*).

El segundo aspecto, se refiere a la inaplicabilidad de la Responsabilidad Colectiva de Proteger en la crisis humanitaria en Siria, conflicto en curso desde el 2011 hasta la actualidad. A pesar de que se registran otras situaciones en donde se cometen crímenes atroces, así como situaciones de riesgo inminente (GCR2P, R2P Monitor, 15.05.2018), y por lo tanto su observación y análisis son necesarias; la situación en Siria reviste particular importancia en vista del rol directo en el conflicto que ha desempeñado uno de los Estados Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad, Rusia. Así como también, la parálisis del Consejo de Seguridad por el veto de Rusia y China por once ocasiones de 2011 a 2017, –Rusia 11, China 6–, los cuales imposibilitaron una respuesta oportuna que detenga las masacres a la población siria cuyo principal perpetrador ha sido el gobierno de Bashar Al Assad.

En general el análisis de la inaplicabilidad de la Responsabilidad de Proteger en la crisis en Siria se basó en determinar: si ¿la situación en Siria justificaba la actuación de la comunidad internacional en el marco de la Responsabilidad Colectiva de Proteger? y si ¿era viable la intervención militar para proteger?, para ello se delimitó la observación en dos fases, las misma que fueron determinadas en base a las características del conflicto.

Respecto al apartado de las conclusiones, se expone de manera general, las cuestiones que podrían considerarse como logros y avances tanto en el plano conceptual y político-institucional, con el fin de alcanzar el objetivo central que persigue la Responsabilidad de Proteger. Pero principalmente se extraen algunos de los problemas que limitan la aplicación de la Responsabilidad de Proteger a nivel colectivo «si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa

humanidad» (Documento Final 2005, pár. 139). Los cuales evidencian la validez de la hipótesis inicialmente planteada en el Plan de Investigación:

El Sistema de Seguridad Colectiva no está capacitado, tanto en el plano normativo como operativo, para cumplir con el fin que promueve la Responsabilidad de Proteger a nivel colectivo, que es brindar protección física a las poblaciones frente a los casos de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra y depuración étnica, por lo que deberá promoverse la transformación o evolución de este, para que dicho ideal, la protección colectiva, pueda traducirse en resultados factibles. (Plan de Investigación 2014/2017)

PRIMERA PARTE
LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER (RtoP): PRINCIPIO QUE GENERA
OBLIGACIONES PARA LOS ESTADOS Y LA COMUNIDAD
INTERNACIONAL INSTITUCIONALIZADA

La Responsabilidad de Proteger (RtoP *Responsibility to Protect*)¹ emergió en la escena internacional hace poco más de una década, con la aprobación de los párrafos 138 a 140 contenidos en el Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005 aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución A/RES/60/1 (en adelante Documento Final 2005). A pesar, del corto tiempo en la escena internacional, la RtoP ha sido de manera intensa, materia de estudio y debate tanto en el ámbito académico como en el ámbito político. Así lo confirman por un lado las diversas publicaciones que se han realizado sobre el tema y por otro las declaraciones políticas realizadas en los Diálogos Interactivos anuales que se han llevado a cabo en la Asamblea General desde el 2009, los cuales han tenido como base de discusión los Informes sobre la RtoP, presentados por el Secretario General.

Considerando que la RtoP es un tema amplio y complejo de observar, el siguiente apartado tiene por objeto exponer dos cuestiones que se consideran sustanciales previo estudio y análisis del objetivo de la investigación. Por un lado, en el Capítulo Primero se describe, de manera sucinta, el proceso de construcción de la RtoP el cual comprende tres etapas: origen; institucionalización e implementación en la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Mientras que en el Segundo Capítulo se observan los elementos principales que comprende la RtoP, entre ellos el elemento objetivo el cual se refiere a los actos que constituyen crímenes atroces, el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y la depuración étnica, los tres primeros considerados crímenes internacionales en el marco del Derecho Internacional y frente a los cuales los

¹ Como acrónimo del término *Responsibility to Protect* también se usa la sigla R2P. Sin embargo, se ha considerado utilizar para este estudio la sigla RtoP, puesto que se coincide con la definición de la sigla R2P dada en *Parry & Grant Encyclopaedic Dictionary of International Law*: «**R2P** An inelegant acronym for the responsibility to protect» (p. 495)

Estados tienen obligaciones de estricto cumplimiento. Adicionalmente, se exponen algunos elementos que relacionan al concepto de la RtoP con la Responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos.

CAPÍTULO PRIMERO

LA CONSTRUCCIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA RtoP

De manera amplia se podría considerar al surgimiento de la idea de la Responsabilidad de Proteger como un efecto de la constante transformación del sistema internacional, como afirma Díaz Barrado:

La razón última de la aparición de la “responsabilidad de proteger”, con contenido jurídico, habría que encontrarla en la evolución que viene experimentando la sociedad internacional y su ordenamiento jurídico que, a pesar de ser cada vez más heterogéneos, son, al mismo tiempo, portadores de aspectos políticos que tienden a asentar valores que alcanzan significados normativos, con una proyección universal (Díaz Barrado, 2012, p.7)

Por otro lado, y desde un aspecto más puntual se podría relacionar el surgimiento de la idea de la Responsabilidad de Proteger, con las acciones que se han emprendido a fin de enfocar la protección del ser humano en las agendas políticas internacionales, esto es considerar al individuo como sujeto de derecho. Lo cual se relaciona intrínsecamente con la evolución de la protección internacional de los Derechos Humanos, una evolución que no ha sido lineal, como asevera Fernández Liesa (2013) «la historia internacional de los derechos humanos está llena de luces y sombras, de avances y retrocesos. Al igual que hay ciclos económicos se puede pensar en que hay ciclos en derechos humanos» (p.217).

En ese marco, y considerando imprescindible la observación del proceso que impulsó la idea de la Responsabilidad de Proteger en el escenario político-internacional, así como la evolución a partir de su institucionalización en las Naciones Unidas, el presente estudio comprende tres etapas diferenciadas: origen; institucionalización; e implementación. Las dos primeras etapas corresponden al proceso de formación del concepto, y se plasman principalmente en dos documentos: El Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados del 2001 *La Responsabilidad de Proteger* y el Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005 (A/RES/60/1). Mientras que la implementación del concepto en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) al ser

un proceso continuo, el análisis va desde su aceptación en el 2005 hasta la fecha del noveno Informe del Secretario General sobre la RtoP (septiembre 2017).

1. ORIGEN DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

El origen de la terminología la Responsabilidad de Proteger se encuentra explicado en el *Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados* del 2001, *La Responsabilidad de Proteger* (en adelante Informe CIISE). En términos generales, el Informe CIISE aborda dos conceptos que han sido centro del debate desde finales de los ochenta, «la intervención humanitaria» y «el derecho a intervenir» o también llamado «derecho de injerencia».² Sin embargo, para el momento de elaboración del Informe CIISE, dichas terminologías promovían, también un profundo rechazo tanto por su alcance jurídico como práctico, así como las ambivalencias y contradicciones con la asistencia humanitaria.³

De ahí, que en el Informe CIISE se promovió un cambio terminológico de dichos conceptos. Así, la Comisión consideró sustituir el término «“intervención humanitaria”» por «“intervención” o, cuando proceda, “intervención militar” con fines de protección humana» (Informe CIISE, pár. 1.39). En cuanto al «“derecho a intervenir”», se promovió sustituirlo por «la “responsabilidad de proteger”» (Informe CIISE, pár. 2.4). La Comisión etiquetó a la responsabilidad de proteger como un nuevo principio que de manera general consistiría, «en que la intervención con fines de protección humana, incluida la intervención militar en casos extremos, es admisible, cuando la población civil esté

² Como afirma Oliver (1999) «Las expresiones “derecho” o “deber de injerencia” –a las que rápidamente se añadió el calificativo de “humanitaria” – surgieron a fines de los años ochenta de la pluma de Mario Bettati, profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad de Paris II, y del político francés Bernard Kouchner, uno de los fundadores de Médicos sin Fronteras» (p.57). Al respecto ver OLIVER, C. (1999). Las ambigüedades del derecho de injerencia. *UNESCO el Correo* julio/agosto 1999, pp. 57-58. La obra de referencia BETTATI, M. y KOUCHNER, B. (1987) *Le Devoir d'Ingérence*, Denoel, Paris. Una explicación sucinta en español ver en BETTATI, M. (1992). Derecho de injerencia humanitaria o derecho de libre acceso a las víctimas, *La Revista*. Comisión Internacional de Juristas, No. 49/1992, pp. 1-11. Disponible en: <https://www.icj.org/icj-review-no-49-december-1992/> (Para todas las páginas webs citadas, última visita el 25 de junio de 2018).

³ El Comité Internacional de la Cruz Roja, fue una de las organizaciones humanitarias más críticas con el alcance de los conceptos «intervención humanitaria», y «derecho a intervenir». Al respecto ver SANDOZ, Y. (1992) Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿de qué hablamos?, *Revista Internacional de la Cruz Roja*,. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdlg7.htm>

sufriendo o corra un peligro inminente de sufrir graves daños y el Estado correspondiente no pueda o no quiera atajarlos o sea él mismo el responsable.» (Informe CIISE, pár. 2.25).

En el marco del estudio del origen de la RtoP, se considera oportuno abordar inicialmente, las principales causas que motivaron su formación, así como el aporte político y académico, que fue guiando la formulación terminológica y posterior aprobación en la ONU.

1.1 Causas que motivaron la elaboración del principio *La Responsabilidad de Proteger*

La respuesta ineficaz de la ONU en prevenir y responder adecuadamente a las tragedias humanitarias de la década de los noventa, como el genocidio en Rwanda en 1994⁴ y la tragedia en Srebrenica (Bosnia-Herzegovina) en 1995⁵; así como la deficiente actuación en la crisis de Somalia en proveer seguridad a la asistencia humanitaria, generaron además de la crítica dentro y fuera del Sistema de las Naciones Unidas, un golpe a la reputación del organismo mundial (Kennedy, 2007, p. 136).

Como afirman Gutiérrez Espada y Cervell Hortal (2014), la Responsabilidad de Proteger «Es una figura, cuando emergió al mundo del Derecho, que aspiraba a conseguir que situaciones similares a las que tuvieron lugar en Rwanda (1993-1994) o Srebrenica (Bosnia Herzegovina) (1995) no volvieran a repetirse» (p.1).

Dichas circunstancias además evidenciaron las deficiencias del sistema de operaciones de mantenimiento de paz, particularmente las operaciones que debían

⁴ Alrededor de 800 mil personas habrían muerto a causa del genocidio en Rwanda en 1994, la matanza tuvo lugar en unos 100 días entre abril y julio de 1994. Al respecto ver: NNUU, Consejo de Seguridad, (S/1999/1257)16.12.1999. *Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Rwanda*. Disponible en: <http://www.un.org/es/preventgenocide/adviser/documents.shtml>

⁵ Como señaló el Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan, en su Informe presentado por el Secretario General de conformidad con la resolución 53/35 de la Asamblea General *La caída de Srebrenica* «Las Naciones Unidas tenían el mandato de impedir ataques contra Srebrenica y otras cinco zonas seguras en Bosnia y Herzegovina. A pesar de ese mandato, en esas zonas seguras y en sus inmediaciones fueron asesinadas más de 20.000 personas, en su inmensa mayoría de la comunidad musulmana de Bosnia. Además, la mayoría de los 117 miembros de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) que perdieron la vida en esas zonas seguras o en sus inmediaciones» (pár. 3). NNUU, Asamblea General, Res. A/54/549, 15.11.1999. *Informe presentado por el Secretario General de conformidad con la resolución 53/35 de la Asamblea General. La caída de Srebrenica*

brindar protección física a las poblaciones. Entre ellas las siguientes operaciones: La Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Rwanda de 1993 – 1996 (UNAMIR); la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina 1992 – 1995 (UNPROFOR) y la Operación de las Naciones Unidas en Somalia, de 1993 a 1995 (ONUSOM II).⁶ Dichas operaciones son consideradas como los fracasos más notorios de las operaciones de las Naciones Unidas en la década de los noventa.⁷

La intervención militar en Kosovo por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1999 denominada humanitaria,⁸ la cual no contó con la autorización del Consejo de Seguridad, incumpliendo así con lo establecido en el artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas,⁹ fue el punto de quiebre entre la obligación de respetar los principios de derecho internacional, –específicamente el principio de la prohibición del uso de la fuerza armada y el principio de no intervención –¹⁰ y el deber (moral) de responder a las crisis humanitarias.

⁶ Sobre las dificultades jurídicas y operacionales que evidenciaron la UNPROFOR y la ONUSOM II, ver VACAS FERNÁNDEZ, F. (2005). *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*. Madrid: Marcial Pons. pp. 197-211

⁷ Diversos autores califican a dichas operaciones como *fracasos*, entre ellos ver: KOOPS, J., MACQUEEN, N., TARDY, T. Y WILLIAMS, P. (2015), Post-Cold War Peacekeeping 1988-1998. En (Eds.), *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, p. 266. DAVID, CH-P. (2008). *La guerra y la paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Barcelona: Icaria, pp. 371-372. THAKUR, R. (2016). Rwanda, Kosovo, and the International Commission on Intervention and State Sovereignty. En A. Bellamy, y T. Dunne, T. (eds.), *The Oxford Handbook of The Responsibility to Protect*. Oxford: Oxford University Press, pp. 94-113.

⁸ Del 24 de marzo al 10 de junio de 1999, la OTAN usó la fuerza contra Yugoslavia a fin de evitar una posible masacre en Kosovo por el régimen serbio de Slobodan Milosevic. Dicha intervención no tuvo autorización del Consejo de Seguridad conforme el Capítulo VII de la Carta, siendo un acto ilegal en el marco del Derecho Internacional. Sin embargo, el Consejo de Seguridad avaló de manera tácita dicha intervención, al no condenarla en las posteriores resoluciones. Al respecto ver en MONTAZ, D. (2000). La “intervención humanitaria de la OTAN” en Kosovo y la prohibición de recurrir a la fuerza. *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdnwn.htm>

⁹ El Capítulo VIII de la Carta regula el papel de los acuerdos u organismos regionales con relación al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En relación con la adopción de medidas coercitivas, el artículo 53 es claro al señalar que: «El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos sin autorización del Consejo de Seguridad [...]» (Carta de las Naciones Unidas)

¹⁰ *El principio de la prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza*, se encuentra regulado en el artículo 2, párrafo 4 de la Carta de las Naciones Unidas. Mientras que el *principio de la no intervención* se encuentra regulado en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de 1970. Sobre los Principios de las Naciones Unidas ver DIEZ DE VELASCO, M. (2010) *Las organizaciones internacionales*. (16ª ed., reimpr. 2015). Madrid: Editorial Tecnos, p. 167-191.

Así, los reveses y contradicciones de la respuesta internacional frente a las tragedias humanitarias, y la decisión de la OTAN de intervenir militarmente sin la autorización del Consejo de Seguridad, provocaron un amplio debate sobre la intervención humanitaria y/o el llamado derecho a intervenir o derecho de injerencia humanitaria. Djamchid Montaz en su artículo sobre la intervención de la OTAN en Kosovo, realizó un importante análisis sobre el alcance jurídico del uso de la fuerza por parte de la OTAN. Así entre sus conclusiones señaló:

El reconocimiento del derecho de las organizaciones regionales a recurrir a la fuerza armada para poner término a una catástrofe humanitaria es una cuestión preocupante. En realidad, no haría otra cosa que crear un simple “derecho de injerencia humanitaria” en favor de esas organizaciones regionales, que quedarían libres de recurrir a la fuerza de manera selectiva. Cabe fuertemente temer que los elementos decisivos de cualquier toma de decisión de recurrir a la fuerza armada serán los intereses de los Estados miembros de esas organizaciones y sus imperativos de seguridad, más particularmente los de la potencia militar dominante. Se correría el riesgo de que el mundo humanitario se convierta en una pantalla que permitiría a las grandes potencias llevar a cabo su propia política.

A falta de poder imponer a los Estados una verdadera “obligación de injerencia humanitaria” sería prudente alentar a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a que se comprometieran unilateralmente a no recurrir al veto cada vez que el Consejo de Seguridad deba tratar el tema de una catástrofe humanitaria. Tal solución tendría la ventaja no solamente de eliminar cualquier obstáculo a las tomas de decisión del Consejo de Seguridad, sino que, además, crearía una verdadera “obligación de intervención” a cargo de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, con el aval del Consejo de Seguridad. (Montaz, 2000, p.8)

Así también, los Informes sobre la actuación de las Naciones Unidas en Rwanda y Srebrenica presentados en 1999,¹¹ fueron determinantes en la formación del concepto la Responsabilidad de Proteger. Entre las conclusiones y recomendaciones en dichos informes, se señaló:

La lección fundamental de Srebrenica es que, ante cualquier intento deliberado y sistemático de aterrorizar, expulsar o asesinar a toda una población, es preciso recurrir resueltamente a todos los medios necesarios para frustrarlo y demostrar la voluntad política de aplicar medidas que correspondan hasta su conclusión lógica. En los Balcanes ha sido necesario aprender esta lección no una, sino dos veces en estos últimos 10 años. En ambos casos, en Bosnia y en Kosovo, la comunidad internacional trató de concertar un arreglo negociado con un régimen inescrupuloso y sanguinario. En ambos casos, fue necesario el uso de la fuerza para poner freno a la matanza y la expulsión premeditadas y sistemáticas de la población civil. (*La caída de Srebrenica*, A/54/549, p.502)

Al encontrarse en Rwanda ante el riesgo de genocidio y, posteriormente, ante la aplicación sistemática del genocidio, las Naciones Unidas tenían una obligación de actuar que iba más allá de los principios tradicionales del mantenimiento de la paz. En efecto, no puede haber neutralidad ante el genocidio, ni imparcialidad ante una campaña de exterminio de parte de una población. Aunque la presencia de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Rwanda puede haber comenzado como una operación tradicional de mantenimiento de la paz para supervisar la aplicación de un acuerdo de paz existente, la puesta en marcha del genocidio debería haber llevado a los encargados de la adopción de las decisiones en las Naciones Unidas – desde el Secretario General y el Consejo de Seguridad a los

¹¹ Ver Notas 4 y 5

oficiales de la Secretaría y los dirigentes de la UNAMIR – a darse cuenta de que el mandato inicial, y por ende el papel neutral de mediación de las Naciones Unidas, ya no era suficiente y requería una respuesta diferente, más enérgica, combinada con los medios necesarios para tomar estas medidas. (Informe sobre el genocidio en Rwanda, S/1999/1257, p. 53)

Los Estados deben estar preparados para determinar situaciones que constituyen genocidio cuando se reúnan los criterios relativos a ese crimen, y asumir la responsabilidad de actuar que acompaña a esa definición. Es necesario prestar más atención a prevenir que las crisis aumenten o estallen hasta convertirse en genocidio. (Informe sobre el genocidio en Rwanda, , S/1999/1257, p.57)

1.2 La formación de la idea: Aporte académico y político

En el ámbito académico, expertos consideran que la obra de Francis M. Deng y coautores, titulada *Sovereignty as Responsibility* publicada en 1996, es la base teórica más importante de la Responsabilidad de Proteger, (Weiss, 2016, p.224; Evans, 2015a, p.20; Thakur y Popovski 2011, p.119). Como afirma Orford (2011) «The inspiration for the responsibility to protect concept came from the work done by Francis Deng» (p.13).

Deng y coautores, realizaron un análisis amplio sobre lo que comprende la soberanía entendida como responsabilidad, en términos generales concluyeron, que la soberanía como responsabilidad es el deber que tienen los gobiernos de garantizar el bienestar social de sus ciudadanos, así como de rendir cuentas a nivel nacional y a la comunidad internacional. Mientras que la responsabilidad de la comunidad internacional se manifiesta como asistencia a los Estados cuando los mismos solicitan ayuda, o como un imperativo moral a actuar cuando el gobierno no puede o no quiere ejercer sus responsabilidades. De forma explícita los autores señalaron entre sus conclusiones, lo siguiente:

Responsible sovereignty must first and foremost ensure for citizens peace, security, and stability through a system of law and order that enjoys broad-based support and therefore legitimacy.

Where a government refuses to cooperate, thereby exposing large numbers of citizens to suffering and maybe death, the international community and intergovernmental or nongovernmental participants must make it clear that such a state of affairs ultimately threatens global order and will not be tolerated.

If they [governments] are unable to provide adequate protection and assistance for their people, they will invite or welcome foreign assistance and international cooperation to supplement their own efforts. The controversy arises in the exceptional cases when the state has collapsed, or the government is unwilling to invite or permit international involvement, while the level of human suffering dictates otherwise. This is often the case in civil conflicts characterized by racial, ethnic, or religious crises of national identity in which the conflicting parties perceive the affected population to be part of the enemy. International concern and involvement become moral imperatives essentially to fill the vacuum

of moral responsibility created by such cleavages. (Deng, Kimaro, Lyons, Rothchild, y Zartman, 1996, pp. 212 y 223)

Respecto al aporte político-institucional en la formación del concepto La Responsabilidad de Proteger, se resaltan los siguientes documentos generados en la ONU:

- *Informe sobre desarrollo humano 1994*. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- Informe del Secretario General *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI* (A/54/2000), de 27 de marzo de 2000.
- *Declaración del Milenio*. Resolución Aprobada por la Asamblea General (A/RES/55/2), 13 de septiembre de 2000.

El Informe del PNUD de 1994, promovió un cambio de concepción respecto a la seguridad, esto es la transición de la seguridad enfocada al Estado –seguridad nacional– a la seguridad enfocada en el ser humano denominada *la seguridad humana*, la cual descansaría sobre dos componentes principales «libertad respecto al miedo y libertad respecto de la necesidad» (Informe PNUD, 1994, p.27). Específicamente se estableció que la seguridad humana comprendería dos aspectos «En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión, y, en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad.» (Informe PNUD, 1994, p.26).

El Informe del PNUD, agrupó las amenazas a la seguridad humana en siete categorías de la seguridad: 1) seguridad económica, 2) seguridad alimentaria, 3) seguridad en materia de salud, 4) seguridad ambiental, 5) seguridad personal, 6) seguridad de la comunidad y 7) seguridad política. De esas categorías, las tres últimas se referían a las amenazas que afectan físicamente al individuo sea de forma individual o colectiva, y cuyas amenazas provenían del Estado, de otros Estados, o de otros grupos de población (Informe PNUD, 1994, pp. 34-37).

El PNUD además identificó a la seguridad humana en la escala mundial, la cual se ve afectada cuando «las amenazas dentro de los países rebasan [...] sus fronteras nacionales».¹² Para responder a dichas amenazas el PNUD determinó medidas políticas a ser emprendidas en el ámbito internacional como el establecimiento de un sistema de alerta temprana y medidas preventivas, utilizando para ello indicadores generales que evidencien las amenazas a la seguridad humana existentes en los Estados. Sin embargo, se puntualizó, que «Aunque la comunidad internacional puede ayudar a prevenir crisis futuras, la responsabilidad primordial incumbe a los propios países. Y con frecuencia incumbe a la población misma.» (Informe PNUD, 1994, p.44).

El Informe del PNUD, es considerado como la base del enfoque amplio (libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad) y enfoque restringido (libertad respecto del miedo) de la seguridad humana. El enfoque restringido habría sido impulsado por «círculos académicos e institucionales» a fin de operativizar el concepto de seguridad humana, el cual se centra en «la protección física de las personas ante la violencia en los conflictos, así como en la prevención y resolución de estos», y del que se habría originado, algunas iniciativas entre ellas, la responsabilidad de proteger. (Mendia Azkue y Pérez de Armiño, 2013, pp. 13-14)

Por otra parte, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan,¹³ en el Informe titulado *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*,¹⁴ se refirió a los componentes principales de la seguridad humana elaborados en el Informe del PNUD de 1994: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad. Así, entre las aspiraciones a cumplir, el secretario promovió: el «liberarse de la miseria y liberarse del temor» (Informe 2000, A/54/2000, pár. 65), abordados en dos acápites del Informe: *Un mundo sin miseria (III)* y *Un mundo sin temor (IV)*.

¹² En aquella ocasión el PNUD identificó las siguientes amenazas: Crecimiento descontrolado de la población; Disparidad de oportunidades económicas; Migración internacional excesiva; Deterioro del medio ambiente; Producción y tráfico de estupefacientes; Terrorismo internacional. (Informe PNUD, 1994, p.39)

¹³ Kofi Annan fue Secretario General de las Naciones Unidas desde enero de 1995 hasta diciembre de 2006.

¹⁴ NNUU, Asamblea General, A/54/2000, 27.03.2000. *Informe del Secretario General, Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*.

En el acápite *IV Un mundo sin temor* del Informe del 2000, el Secretario General abordó su análisis partiendo de dos concepciones: Primero, que en la década de los noventa, las guerras fueron principalmente internas, las cuales habrían causado más de 5 millones de muertes; (Informe 2000, A/54/2000, pár. 193) y segundo que el contexto internacional promovía una «nueva comprensión del concepto de seguridad» (Informe 2000, A/54/2000, pár. 194), esto es que además de la defensa del territorio, el concepto de seguridad comprendía la protección de los individuos frente a actos de violencia, en general entender la seguridad centrada en el ser humano. De dicho acápite se extraen algunas premisas que serían la base de la formación del concepto de la Responsabilidad de Proteger, las cuales en general promueven, la protección de los civiles y grupos vulnerables en los conflictos armados, y la actuación del Consejo de Seguridad en relación con detener los asesinatos en masa, considerando a la intervención armada como una opción.

De ahí, que el planteamiento del Secretario General Annan sobre el dilema de la intervención humanitaria frente a situaciones en que se cometían atrocidades, expuesto en el Informe del 2000, constituyó la base de discusión y elaboración de lo que luego sería el concepto de la Responsabilidad de Proteger. A continuación, se extraen los párrafos de dicho planteamiento:

C. El dilema de la intervención

215. Al dirigirme a la Asamblea General el pasado mes de septiembre exhorté a los Estados Miembros a que trabajaran aunadamente en la búsqueda de políticas más eficaces para detener los asesinatos en masa organizados y las violaciones atroces a los derechos humanos. Aunque destacué que toda intervención abarcaba una amplia gama de medidas, desde la diplomacia hasta la acción armada, esta última opción fue la que generó más controversia en el debate que sobrevino a continuación.

216. Preocupaba a algunos críticos que el concepto de intervención humanitaria pudiera llegar a encubrir la injerencia gratuita en los asuntos internos de Estados soberanos. Otros temían que alentara a los movimientos de secesión a provocar deliberadamente a los gobiernos a fin de que éstos cometieran violaciones graves de los derechos humanos y de esa forma desataran intervenciones externas que ayudaran a la causa de dichos movimientos. Otros señalaron que la práctica de la intervención rara vez era coherente, debido a sus dificultades intrínsecas, a su costo y a lo que se entendía como intereses nacionales, salvo que los Estados débiles tenían muchas más probabilidades de ser objeto de una intervención que los Estados fuertes.

217. Reconozco tanto la validez como la importancia de esos argumentos. Acepto también 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, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo *deberíamos* responder a situaciones como las de Rwanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?

218. Nos enfrentamos a un auténtico dilema. Pocos estarán en desacuerdo en que tanto la defensa de la humanidad como la defensa de la soberanía son principios que merecen apoyo. Desgraciadamente, eso no nos aclara cuál de esos principios debe prevalecer cuando se hallan en conflicto.

219. La intervención humanitaria es una cuestión delicada, plagada de dificultades políticas y sin soluciones fáciles. 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. En los lugares en que se cometen esos crímenes y se han agotado los intentos por ponerles fin por medios pacíficos, el Consejo de Seguridad tiene el deber moral de actuar en nombre de la comunidad internacional. El hecho de que no podamos proteger a los seres humanos en todas partes no justifica que no hagamos nada cuando podemos hacerlo. La intervención armada debe seguir siendo siempre el último recurso, pero ante los asesinatos en masa es una opción que no se puede desechar. (*Informe Nosotros los Pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. A/54/2000*)

A pesar, de la relevancia de los cuestionamientos del secretario Annan, los Jefes de Estado y de Gobierno en la Asamblea General en septiembre del 2000 en la cual aprobaron la *Declaración del Milenio (A/RES/55/2)*, no se refirieron a los mismos. Sin embargo, reconocieron de manera general, «la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial», y en ese sentido afirmaron tener «un deber que cumplir respecto de todos los habitantes del planeta, en especial los más vulnerables y, en particular, los niños del mundo, a los que pertenece el futuro.» (Declaración del Milenio 2000, pár.3)

Además, en la *Declaración del Milenio* se incluyó como uno de los valores fundamentales para las relaciones internacionales en el siglo XXI, a la Responsabilidad común,¹⁵ señalando que «La responsabilidad de la gestión del desarrollo económico y social en el mundo, lo mismo que en lo que hace a las amenazas que pesan sobre la paz y seguridad internacional, debe ser compartidas por las naciones del mundo y ejercerse multilateralmente.» (A/RES/55/2, pár. 6), En el acápite VI. *Protección de las personas vulnerables*, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron entre otros, «Ampliar y reforzar la protección de los civiles en situaciones de emergencia complejas, de conformidad con el derecho internacional humanitario.» (A/RES/55/2, pár. 26).

En general, la Declaración del Milenio constituyó una declaración de buenas intenciones más que la base para la ejecución de medidas concretas. Sin embargo, fue en dicho período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas donde el Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá Lloyd Axworthy informó la creación de la

¹⁵ En aquella ocasión se señalaron como valores fundamentales para las relaciones internacionales en el siglo XXI: La libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común. (NNUU, Asamblea General, A/RES/55/2, 13.09.2000, pár. 6)

Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, la cual sería la autora del concepto la Responsabilidad de Proteger.¹⁶

1.3. Planteamiento de *La Responsabilidad de Proteger*. El rol de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE)

La partida de nacimiento de la “La Responsabilidad de Proteger” la encontramos en el Informe del 2001 de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE). La Comisión fue creada por el Gobierno de Canadá en el 2000, el Ministro de Relaciones Exteriores Lloyd Axworthy anunció su creación en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de dicho año, cuyo objetivo central fue dar respuesta al planteamiento del Secretario General Kofi Annan en su Informe del 2000, sobre el deber de responder colectivamente frente a tragedias humanitarias. Entre los argumentos mencionados por el ministro Axworthy, se encuentran:

The collective action of states working for the long-term security of their people is clearly the preferable path. But where states are unable, or unwilling, to protect their citizens, the UN – and in particular the Security Council – has a special responsibility to act.

Prevention is the best sort of intervention. But when preventive measures fail-when the quiet diplomatic efforts; the targeted sanctions don't work; when the fact-finders find facts too horrendous to imagine, then there must be recourse to more robust action.

The question of intervention by the Security Council in these instances – including as a last resort the use of military force- is fraught with difficulty and controversy. Many would sweep it under the rug entirely as too divisive, too difficult, too damaging to the status quo. Rwanda, Cambodia, Srebrenica, Kosovo – it would be easy to pretend that the humanitarian tragedies associated with these places are a thing of the past.

Easy, but wrong. There is no certainty that similar atrocities will not happen again. Indeed, the opposite is more likely. The spiral into extremes of human suffering cannot always be constrained.

Secretary-General Annan has challenged us to rethink what it means to be responsible, sovereign states. Canada has responded by creating an independent International Commission on Intervention and State Sovereignty. Its purpose is to contribute to building a broader understanding of the issue, and to foster a global political consensus on how to move forward. (Axworthy, 2000, pp. 3 y 4)

Previo análisis del contenido del Informe CIISE, es oportuno resaltar la gestión que durante un año emprendió la Comisión en la elaboración del documento. La Comisión

¹⁶ Al respecto ver: Notes for an address by The Honourable Lloyd Axworthy Minister of Foreign Affairs. To the 55th session of the United Nations General Assembly. New York, September 14, 2000. Disponible en <http://www.un.org/ga/55/webcast/statements/canadaE.htm>

fue apoyada principalmente por el Gobierno de Canadá y por quienes contribuyeron desde diferentes niveles de actuación. La Comisión estaba conformada por un equipo de expertos en diferentes áreas y con trayectoria en diversos ámbitos. Estuvo copresidida por Gareth Evans de Australia ex Ministro de Relaciones Exteriores de Australia, en ese entonces era presidente de International Crisis Group y por Mohamed Sahnoun de Argelia, quien era Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas. Además, la Comisión estaba compuesta por diez miembros, Gisèle Côte-Harper (Canadá); Lee Hamilton (Estados Unidos); Michael Ignatieff (Canadá); Vladimir Lukin (Federación de Rusia); Klaus Naumann (Alemania); Cyril Rammaphosa (Sudáfrica); Fidel V. Ramos (Filipinas); Cornelio Sommaruga (Suiza); Eduardo Stein Barillas (Guatemala); y Ramesh Takur (India). (Informe CIISE, pp. 68-70)

La Comisión estuvo acompañada por la Junta Consultiva compuesta, entre otros, por ministros y ex ministros de relaciones exteriores. Así también, estaba conformada por un equipo de investigación dirigido por Thomas G. Weiss de Estados Unidos y Stanlake J.T.M. Samkange de Zimbabwe, y por otros académicos importantes. Como apoyo administrativo a la Comisión, el gobierno de Canadá creó una Secretaría ubicada en el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional en Ottawa. (Informe CIISE, p.73) Además de las reuniones de la Comisión, se celebraron doce mesas redondas entre enero y julio del 2001, en Ottawa, Ginebra, Londres, Maputo, Washington D.C., El Cairo, París, Nueva Delhi, Beijing, New York, San Petersburgo y Santiago.¹⁷

Como se puede observar el Informe de la Responsabilidad de Proteger del CIISE fue producto de un trabajo en conjunto, gestionado por expertos de diversos Estados, lo cual reafirma el compromiso y responsabilidad con la que se construyó el documento, cuyo objetivo principal era superar los dilemas que comprendía la intervención con el fin de proteger.

A pesar de que el Informe data de diciembre de 2001, su presentación oficial en las Naciones Unidas fue el 26 de julio de 2002, fecha en que el Embajador y Representante Permanente del Canadá ante las Naciones Unidas Paul Heinbecker, remitió al Secretario

¹⁷ A pesar de que, en el apartado, titulado Apéndice, del Informe del CIISE no se menciona haberse realizado la mesa redonda en Santiago, en el prefacio del documento si se señala. (CIISE, p. ix)

General el Informe *La Responsabilidad de Proteger*, siendo posteriormente transmitido a la Asamblea General.¹⁸

- *Informe La Responsabilidad de Proteger (CIISE 2001)*

De principio es importante señalar que el objetivo principal del Informe CIISE, fue dar respuesta al planteamiento que hiciera el Secretario General Kofi Annan en su Informe del 2000, previamente señalado: «Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Rwanda o Srebrenica y a las violaciones graves sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?» (A/54/2000, pár. 217). Lo cual fue la base del Mandato que guiaba la Comisión, esto es «lograr una mejor comprensión del problema que suponía conciliar la intervención con fines de protección humana con la soberanía y, más en concreto, tratar de conseguir un consenso político mundial sobre la forma de pasar de la polémica –y a menudo parálisis– a la acción dentro del sistema internacional, particularmente a través de las Naciones Unidas.» (CIISE, pár. 1.7).

De ahí que el Informe CIISE, es principalmente una propuesta para superar las preocupaciones que generaban la intervención humanitaria y el concebido derecho a intervenir. En ese sentido, se precisó que el tipo de intervención que trata el Informe «es la acción emprendida contra un Estado o sus dirigentes, sin su consentimiento, por motivos humanitarios o de protección» (CIISE, pár. 1.38), además se especificó que el Informe si bien se centra en la intervención militar al ser la más controvertida, también se analizan otras medidas que son alternativas a la acción militar, como son las medidas preventivas y de intervención coercitiva.

Otro de los conceptos analizados por la CIISE se refiere a la seguridad humana, siendo referente de la elaboración del término “la Responsabilidad de Proteger”. En términos generales se parte de la concepción de que la «La seguridad humana abarca la seguridad

¹⁸ Carta de fecha 26 de julio de 2002 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente del Canadá ante las Naciones Unidas. Asamblea General. NNUU, Asamblea General, A/57/303, 14.08.2002

de las personas, su seguridad física, su bienestar económico y social, el respeto a su dignidad y valía como seres humanos y la protección de sus derechos humanos y libertades fundamentales» (CIISE, pár. 2.21). En general, amplía la perspectiva de la seguridad, incluyendo a los seres humanos y no solamente a los Estados. En este sentido el concepto la Responsabilidad de Proteger, «centra la atención en la cuestión principal, es decir, en las necesidades de los seres humanos que buscan protección o asistencia» (CIISE, pár. 2.22)

En ese aspecto, las obligaciones para los Estados que emanan de los instrumentos internacionales de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario fueron considerados como uno de los fundamentos de la Responsabilidad de Proteger, tal como lo recoge la Sinopsis del Informe (Ver Anexo 1).

Como se señaló previamente, entre los aspectos más destacados del Informe se encuentra la reformulación de los términos *intervención humanitaria* y *derecho a intervenir*. En ese sentido la Comisión consideró que la expresión «intervención humanitaria» era inapropiada entre otros porque menoscababa la labor de socorro de las agencias y personal humanitario, al militarizar su accionar. (CIISE, pár. 1.39 a 1.41). Por ello, se promovió sustituir el término *intervención humanitaria* por «“intervención” o, cuando proceda, “intervención militar” con fines de protección humana» (CIISE, pár. 1.39).

Para sustentar el cambio de enfoque, en el Informe CIISE se aborda, entre otros, el alcance del concepto de soberanía. Al respecto se parte de la afirmación de que el concepto de soberanía representa «la identidad jurídica de un Estado dentro del derecho internacional» (Informe CIISE, pár. 2.7), lo cual hace referencia al principio de igualdad soberana que se establece en el Art. 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas. La Comisión explicó que entender el concepto de la soberanía como responsabilidad, es importante por tres motivos, a saber:

1. Implica que las autoridades estatales son responsables de proteger la seguridad y la vida de los ciudadanos y promover su bienestar.
2. Sugiere que las autoridades políticas nacionales son responsables ante los ciudadanos a nivel interno y ante la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas; y
3. Significa que los agentes del Estado son responsables de sus actos, es decir que han de rendir cuentas de sus actos y omisiones. (Informe CIISE, pár. 2.15)

En relación con el término *derecho a intervenir* o *derecho a la intervención humanitaria*, que se refiere al supuesto derecho que tenía un Estado en el territorio de otro Estado, se consideraron inadecuados por tres razones:

- Centran necesariamente la atención en las reivindicaciones, los derechos y las prerrogativas de los posibles Estados participantes en la intervención y no en las urgentes necesidades de los posibles beneficiarios de la acción.
- Al limitarse al acto de intervención, no tiene debidamente en cuenta que es preciso emprender iniciativas preventivas o de asistencia después de la intervención.
- El discurso contribuye a situar a la intervención por encima de la soberanía desde el inicio del debate. (Informe CIISE, pár. 2.28)

Frente a ello, la Comisión consideró «que el debate sobre la intervención con fines de protección humana no debe centrarse en el “derecho a intervenir” sino en “la responsabilidad de proteger”» (Informe CIISE, pár. 2.29). Dicho cambio terminológico significaba también un cambio de perspectiva, en general la CIISE consideró:

- En primer lugar, la responsabilidad de proteger implica evaluar los problemas desde el punto de vista de los que piden o necesitan apoyo y no de los que consideran la posibilidad de intervenir. La terminología preferida por la Comisión vuelve a centrar la atención internacional donde siempre debiera haber estado: en el deber de proteger a las comunidades de los asesinatos masivos, a las mujeres de las violaciones sistemáticas y a los niños del hambre.
- En segundo lugar, la responsabilidad de proteger presupone que la responsabilidad principal a este respecto corresponde al Estado interesado y que sólo si ese Estado no puede o no quiere cumplirla, o si él mismo es el culpable, incumbirá a la comunidad internacional actuar en su lugar. En muchos casos, el Estado tratará de cumplir con su responsabilidad colaborando plena y activamente con representantes de la comunidad internacional. Así, la “responsabilidad de proteger” es más bien un concepto que sirve para salvar la diferencia entre intervención y soberanía, mientras que la expresión “derecho o deber de intervenir” tiene intrínsecamente un matiz más claro de confrontación.
- En tercer lugar, la responsabilidad de proteger no significa únicamente “responsabilidad de reaccionar”, sino también “responsabilidad de prevenir” y “responsabilidad de reconstruir”. Este concepto hace hincapié en el precio y el resultado de la acción frente a la inacción y establece vínculos conceptuales, normativos y operacionales entre la asistencia, la intervención y la reconstrucción. (Informe CIISE, pár. 2.29)

Sin embargo, el aspecto central del Informe se refiere a la explicación del alcance de los tres tipos de responsabilidad que fueron considerados como elementos de la Responsabilidad de Proteger: *la responsabilidad de prevenir, de reaccionar y de reconstruir*.

Responsabilidad de Prevenir

A pesar de que el Informe del CIISE, respecto a la responsabilidad de prevenir, se centra en la prevención de los conflictos, es importante el reconocimiento que realiza respecto a que los Estados son los principales responsables de prevenir los conflictos y «otras catástrofes provocadas por el hombre» (Informe CIISE, pár.3.2). Además, resalta el apoyo de la comunidad internacional en la prevención. En general, la Comisión consideró tres condiciones esenciales para una prevención efectiva de los conflictos, a saber:

[E]n primer lugar, hay que conocer bien la fragilidad de la situación y los riesgos que conlleva (“alerta temprana”); en segundo lugar, es preciso saber qué medidas políticas pueden ser realmente eficaces (“utillaje preventivo”); y en tercer lugar, tiene que existir, como siempre, la disposición a aplicar esas medidas (“voluntad política”). (Informe CIISE, pár. 3.9)

En general, el apartado sobre la responsabilidad de prevenir del Informe se enfocó en explicar las medidas que podrían emprenderse para mejorar la capacidad de alerta temprana y de prevención. Respecto a la alerta temprana, se sugirió fortalecer el papel de la Organización de las Naciones Unidas, específicamente el rol del Secretario General amparado en el Artículo 99 de la Carta, para que informe al Consejo de Seguridad sobre las situaciones que podrían generar en conflicto. De manera específica la Comisión consideró que «debería crearse una dependencia especial encargada de recibir y analizar la información confidencial facilitada por los Estados Miembros y por otras fuentes, que estaría en contacto directo con el Secretario General. La dependencia estaría conformada por funcionarios especializado en la prevención de conflictos». (Informe CIISE, pár. 3.16)

Respecto a las medidas específicas de prevención, se analizaron en base a dos tipos de causas de los conflictos: profundas y desencadenantes o directas. Las medidas preventivas fueron abordadas en base a los componentes, político y diplomático, económico, jurídico y militar, cuyos instrumentos varían de acuerdo con las causas. Respecto a las medidas de carácter militar en el marco de la prevención directa, la Comisión incluyó a las operaciones de reconocimiento a distancia, los despliegues preventivos consensuados y en casos extremos la amenaza al uso de la fuerza (Informe CIISE, pár. 3.32). En este sentido la Comisión consideró que: «una firme amenaza de

prevención directa puede ser esencial para eliminar la necesidad de recurrir finalmente a las medidas coercitivas, incluido el uso de la fuerza» (Informe CIISE, pár. 3.33)

Responsabilidad de Reaccionar

La Comisión fue enfática al señalar que «La “responsabilidad de proteger” implica ante todo la responsabilidad de reaccionar ante situaciones en que exista una imperiosa necesidad de protección humana» (Informe CIISE, pár. 4.1). Al respecto precisó:

Quando las medidas preventivas no logran resolver o atajar el problema y cuando un Estado no puede o no quiere solucionarlo, puede ser preciso que otros miembros de la comunidad general de Estados tengan que adoptar medidas intervencionistas. Estas medidas coercitivas pueden ser de carácter político, económico o judicial y, en casos extremos -pero solo en casos extremos- pueden incluir también acción militar. (Informe CIISE, pár. 4.1)

En ese sentido, para los miembros de la Comisión, la responsabilidad de reaccionar comprendía dos tipos de medidas coercitivas: las sanciones y el uso de la fuerza. Las primeras tendrían como objetivo «persuadir a las autoridades correspondientes de que realicen o se abstengan de realizar una acción concreta» (Informe CIISE, pár. 4.4), en tanto que las acciones militares deberían aplicarse en casos extremos y excepcionales. Para que un caso fuera considerado como excepcional, en el Informe se estableció que «debía darse la circunstancia de que la violencia fuera tal que conmoviera la conciencia de la humanidad o representara un peligro claro o inminente para la comunidad internacional hasta el punto de exigir una intervención militar coercitiva» (Informe CIISE, pár. 4.13)

Considerando la complejidad de la decisión de intervenir militarmente, la Comisión expuso una lista de criterios que deberían considerarse antes de decidir intervenir, a saber: «*autoridad competente, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables*» (Informe CIISE, pár.4.16), dichos criterios fueron abordados ampliamente en el Informe y resumidos como *Principios para la Intervención Militar* en la Sinopsis del Documento. (Ver Anexo 2)

Respecto a la intervención militar con fines de protección humana que desarrolla el Capítulo 7 titulado *La Dimensión Operacional*, la CIISE aborda de manera amplia las

cuestiones que deben considerarse antes, durante y después de una intervención militar con el fin de proteger. En dicho apartado se resalta la importancia de la etapa de planificación de la intervención, en la cual el señalamiento de los objetivos; la elaboración de un mandato claro; el establecimiento de un plan común de operaciones; y la determinación de los recursos necesarios, son sus principales componentes, lo cual será observado en el segundo apartado de este estudio.

La Responsabilidad de Reconstruir

La responsabilidad de reconstruir fue establecida como la fase posterior a la intervención militar. En términos generales la propuesta se refería a contar con una estrategia para la fase posterior a la intervención militar, la misma que a través de diferentes mecanismos, sean políticos, jurídicos y sociales entre otros, se logre la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación de la sociedad en donde se ha intervenido. En general la Comisión señaló que «la responsabilidad de reconstruir, que se deriva de la obligación de reaccionar, deber tener por objeto restituir la sociedad a los que viven en ella y que son quienes, en última instancia, deben asumir conjuntamente la responsabilidad de su destino futuro» (Informe CIISE, pár. 5.31).

Otro aspecto importante que analizó el Informe CIISE, se refiere a la autoridad competente para autorizar la intervención militar con fines de protección humana. La Comisión se planteó «¿quién tiene derecho a determinar cada caso concreto si hay que dar luz verde a una intervención militar con fines de protección humana?» (pár. 6.1). Al respecto determinó que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es el órgano más apropiado para adoptar la decisión de intervenir, cuya legitimidad se encuentra abalada por la Carta de las Naciones Unidas, específicamente por el Art. 42. De ahí, que desestimó la posibilidad de actuar unilateralmente y sin autorización, lo cual constituía una ruptura con lo que promulgaba el supuesto *derecho de intervenir*. La comisión fue enfática al determinar que «Sólo las Naciones Unidas pueden autorizar una acción militar en nombre de toda la comunidad internacional y no de unos cuantos elegidos» (CIISE, pár. 6.27).

Adicionalmente la Comisión señaló dos opciones en caso de que el Consejo de Seguridad no actúe. La actuación de la Asamblea General en base a los procedimientos señalados en la resolución *Unión pro paz*,¹⁹ así como también la posibilidad de que una organización regional o subregional en virtud del Capítulo VIII actué en su zona de jurisdicción, con autorización del Consejo de Seguridad. Aunque la Comisión subrayó que dicha actuación debe supeditarse «siempre a la autorización previa del Consejo de Seguridad» (Informe CIISE, pár. 6.35), también consideró que la autorización podría ser a posteriori, es decir después de la operación, como ejemplo la Comisión se refirió a las operaciones en Liberia y Sierra Leona. (Informe CIISE, pár. 6.35)

En general y como afirman Gutiérrez Espada y Cervell Hortal (2014) «La Responsabilidad de Proteger que propone la CIISE en el año 2001 se inspira claramente en la doctrina de la Intervención de Humanidad» (pp. 29 y 30), cuyas “raíces de esta figura se remontan [...] al concepto de la «guerra justa», sobre todo de Francisco de Vitoria y Suárez invocando la intervención a favor de los inocentes” (p.31).

Al respecto, el origen de la guerra justa se basa en la doctrina teológica, siendo Agustín de Hipona (354-430) su mayor representante, «quien distinguió en *La ciudad de Dios* entre uso legítimo e ilegítimo de la violencia colectiva y denunció la *pax romana* como una paz falsa, habida cuenta que se mantenía merced a medios incorrectos, como guerras imperialistas, en su opinión ejemplos paradigmáticos de guerras injustas» (Rafael Grasa en la Introducción de la edición española de la obra *Just and Unjust Wars* de Michael Walzer (Walzer, 2001, 1º ed. español, p. v). Los criterios de santo Tomás de Aquino (1224-1274) fueron la base de las formulaciones posteriores, quien habría señalado las siguientes condiciones que debe comprender la guerra justa (*bellum iustum*):

1) ha de ser decidida por autoridad de un príncipe; en el lenguaje actual habría que decir por autoridad soberana; 2) ha de existir una «causa justa», es decir ha de estar motivada por una *iniuria* o violación del Derecho, y 3) tiene que darse una «recta intención» de los beligerantes, o sea, que el soberano que declara la guerra debe buscar el bien común y no debe iniciarla por odio, venganza o codicia (*Summa Theologiae*, II-II, q.40) (Diez de Velasco, 2013, p. 1067)

¹⁹ La Asamblea General aprobó la resolución 377 (V), el 3 de noviembre de 1950, titulada *Unión pro paz*. A través de dicha resolución, se concedía autoridad a la Asamblea General para reunirse y examinar asuntos que se refieran a una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, frente a los cuales el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad de sus miembros permanentes, no decida acciones. Pudiendo además emitir recomendaciones para la adopción de medidas colectivas. (pár. 1). NNUU, Asamblea General, 377 (V) A. 3.11.1950

El descubrimiento de América y la subsiguiente evangelización a los naturales de las tierras descubiertas, provocó un debate amplio sobre el trato a los indios (Santiago, 2014, 23-28), en ese contexto «los teólogos-juristas de la escuela de Salamanca, Francisco de Vitoria (1483-1546), Luis de Molina (1535-1600) y Francisco Suárez (1548-1617), se ocupan de las condiciones que deben reunirse para que los príncipes puedan legítimamente iniciar una guerra y desarrollan lo que se ha llamado la doctrina del *ius ad bellum*» (Diez de Velasco, 2013, p.1067), siendo Francisco de Vitoria uno de los principales teóricos de la doctrina de la causa justa de la guerra,²⁰ y Hugo Grocio (1583-1645) en su obra *De Iure Belli ac Pacis* (Del derecho de la guerra y la paz, de 1625) quién incorporaría la teoría de la guerra justa al derecho internacional.²¹

A pesar de la importancia y pertinencia de las bases históricas señaladas, la reflexión sobre la guerra justa de Michael Walzer en su teoría de guerras justas e injustas *Just and Unjust Wars* publicada en 1977 y reeditada por cuatro ocasiones,²² constituye una de las bases teóricas principales de la elaboración de la Responsabilidad de Proteger, puesto que a pesar de que Walzer es crítico con las intervenciones humanitarias, defiende las intervenciones frente a casos que conmuevan la conciencia moral de la humanidad (Walzer, 2001 [1º ed. español], p. 11).

Walzer explica de manera general, el alcance de la teoría de la guerra justa en otra de sus obras, *Reflexiones sobre la guerra (Arguing about War)* publicada en el 2004, en la que afirma que «La teoría de la guerra justa, que defendí en *Guerras justas e injustas* (1977) [...] es en primer lugar, un razonamiento sobre la condición moral de la guerra como actividad humana. El argumento tiene dos vertientes: la primera, que la guerra es justificable a veces y que la forma en que se desarrolla está siempre sujeta a una crítica moral» (p. 14). Al respecto y frente a una de las críticas de la teoría de la guerra justa,

²⁰ Sobre la doctrina de la causa justa de la guerra promovida por Francisco de Vitoria, ver el análisis realizado por SANTIAGO, T. (2014). *La guerra humanitaria: Pasado y presente de una controversia filosófica*. Barcelona: Gedisa, (pp.33-47)

²¹ La obra de Hugo Grocio es considerada como la primera obra general de Derecho Internacional Público. Ver Diez de Velasco, 2013, p.1067.

²² La obra de Michael Walzer *Just and Unjust Wars: A Moral Argument With Historical Illustrations* fue publicada en 1977 por Basic Books. La segunda edición fue publicada en 1992, la tercera en 2000, la cuarta en 2006 y la quinta Edición en 2015. La primera edición en español fue publicada en 2001 y reimpressa en 2013 por Paidós, Barcelona.

esto es que la teoría moraliza la guerra, Walzer inicialmente afirma que “el calificativo de «justa» se emplea en una acepción laxa del término; significa justificable, defendible, incluso moralmente necesaria (dadas las alternativas), nada más que eso” (p.16). En general y respondiendo a dicha crítica, Walzer argumentó:

Hay actos de agresión y de crueldad a los que debemos resistirnos, por la fuerza si es necesario. Me habría gustado que nuestra experiencia con el nazismo hubiera puesto fin a esta discusión en concreto, pero lo cierto es que sigue abierta, y de ahí los desacuerdos sobre la intervención humanitaria que abordo en algunos de estos ensayos. El uso de la fuerza militar para poner fin a las matanzas en Ruanda hubiera sido, en mi opinión, una guerra justa. Y si este juicio «moraliza» la fuerza militar y hace que sea más fácil emplearla...qué le vamos a hacer, ojalá hubiera sido más fácil recurrir a ella en África en 1994. (Walzer, 2004, p. 17).

2. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN LA ONU

En el 2005 los Jefes de Estado y de Gobierno, aprobaron el Documento Final de la Cumbre Mundial, en el cual se incluyó el acápite titulado *Responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad*, párrafos 138 a 140. Previo estudio de dichos párrafos es importante referirse a dos documentos, gestionados por el Secretario General Kofi Annan, que guiaron el desarrollo de concepto de la Responsabilidad de Proteger en la ONU y la posterior aceptación en la Cumbre Final del 2005, a partir del Informe de la CIISE en el 2001.

- Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Asamblea General (A/59/565) del 2 de diciembre de 2004.
- Informe del Secretario General *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Asamblea General (A/59/2005) del 21 de marzo de 2005.

2.1 De la propuesta de la CIISE a la institucionalización de la RtoP en las Naciones Unidas

El Grupo de alto nivel (en adelante GAN), conformado a petición del Secretario General tenía como principal objetivo realizar un estudio amplio sobre el sistema de seguridad colectiva, así como formular recomendaciones para fortalecer a las Naciones Unidas.²³ Es preciso señalar que a pesar de que en el Informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos* no se hace alusión específica al Informe del CIISE, uno de sus integrantes fue Gareth Evans por lo que se aprecia su aporte en el contenido del documento.

El Informe del GAN se estructuró en tres apartados principales: Parte I. *Hacia un nuevo consenso en materia de seguridad*; Parte II. *La seguridad colectiva y el desafío de la prevención*; y Parte III. *La seguridad colectiva y el uso de la fuerza*. Las premisas centrales del Informe del GAN se refieren de manera amplia, el entender la seguridad colectiva como un sistema que abarca y persigue no solo la seguridad del Estado sino también la seguridad de los seres humanos, lo que se entiende como Seguridad Humana. Para ello, el GAN identificó una lista amplia de amenazas a la seguridad internacional las cuales deberían ser gestionadas por los Estados de manera colectiva. Específicamente se establecieron seis grupos de amenazas.

- Las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental.
- Los conflictos entre Estados
- Los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala
- Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas
- El terrorismo
- La delincuencia organizada transnacional (Informe GAN, 2004, p.12)

Respecto al análisis del apartado III. *La seguridad colectiva y el uso de la fuerza*, el GAN inició la explicación, con la siguiente interrogante:

¿Qué ocurre si fracasa la prevención por medios pacíficos, si ninguna de las medidas preventivas que se han descrito hasta ahora detienen el descenso hacia la guerra y el caos, si las amenazas distantes se hacen inminentes, si las amenazas inminentes se hacen reales o si una amenaza no inminente cobra carácter muy real y no parece posible detenerla sin usar la fuerza militar? (Informe GAN, 2004, p. 59)

²³ Al respecto ver Nota del Secretario General, NNUU, Asamblea General, A/59/565, 2.12.2004., pp. 1-5.

Frente a ello, el GAN consideró necesario distinguir tres situaciones en las que se haría factible el uso de la fuerza militar: «Las situaciones en que un Estado aduce actuar en legítima defensa; aquellas en que un Estado supone una amenaza para otros más allá de sus fronteras; y aquellas en que la amenaza es predominantemente interna y la cuestión reside en la responsabilidad de proteger a la población de un Estado» (Informe GAN, p. 59). Sobre la última situación, se dedicó el apartado titulado *El Capítulo VII de la Carta, las amenazas internas y la obligación de proteger*, en el cual se parte con la afirmación de que «la Carta de las Naciones Unidas no es tan clara como podría cuando se trata de salvar vidas en situaciones de atrocidad masiva en un país» (Informe CIISE, pár.199).

Por ello y frente a los diferentes criterios y preocupaciones en torno al principio de no intervención y al debate del derecho de intervenir, el GAN puntualizó:

El principio de la no intervención en los asuntos internos no puede utilizarse para proteger actos genocidas o atrocidades de otra índole, como infracciones en gran escala del derecho internacional humanitario o la depuración étnica en gran escala, que bien pueden considerarse una amenaza para la seguridad internacional y, como tal, dar lugar a que el Consejo de Seguridad tome medidas.

[E]l problema no es el “derecho de intervenir” de un Estado sino la “obligación de proteger” que tienen todos los Estados cuando se trate de seres humanos que sufren una catástrofe que se puede evitar, ya se trate de homicidios o violaciones en masa, de la depuración étnica mediante el terror y la expulsión de la fuerza, de matarlos deliberadamente de hambre o de exponerlos a enfermedades. Está cada vez más aceptado por otra parte que si bien incumbe a los gobiernos soberanos la responsabilidad primordial de proteger a sus propios ciudadanos de catástrofes de esta índole cuando no pueden o no quieren hacerlo es la comunidad internacional en general la que debe asumir esa responsabilidad, que comprende un proceso que va de la prevención y la respuesta a la violencia de ser necesaria a la reconstrucción de sociedades devastadas. Lo primordial debe ser ayudar a que se ponga término a la violencia, sea por conducto de la mediación o de otro mecanismo, y proteger a la población con medidas tales como el envío de misiones humanitarias, de derechos humanos o de policía. La fuerza, si hay que usarla, debe constituir un último recurso. (Informe GAN, 2004, pár. 200 y 201)

Así, el Grupo de alto nivel posicionó a la responsabilidad internacional colectiva de proteger como una obligación, la cual fue definida en aquel momento, como una norma. De manera explícita el GAN señaló:

Aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido 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 a 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. (Informe GAN, 2004, pár. 203)

A pesar de que el GAN reconoció la autoridad del Consejo de Seguridad respecto a decidir el uso de la fuerza en base al Capítulo VII de la Carta; puntualizó que dicha decisión, debía regirse por los siguientes criterios básicos de legitimidad, los cuales guardan cierta relación con lo desarrollado por la CIISE en su Informe La Responsabilidad de Proteger:

207. El Consejo de Seguridad, al debatir si ha de autorizar o aprobar el uso de la fuerza militar, debe tener siempre en cuenta, además de cualesquiera otras consideraciones, por los menos los cinco criterios básicos de legitimidad que se indican a continuación:

a) *Gravedad de la amenaza.* La amenaza de daño a la seguridad del Estado o del ser humano, ¿es de índole tal y es suficientemente clara y grave como para justificar a primera vista el uso de la fuerza militar? En el caso de las amenazas internas, reales o que se consideren inminentes. ¿entrañan genocidio u otras matanzas en gran escala, actos de depuración étnica o infracciones graves del derecho internacional humanitario?

b) *Propósito correcto.* ¿Queda de manifiesto el objetivo primordial de la acción militar que se propone consiste en poner fin a la amenaza o evitarla, cualesquiera que sean los demás motivos o propósitos que estén en juego?

c) *Último recurso.* ¿Se han considerado todas las demás opciones no militares para hacer frente a la amenaza y hay fundamentos razonables para creer que no arrojarán resultados?

d) *Proporcionalidad de los medios.* La escala, la duración y la intensidad de la acción militar que se propone ¿constituyen el mínimo necesario para hacer frente a la amenaza?

e) *Balance de las consecuencias.* ¿Hay posibilidades razonables de que la acción militar sirva para disipar la amenaza y que sus consecuencias no hayan de ser peores que las de no hacer nada? (Informe GAN, 2004, pár. 207)

Gareth Evans consideró que el trabajo emprendido por el Grupo de Alto Nivel fue el vínculo fundamental entre el Informe del CIISE y el nacimiento de la RtoP en la Cumbre Mundial del 2005. Al respecto resaltó el apoyo de uno de los miembros del Grupo de alto nivel, Qian Qichen de China, lo cual habría facilitado la posterior aprobación de la Responsabilidad de Proteger en la Cumbre Mundial del 2005, al respecto Evans afirmó:

The support that mattered most –fairly passive though it was at the time– for the future of this recommendation was probably that from the Chinese member, former Vice Premier and Foreign Minister Qian Qichen. Without his immense prestige in Beijing being in play, it is difficult to believe that given the traditional strength of its concerns about non-intervention, China would have been quite as relaxed on this issue as it proved to be at the World Summit. (Evans, 2015a, p.23)

- Informe del Secretario General *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos.* Asamblea General (A/59/2005)

El Informe fue elaborado en base a una premisa central: entender la libertad en un sentido amplio, esto es que incluya el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos. Así el

Informe se desarrolló en tres apartados distintos: *Libertad para vivir sin miseria*; *Libertad para vivir sin temor*; y *Libertad para vivir en dignidad*. Aunque el Informe no se refiere al concepto de la seguridad humana, se observa la influencia de sus dos componentes: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad (PNUD, 1994, p. 27)

En relación con el uso de la fuerza el Secretario General Annan argumentó, en el apartado *Libertad vivir sin temor*, que el Consejo de Seguridad es legítimo para hacer uso de la fuerza militar para preservar la paz y la seguridad internacionales, «inclusive de manera preventiva» (A/59/2005, pár. 125). En ese sentido y sobre el genocidio, la depuración étnica y crímenes de lesa humanidad se preguntó si «¿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?» (A/59/2005, pár. 125)

Sin embargo, fue en el apartado *Libertad para vivir en dignidad*, en donde el secretario se refirió a la Responsabilidad de Proteger. En dicho apartado se analizó, entre otros: el imperio de la ley en los planos nacional e internacional; el respeto a los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia. En el marco del imperio de la ley, se abordó la Responsabilidad de Proteger, destacando el trabajo de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados y del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Al respecto observó:

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. En ese caso, como en otros, debe guiarse por los principios enunciados en la sección *III supra*. (Informe 2005, A/59/2005, pár. 135)²⁴

²⁴ Los principios a los que hace referencia son los señalados en el apartado *Uso de la fuerza* del Informe. Entre otros, se señala que cuando el Consejo de Seguridad decida autorizar el uso de la fuerza, el Consejo debe alcanzar un acuerdo sobre: «cómo sopesar la gravedad de la amenaza; cuál es el propósito de la acción militar propuesta; las probabilidades de que otros medios distintos del uso de la fuerza permitan neutralizar la amenaza; si la opción militar es proporcional a la amenaza en cuestión y si hay una posibilidad razonable de éxito» (Informe Secretario General, A/59/2005, pár. 126). Lo cual guarda relación con lo señalado tanto en el Informe del CIISE del 2001 y del GAN del 2004.

De ahí que el Secretario General, propuso a los Jefes de Estado y de Gobierno la adopción de las siguientes decisiones, en la Cumbre de la Asamblea General en el 2005. Lo cual incidió en la aprobación de los párrafos que se refieren a la Responsabilidad de Proteger, a saber:

7. Insto a los Jefes de Estado y de Gobierno a que vuelvan a comprometerse a respaldar el imperio de la ley, los derechos humanos y la democracia, principios que son la piedra angular de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Para lograr este objetivo deberían:

b) Adoptar el principio de la “responsabilidad de proteger” como base para la acción colectiva contra el genocidio, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y convenir en actuar con arreglo a dicho principio, reconociendo que esa responsabilidad recae primordialmente en cada Estado, cuyo deber es proteger a su población, pero que, 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 métodos diplomáticos, humanitarios y de otro tipo para ayudar a proteger a la población civil, y que, si tales 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; (Informe 2005, A/59/2005, p. 65)

2.2 Aprobación de la Responsabilidad de Proteger en las Naciones Unidas

El 16 de septiembre de 2005 se celebró en New York, la 8ª sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el marco del sexagésimo período de sesiones. Uno de los temas del programa de trabajo se refería a adoptar una decisión sobre al proyecto de resolución (A/60/L.1) el cual contenía el proyecto del *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*²⁵ (en adelante Documento Final 2005), el mismo que fue aprobado, sin someterlo a votación.²⁶

En aquella ocasión los representantes nacionales resaltaron dos aspectos importantes que promovía el Documento Final 2005: el establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz, y el Consejo de Derechos Humanos. Respecto a la Responsabilidad de Proteger hubo pocas referencias específicas, entre ellas las emitidas por los representantes de Venezuela, Cuba, y la representante de la Comisión Europea.

²⁵ NNUU, Asamblea General, Res. A/RES/60/1, 24.10.2005

²⁶ El Documento Final del 2005 fue aprobado, sin someterlo a votación, puesto que la Asamblea General se acogió a lo establecido en el artículo 78 del Reglamento de la Asamblea General. Al respecto ver Acta de la 8ª sesión plenaria, (A/60/PV.8). 16.09.2005. Disponible en <http://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/60>

Al respecto, el representante de Venezuela, Rodríguez Araque, fue el único que intervino en explicación de posición antes de que sea adoptada una decisión sobre el proyecto de resolución A/60/L.1. El delegado, entre otros asuntos, cuestionó el procedimiento de revisión y aprobación del proyecto de resolución, para lo cual se habría establecido un grupo de trabajo integrado inicialmente por 32 personas y luego reducido a 15. A criterio del señor Araque el debate fue escaso y no permitió profundizar en algunos temas contenidos en el proyecto de Documento Final, entre ellos se refirió a la Responsabilidad de Proteger, y señaló algunas interrogantes que a su criterio no fueron solventadas, a saber:

Cuando se leen los artículos o párrafos que configuran este documento, inmediatamente salta la pregunta: ¿Quién está en condiciones de “proteger”, de acuerdo con los términos de ese documento? ¿Quién está en condiciones de enviar tropas a miles de distancia de sus países? ¿Quiénes cuentan con los recursos financieros, con el armamento y la logística para llevar adelante acciones para proteger? (Acta de la 8ª sesión plenaria de la Asamblea General, A/60/PV.8, pp. 48-49)

El representante de Cuba, Pérez Roque, también criticó el procedimiento con el que se había negociado la aprobación de la resolución A/60/L.1. Además, y respecto a la Responsabilidad de Proteger señaló: «mediante enormes presiones se incluyeron conceptos como el de la responsabilidad de proteger o la seguridad humana, que contienen el peligro de un día ser invocados como pretextos para lanzar agresiones contra nuestros países» (Acta de la 8ª sesión plenaria de la AG, A/60/PV, p.50).

Mientras que la Comisionada Europea de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, elogió las referencias a la Responsabilidad de Proteger en el Documento Final, en aquella ocasión manifestó:

Otro resultado importante es que reconocemos nuestra responsabilidad colectiva de proteger a las poblaciones de atrocidades. Siempre he sostenido decididamente que el elemento fundamental de nuestras inquietudes en materia de seguridad deben ser las personas. La credibilidad de las Naciones Unidas aumenta de manera importante con la adopción de este concepto. (Acta de la 8ª sesión plenaria AG, A/60/PV.8, p. 55)

El Documento Final del 2005 se desarrolló en base a cuatro esferas de análisis: *Desarrollo; Paz y seguridad colectiva; Derechos humanos e imperio de la ley; y Fortalecimiento de las Naciones Unidas*. Lo cual se relacionó con el planteamiento del Secretario General, expuesto en su Informe de 2005, al reconocer que «la paz y la

seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas». (Informe 2005, A/59/2005, párr. 9)

En el acápite *IV. Derechos Humanos e Imperio de la ley*, del Documento Final del 2005 se introdujo el apartado que corresponde la partida de nacimiento de la Responsabilidad de Proteger en las Naciones Unidas, transcrito a continuación:

Responsabilidad de proteger a las poblaciones de genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad

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 la 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.

139. La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos y apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones de 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 de genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos.

140. Apoyamos plenamente la misión del Asesor Especial del Secretario General para la Prevención del Genocidio.

(Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. NNUU, Asamblea General, A/RES/60/1, 24.10.2005)

A pesar de que la aprobación de dichos párrafos constituyó en primera instancia una manifestación política, el hecho de que por un lado se incluyera a los párrafos 138 a 140 en el apartado *IV Derechos Humanos e Imperio de la Ley*; y por el otro se determinara la responsabilidad tanto a nivel nacional como colectiva frente a hechos ilícitos, como el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad, y la depuración étnica, siendo los tres primeros crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional, fue un muestra de la intención de ubicar a la responsabilidad de proteger en la esfera jurídica internacional, lo cual será ampliado posteriormente.

En esta fase de análisis, se considera oportuno observar tanto las coincidencias como las diferencias entre los párrafos del Documento Final del 2005, y la propuesta elaborada por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados CIISE en su Informe del 2001. Para ello, se utilizará como referencia las recomendaciones que hiciera la CIISE a la Asamblea General, la misma que recomendó aprobar un proyecto de resolución que contenga los principios de la responsabilidad de proteger y cuatro elementos básicos, explícitamente se señaló:

8.28 La Comisión recomienda a la Asamblea General:

Que la Asamblea General apruebe un proyecto de resolución declaratoria que plasme los principios fundamentales de la responsabilidad de proteger y contenga cuatro elementos básicos:

- Una afirmación de la idea de soberanía como responsabilidad;
- Una aserción de la triple responsabilidad de la comunidad internacional de Estados –de prevenir, de reaccionar y de reconstruir– cuando se hagan llamamientos de protección humana en Estados que no puedan o no quieran cumplir su responsabilidad de proteger;
- Una definición del criterio mínimo (grandes pérdidas de vidas humanas o depuración étnica en gran escala ya sean reales o previsibles) que han de cumplir las situaciones que requieran protección humana para justificar la intervención militar; y
- Una enunciación de los principios precautorios (intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables) que deben respetarse cuando se utilice la fuerza militar con fines de protección humana. (Informe CIISE 2001, pár. 8.28)

De las cuatro recomendaciones de la CIISE, la única que se materializó es la referente a la definición del criterio mínimo. Puesto que el Documento Final especificó los actos, a los que se restringe la Responsabilidad de Proteger: el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Los mismos que serán abordados más adelante.

Respecto a la afirmación de la soberanía como responsabilidad. Si bien, los párrafos del Documento Final sobre la RtoP, no se refieren explícitamente a la soberanía, la aprobación, especialmente del párrafo 138, constituye una afirmación implícita por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno, de que el ejercicio de la soberanía conlleva ante todo responsabilidades, las mismas que deben ser asumidas principalmente por el Estado. Como explicó la CIISE, «La soberanía conlleva una doble responsabilidad: el deber externo de respetar la soberanía de los Estados y el deber interno de respetar la dignidad y los derechos básicos de toda la población del Estado» (pár. 1.35). Es en ese aspecto interno que se encontraría la responsabilidad que tienen los Estados de proteger a sus

poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.

En cuanto a la recomendación del CIISE de establecer la triple responsabilidad de la comunidad internacional, la misma se habría considerado parcialmente en el Documento Final. De ahí que, respecto a la responsabilidad de prevenir, los párrafos 138 y 139, se refieren a la responsabilidad de prevenir de cada Estado, así como la responsabilidad de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a ejercer dicha responsabilidad, y a las Naciones Unidas de establecer una capacidad de alerta temprana (Documento Final, pár. 138). Así como, la responsabilidad de la comunidad internacional «de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos y apropiados, de conformidad con el Capítulo VI y VIII de la Carta para ayudar a proteger a las poblaciones» (pár. 139), lo cual comprendería la fase preventiva de la responsabilidad de proteger.

Sobre la responsabilidad de reaccionar promovida en el Informe CIISE, de principio se observa que la misma no fue establecida en el Documento Final como una responsabilidad entendida como obligación. Si no, como la facultad que tiene el Consejo de Seguridad de adoptar medidas colectivas. Así el párrafo 139 explícitamente señala:

[E]stamos 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” (Documento Final 2005, pár. 139).

Es importante subrayar que la Comisión fue enfática al señalar que «La responsabilidad de proteger implica ante todo la responsabilidad de reaccionar ante situaciones en que exista una imperiosa necesidad de protección humana» (CIISE, pár. 4.1). En general, la propuesta principal estaba dirigida a promover la acción de la comunidad internacional (Responsabilidad colectiva) para proteger a las personas de las masacres. En ese sentido la Comisión señaló que su objetivo, era que el Informe «tuviera una repercusión política, práctica y concreta, y no ofrecer un nuevo estímulo a los investigadores y comentaristas» (pár. 8.24). Al respecto la CIISE afirmó:

Ante todo, queremos aumentar las posibilidades de que se emprenda una acción colectiva basada en ciertos principios y con mínima dualidad de criterios para responder a situaciones de imperiosa necesidad humanitaria que conmueven las conciencias y exigen una actuación urgente. Si nuestro informe sirve para fomentar el apoyo a este tipo de acciones recordando a los Estados sus responsabilidades comunes, su contribución habrá sido en verdad significativa. (Informe CIISE 2001, párr. 8.25)

En relación con la responsabilidad de reconstruir, la cual se refería principalmente a las acciones en tres ámbitos: seguridad, justicia y desarrollo económico, después de la intervención militar, los párrafos sobre la Responsabilidad de Proteger en el Documento Final del 2005 no hacen ninguna referencia al respecto. Sin embargo, en el mismo documento se señaló la decisión de establecer la Comisión de Consolidación de la Paz en calidad de órgano asesor intergubernamental y la oficina de apoyo (Documento Final 2005, párr. 97 a 105). La Comisión de Consolidación se centraría, en «la atención en las tareas de reconstrucción y de consolidación de las instituciones necesarias para la recuperación después de los conflictos y apoyar el desarrollo de estrategias integrales para sentar las bases del desarrollo sostenible» (Documento Final 2005, párr. 98).

Respecto a la última recomendación de la CIISE a la Asamblea General, de enunciar los principios precautorios que deben observarse cuando se decida utilizar la fuerza militar con fines de protección humana –intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables–, los mismos no fueron señalados en el Documento Final del 2005 a pesar de que el Secretario General en su Informe del 2005, previamente observado, se refirió a dichos principios y recomendó al Consejo de Seguridad aprobar una resolución al respecto. En aquella ocasión el secretario señaló:

La tarea no consiste en encontrar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad, sino de lograr que el Consejo funcione mejor. Cuando considere si ha de autorizar o aprobar el uso de la fuerza militar, los miembros del Consejo deben llegar a un acuerdo sobre cómo sopesar la gravedad de la amenaza; cuál es el propósito de la acción militar propuesta; las posibilidades de que otros medios distintos del uso de la fuerza permitan neutralizar la amenaza; si la opción militar es proporcional a la amenaza en cuestión y si hay una posibilidad razonable de éxito. Intentando justificar de este modo la acción militar, el Consejo daría una mayor transparencia a sus deliberaciones y conseguiría con toda probabilidad que sus decisiones fuesen más respetadas, tanto por los gobiernos como por la opinión pública mundial. **Por lo tanto, recomiendo que el Consejo de Seguridad apruebe una resolución en la que establezca estos principios y exprese su intención de regirse por ellos al decidir si ha de autorizar o prescribir el uso de la fuerza.** (Informe 2005, A/59/2005, párr. 126)

Los Jefes de Estado y de Gobierno no consideraron dichas recomendaciones realizadas por el Secretario General, puesto que no existe ninguna referencia en el Documento Final del 2005, ni en el apartado sobre la Responsabilidad de Proteger ni en el apartado titulado *Uso de la fuerza de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas* (pár. 77 a 80). Lo que reafirmaron fue «que las disposiciones de la Carta son suficientes para hacer frente a toda gama de amenazas a la paz y la seguridad internacionales», así también reafirmaron «la autoridad del Consejo de Seguridad para imponer medidas coercitivas con el fin de mantener y restablecer la paz y la seguridad internacionales» (Documento Final 2005, pár. 79).

La falta de señalamiento de los principios que guíen la decisión y el uso de la fuerza, sin duda constituyó un retroceso en el desarrollo doctrinal y operacional de la intervención militar con el fin de proteger propuesto originalmente por la CIISE y sugerido por el Grupo de alto nivel en el 2004, así como por el Secretario General en su Informe del 2005, señalados previamente.

3. IMPLEMENTACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN LA ONU (2005 – 2017)

Atendiendo la definición de implementar, esto es «poner en funcionamiento o aplicar métodos y medidas, etc., para llevar algo a cabo» (Diccionario RAE, 2014), la implementación de la Responsabilidad de Proteger en la Organización de las Naciones Unidas, lugar de su establecimiento y que por ahora es el espacio desde donde se promueve la respuesta colectiva, comprende las medidas y acciones concretas que se han emprendido para efectivizar la acción colectiva con el fin de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y depuración étnica.

Considerando que la RtoP, tal como fue aprobada por la Asamblea General, comprende dos etapas diferenciadas destinadas a proteger a las poblaciones de los crímenes atroces: la etapa de prevención y la etapa de reacción, se considera oportuno determinar las acciones concretas que han sido emprendidas en dichas etapas. Para lo

cual, en las siguientes líneas se observará, de manera general, el papel que han desempeñado el Secretario General, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.

3.1 El rol del Secretario General y la Asamblea General de la ONU en la implementación de la RtoP

En vista de que los párrafos 138 y 139 del Documento Final del 2005 sobre la Responsabilidad de Proteger, no fueron acompañado por una estrategia que determine su puesta en práctica, el Secretario General Ban Ki-Moon,²⁷ asumió la labor de promover el análisis del alcance conceptual y la implementación del concepto.

Una de las primeras acciones emprendidas por el secretario en relación con la implementación de la RtoP, fue el establecimiento en el 2007 del cargo de Asesor Especial de la Responsabilidad de Proteger bajo la supervisión del Asesor Especial para la prevención del Genocidio. El secretario nombró a Edward Luck como Asesor Especial de la Responsabilidad de Proteger, con la función principal de desarrollar el concepto y crear consenso al respecto.²⁸ Actualmente Ivan Šimonović, ejerce dichas funciones.²⁹

Desde el 2009 hasta la fecha (septiembre 2017), el Secretario General ha presentado nueve informes anuales sobre la RtoP,³⁰ con los cuales se ha pretendido dilucidar el alcance conceptual, político, institucional y operacional de la RtoP. Dichos Informes han sido la base documental de los Diálogos Interactivos que se han realizado anualmente en la Asamblea General. (Tabla n° 1)

²⁷ Ban Ki-moon ejerció el cargo de Secretario General de las Naciones Unidas desde el 1 de enero de 2007 hasta diciembre del 2016.

²⁸ El cargo de Asesor Especial para la Responsabilidad de Proteger fue creado en la categoría de Subsecretario General y las funciones del Asesor serían a tiempo parcial. Al respecto ver: *Carta fecha 31 de agosto de 2007 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General*. NNUU, Consejo de Seguridad, S/2007/721, 7.12.2007. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2007/721>. Edward Luck ejerció el cargo de Asesor Especial de la Responsabilidad de Proteger desde el 2008 hasta el 2012. Seguidamente fue nombrada Jennifer Welsh quien ejerció el cargo desde 2013 hasta 2015.

²⁹Ivan Šimonović asumió las funciones de asistente del Secretario General y Asesor Especial de la Responsabilidad de Proteger el 10 de octubre de 2016. Información disponible en: <http://www.un.org/en/genocideprevention/special-adviser-responsibility-protect.html>

³⁰ El noveno Informe de la RtoP, fue presentado por el actual Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, quien asumió el cargo el 1 de enero del 2017.

Tabla n°1. LA RtoP EN LAS NACIONES UNIDAS

INFORMES ANUALES RtoP del SG		DIÁLOGOS AG			
		Fecha	Estados	Org. Regionales	Org. Soc. Civil.*
Informe 2009	<i>Hacer efectiva la responsabilidad de proteger.</i> (A/63/677) 12 de enero de 2009	23, 24 y 28 de julio de 2009	91	UE, NAM, CARICOM	–
Informe 2010	<i>Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger.</i> (A/64/864) 14 de julio de 2010	9 de agosto de 2010	42	UE, UA	ICRtoP
Informe 2011	<i>La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger.</i> (A/65/877 – S/2011/393), 28 de junio de 2011.	12 de julio de 2011	43	UE, UA, CARICOM	GCR2P
Informe 2012	<i>La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva.</i> (A/66/874 - S/2012/578), 25 de julio de 2012	5 de sept. de 2012	58	UE	GCR2P; ICRtoP
Informe 2013	<i>La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención.</i> (A/67/929 – S/2013/399), 9 de julio de 2013	11 de sept. de 2013	69	UE	GCR2P; ICRtoP
Informe 2014	<i>Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger.</i> (A/68/947 – S/2014/449), 11 de julio de 2014.	8 de sept. de 2014	80	UE	GCR2P; ICRtoP; APR2P
Informe 2015	<i>Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger.</i> (A/69/981-S/2015/500), 13 de julio de 2015.	8 de sept. de 2015	88	UE	GCR2P; ICRtoP; APR2P; CCR2P
		26 de febrero de 2016 **	41	UE	GCR2P; ICRtoP
Informe 2016	<i>Movilización de la acción colectiva: nuevo decenio de la responsabilidad de proteger.</i> (A/70/999-S/2016/620), 22 de julio de 2016	6 de sept. de 2016	68	UE	GCR2P; ICRtoP; APR2P; CCR2P
Informe 2017	<i>La aplicación de la responsabilidad de proteger: la rendición de cuentas en materia de prevención.</i> (A/71/1016-S/2017/556), 10 de agosto de 2017	6 de sept., de 2017	73	UE	GCR2P; ICRtoP; APR2P; CCR2P; Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation

* ICRtoP (International Coalition for the RtoP); GRC2P (Global Centre for the R2P); APR2P (Asia Pacific Centre for the R2P); CCR2P (Canadian Centre for the R2P).

** El 26 de febrero de 2016 se celebró en la AG, el Panel de Discusión Temática sobre los diez años de la RtoP titulado *From Commitment to Implementation*.

Fuente: Elaboración propia en base a la información en GRC2P <http://www.globalr2p.org/resources/897> y en la Organización de las Naciones Unidas. (Bermeo, 2017, pp.407-408). Actualizado 2017

Los Informes del Secretario General giran en torno a la estrategia de tres pilares, establecida en el Informe del 2009, cuyo contenido se basa en los párrafos 138 y 139 del Documento Final (Tabla n° 2). En general la RtoP comprende dos etapas de actuación: la etapa preventiva, que comprendería tanto las medidas del Primer y Segundo Pilar, y la etapa de respuesta que se refiere a las medidas del Tercer Pilar.

Tabla n°2
LA ESTRATEGIA DE LOS TRES PILARES DE LA RtoP

<p>I PILAR</p> <p><i>LARESPONSABILIDAD DE PROTEGER INCUMBE AL ESTADO</i></p> <p>La responsabilidad permanente del Estado de proteger a sus habitantes, sean nacionales suyos o no, contra el genocidio, la depuración étnica, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, así como la incitación a ellos.</p>	<p>II PILAR</p> <p><i>ASISTENCIA INTERNACIONAL Y FORMACIÓN DE CAPACIDAD</i></p> <p>Compromiso de la comunidad internacional de ayudar a cumplir estas obligaciones. Aprovechar la cooperación de los Estados Miembros, los acuerdos regionales, la sociedad civil y el sector privado.</p>	<p>III PILAR</p> <p><i>RESPUESTA OPORTUNA Y DECISIVA</i></p> <p>Responsabilidad de Estados Miembros de actuar en forma colectiva, oportuna y resuelta cuando es evidente que un Estado no ofrece tal protección. Utilización de medidas pacíficas (Capítulo VI); medidas coercitivas (Capítulo VII) y colaboración con acuerdos regionales o subregionales (Capítulo VIII).</p>
---	---	--

Fuente: Elaboración propia en base al Informe del Secretario General del 2009, sobre la RtoP, A/63/677, pár.11. (Bermeo, 2017, p. 413)

Etapa Preventiva

Del análisis del contenido de los Informes del Secretario General sobre la RtoP, se observa que los mismos se centran en la etapa de alerta temprana y prevención de crímenes atroces,³¹ puntualizando que dicha prevención es diferente a la prevención de

³¹ En el documento *Marco de análisis para crímenes atroces* de 2014, elaborado por los Asesores Especiales, del Secretario General, para la Prevención del Genocidio y para la RtoP, se especifica que el

conflictos, puesto que los crímenes atroces a pesar de tener más posibilidades de ocurrir durante los conflictos armados pueden desarrollarse también fuera de ese contexto. Lo cual ha sido afirmado por el Secretario General en diversas ocasiones. Por ejemplo, en el Informe del 2013 sobre la RtoP se señaló:

[S]i bien la prevención de conflictos y la prevención de atrocidades están estrechamente relacionadas, no son sinónimos [...]. Centrarse exclusivamente en la prevención de los conflictos podría hacer que se pasarán por alto los crímenes atroces que ocurren fuera de los conflictos armados o que no están necesariamente relacionados con estos (Informe 2013, A/67/929 – S/2013/399, pár. 13).

En los Informes del 2013 y 2014, el Secretario General promovió acciones específicas que tanto los Estados (Pilar I) y la Comunidad Internacional (Pilar II) podrían adoptar para prevenir los crímenes atroces.

En el Informe del 2013 *La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención*, el secretario evaluó las causas que motivan la comisión de los crímenes, y examinó las «medidas estructurales y operacionales que los Estados pueden adoptar para evitar los crímenes atroces» (Informe 2013, A/67/929 – S/2013/399, pár. 8). Entre las medidas estructurales se destacó las obligaciones en el marco del Derecho Internacional que son vinculantes para los Estados, específicamente respecto al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, al Derecho Internacional Humanitario, al Derecho Internacional de los Refugiados. El secretario afirmó que frente a las violaciones de dichos instrumentos vinculantes los Estados deben promover la rendición de cuentas, la cual «se proporciona mediante la ratificación, la incorporación en el derecho interno y la aplicación de instrumentos jurídicos internacionales pertinentes» (Informe 2013, pár. 40). Al respecto el secretario señaló los siguientes instrumentos jurídicos:

[L]a Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Segundo Protocolo Facultativo (1989); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas

término *crímenes atroces* se refiere a los tres crímenes internacionales: genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Además, incluye a la depuración étnica «que, aunque no está definida como crimen independiente en virtud del derecho internacional, incluye actos que constituyen violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que por sí solas pueden equivaler a uno de los crímenes atroces reconocidos, en particular los crímenes de lesa humanidad», p. 1. Disponible en: <http://www.un.org/es/preventgenocide/adviser/>

Cruces, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su protocolo de 1967; la Convención sobre los Derechos del Niño; el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; y el Tratado sobre el Comercio de Armas. (Informe 2013, A/67/929 – S/2013/399, p. 11, Nota 4)

En general, el secretario promovió, a través del Informe del 2013, recomendaciones a los Estados Miembros para fortalecer la capacidad de prevención de atrocidades. A criterio del secretario, las siguientes medidas «podrían emprenderse en asociación con las Naciones Unidas, otros Estados Miembros, o la sociedad civil» (Informe 2013, párr. 71):

- a) Nombrar a un coordinador de categoría superior encargado de la prevención de atrocidades y dotado de recursos suficientes o establecer otros mecanismos nacionales para cumplir este mandato;
- b) Realizar una evaluación nacional del riesgo y la resiliencia, utilizando el marco de análisis sobre la prevención del genocidio elaborado por mi Asesor Especial, según corresponda, y analizando los factores de riesgo descritos en el presente informe y los instrumentos elaborados por la sociedad civil. El examen debería abarcar todo el sistema nacional e incluir la determinación de las poblaciones vulnerables y una evaluación de las estructuras existentes para la resiliencia. La sociedad civil debería incluirse en el proceso de examen;
- c) Firmar, ratificar y aplicar los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes;
- d) Colaborar con otros Estados miembros y arreglos regionales o subregionales y apoyarlos a fin de intercambiar experiencias promover la cooperación para fomentar la utilización efectiva de los recursos;
- e) Participar en los procesos de examen entre pares, incluido el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos, así como los procesos regionales de examen entre pares y otras opciones para observar la eficacia de las medidas adoptadas.
- f) Determinar y establecer asociaciones con otros Estados Miembros, arreglos regionales y subregionales o la sociedad civil para fines de asistencia técnica y creación de capacidad, intercambio de la experiencia adquirida y movilización de recursos;
- g) Participar en debates nacionales, regionales e internacionales sobre la promoción ulterior de la responsabilidad de proteger y su ejercicio. (Informe 2013, A/67/929 – S/2013/399, párr. 71)

En relación a la asistencia internacional, base del Pilar II de la estrategia de la RtoP elaborada por el Secretario General, cuyo objetivo es ayudar a los Estados a cumplir la responsabilidad de proteger a su población de la comisión de los crímenes atroces, la cual puede ser ejercida por agentes nacionales, regionales e internacionales, el Secretario General puntualizó en el Informe del 2014, que «la asistencia internacional en el contexto del segundo pilar, más que limitarse a prestar apoyo a los Estados cuando lo necesitan, contribuye al cumplimiento de [la] responsabilidad colectiva» (párr. 13). En ese sentido, las acciones que sean emprendidas por los agentes nacionales, regionales e internacionales, con el fin de ayudar a los Estados debe regirse por los siguientes

principios: «a) Garantizar la implicación nacional; b) Crear compromisos mutuos; c) No hacer daño; d) Dar prioridad a la prevención; e) Mantener la flexibilidad» (Informe 2014, A/68/947-S/2014/449, párr. 15-19).

Sobre las formas de asistencia, el secretario puntualizó que «la asistencia a los Estados en el contexto de la responsabilidad de proteger también utilizaría una gama más amplia de instrumentos económicos, políticos humanitarios y, en algunos casos militares» (Informe 2014, párr. 28), y explicó el alcance de las tres formas generales de prestar asistencia en relación con el segundo pilar:

1. Alentar a los Estados a que cumplan con su responsabilidad de proteger difundiendo las normas jurídicas y los compromisos normativos pertinentes, y recordándoles la importancia de la adhesión al diálogo sobre las maneras en las que pueden cumplir con sus obligaciones y de la participación en ese diálogo.
2. Fomentar la capacidad nacional para prevenir los crímenes atroces mediante la capacitación, la construcción institucional y el intercambio activo de mejores prácticas.
3. Prestar asistencia a los Estados para que protejan a su población en situaciones de crisis emergentes o ya existentes aportando capacidad o conocimientos especializados. (Informe 2014, A/68/947-S/2014/449, párr. 28)

Respecto a la tercera forma de asistencia, la cual se activaría a solicitud de los Estados, se refiere a la ayuda internacional de carácter temporal cuando los Estados enfrenten situaciones de tensión o de crisis inminente, con el «fin de privar a quienes tengan motivación para cometer crímenes atroces de los medios de hacerlo o a fin de reforzar su propia capacidad de protección» (Informe 2014, párr. 59). En estas circunstancias existe además la posibilidad de que «los Estados puedan solicitar la asistencia de fuerzas militares regionales o internacionales para proteger a los civiles que son víctimas de crímenes atroces o que corren riesgo de serlo» (Informe 2014, párr. 67).

En esta fase se resalta el papel de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), principalmente las que tienen el mandato de la protección de los civiles. Sobre este aspecto, se observa que el Secretario General ha reiterado que las operaciones de paz de las Naciones Unidas son consideradas como una herramienta de ayuda a los Estados para que cumplan la Responsabilidad de Proteger. En el Informe del 2015, el secretario subrayó que: «Las operaciones de paz de las Naciones Unidas suelen ser recursos de primera línea para ayudar a los Estados que tienen dificultades a que cumplan su responsabilidad de proteger» (párr. 33).

Las OMP han incluido en sus mandatos *la protección de los civiles*, desde el establecimiento de la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL), en octubre de 1999 (S/RES/1270), considerada la primera misión a la que el Consejo de Seguridad explícitamente autorizó tomar las medidas necesarias para «brindar protección a los civiles que estén bajo amenaza inminente de violencia física» (pár. 14). Actualmente, de las 15 operaciones en curso nueve incluyen el mandato de proteger a los civiles.³²

Las OMP con el mandato de proteger a los civiles, se fundamentan en el principio de la *Protección de civiles en los conflictos armados*, principio institucionalizado en las Naciones Unidas desde 1999.³³ Desde esa fecha, el Secretario General ha presentado trece informes sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, mientras que el Consejo de Seguridad ha emitido ocho resoluciones. (Tabla nº 3)

En el 2009 el Secretario General estableció cinco retos básicos de la protección de civiles, entre ellos se incluyó el fortalecer la protección física a los civiles en conflictos armados por las OMP y otras operaciones.³⁴ Sin embargo, los problemas y retos que afrontan las operaciones de las Naciones Unidas para cumplir con el mandato de brindar protección física a los civiles, son de diversa índole y enorme complejidad como fue expuesto en el Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz del 2015.³⁵ En general, se aprecia que las OMP al ser un mecanismo de asistencia a los Estados, las cuales deben contar con el consentimiento de las partes, son un punto de

³² A la fecha (diciembre 2017), las Operaciones de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas con el mandato de Protección de los Civiles, con el respectivo año en que fueron establecidas son: MINUSCA (2014) República Centroafricana; MINUSMA (2013) Mali; MINUSTAH (2004) Haití; MONUSCO (2010) República Democrática del Congo; UNAMID (2007) Darfur; UNIFIL (1978) Líbano; UNISFA (2011) Abyei –Área entre Sudán y Sudán del Sur–; UNMIL (2003) Liberia; UNMISS (2011) Sudán del Sur. Información sobre los mandatos de los OMP disponible en: <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/current.shtml>

³³ El Consejo de Seguridad a través de la resolución S/RES/1265 (1999) se refirió al *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados* (S/1999/957).

³⁴ Los cinco retos básicos de la protección de civiles fueron establecidos en el *Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados* del 2009. Al respecto ver: NNUU, Consejo de Seguridad, S/2012/376, 22.05.2012.

³⁵ Al respecto ver: *Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuestras ventajas en pro de la paz-política, alianzas y personas*. NNUU. Asamblea General, Consejo de Seguridad, A/70/95-S/2015/446, 17.06.2015. Disponible en <http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/reports.shtml>

contacto entre los conceptos de la RtoP (II Pilar) y la Protección de los civiles en los conflictos armados.

Tabla n°3
LA PROTECCIÓN DE CIVILES EN LOS CONFLICTOS ARMADOS
DOCUMENTOS ONU

AÑO	INFORMES DEL SECRETARIO GENERAL AL CONSEJO DE SEGURIDAD		RESOLUCIONES CONSEJO DE SEGURIDAD
1999	1°	S/199/957 [8 septiembre de 1999]	S/RES/1265 (1999) [17 septiembre 1999]
2000			S/RES/1296 (2000) [19 abril de 2000]
2001	2°	S/2001/331 [30 marzo de 2001]	
2002	3°	S/2002/1300 [26 noviembre 2002]	
2003			
2004	4°	S/2004/431 [28 mayo 2004]	
2005	5°	S/2005/740 [28 noviembre 2005]	
2006			S/RES/1674 (2006) [28 abril 2006] S/RES/1738 (2006) [23 diciembre 2006]
2007	6°	S/2007/643 [28 octubre 2007]	
2008			
2009	7°	S/2009/277 [29 mayo 2009]	S/RES/1894 (2009) [11 noviembre 2009]
2010	8°	S/2010/579 [11 noviembre 2009]	
2011			
2012	9°	S/2012/376 [22 mayo 2012]	
2013	10°	S/2013/689 [22 noviembre 2013]	
2014			S/RES/2175 (2014) [29 agosto 2014]
2015	11°	S/2015/453 [18 junio 2015]	S/RES/ 2222(2015) [27 mayo 2015]
2016	12°	S/2016/447 [13 mayo 2016]	S/RES/2286 (2016) [3 mayo 2016]
2017	13°	S/2017/414 [10 mayo 2016]	

Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en el sitio oficial de las Naciones Unidas, en Documentos del Consejo de Seguridad. Informes presentados/trasmitidos por el Secretario General al Consejo de Seguridad; y Resoluciones. Disponible en: <http://www.un.org/es/sc/documents/resolutions/>

De manera general y en relación con las medidas promovidas en el marco de la fase preventiva de la RtoP, se resaltan dos acciones específicas emprendidas tanto por la oficina del Secretario General como por algunos de los Estados Miembros, como son: el *Marco de Análisis para la prevención de crímenes atroces* y la conformación de la Red Global de Puntos Focales.

- *Marco de Análisis para crímenes atroces. Una herramienta para la prevención*

El *Marco de Análisis para crímenes atroces* (en adelante el Marco), fue elaborado por los Asesores Especiales para la Prevención del Genocidio, Adama Dieng y por la Asesora para la Responsabilidad de Proteger, Jennifer Welsh, presentado por el Secretario General en el 2014.³⁶ El Marco pretende ser una «herramienta de trabajo para evaluar el riesgo de crímenes atroces en todos los lugares del mundo y detectar a los países que corren mayor riesgo» (Marco, p. 5). Así como también ser una herramienta para que utilicen los Estados Miembros con el fin de «detectar los éxitos y carencias en su capacidad y sus estrategias de prevención de atrocidades a nivel nacional» (Marco, p.6).³⁷

El Marco expone catorce factores de riesgo de crímenes atroces los ocho primeros son comunes a todos los crímenes y los seis restantes son específicos para cada uno de los crímenes internacionales: genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra (Cuadro 3). Respecto a la depuración étnica, en el Marco se señala que en vista de que «no tiene una definición jurídica distinta como crimen internacional, sino que incluye actos que pueden constituir otros crímenes atroces o elementos de éstos, se la ha integrado en el análisis de los factores de riesgo de estos crímenes» (p. 5.). Cada factor de riesgo está acompañado de los respectivos indicadores.

³⁶ *Marco de análisis para crímenes atroces. Una herramienta para la prevención*. Naciones Unidas 2014. Disponible en: <http://www.un.org/en/genocideprevention/index.html>

³⁷ En el Informe del 2016 sobre la Responsabilidad de Proteger, el Secretario General recordó a los Estados Miembros la importancia de incorporar el Marco de Análisis sobre los crímenes atroces, y señaló que órganos regionales como el Servicio Europeo de Acción Exterior y Estados Miembros como la República Unida de Tanzania, han empezado a incorporar el Marco en su propio análisis. (A/70/999-S/2016/620, párr. 41)

Los Asesores establecieron en el Marco algunas cuestiones que deben considerarse previa utilización del Marco, a saber:

[N]o todos los factores de riesgo necesitan estar presentes para valorar que existe un riesgo importante de que se cometan crímenes atroces.

[C]uanto más factores de riesgo (y mayor número de indicadores correspondientes) estén presentes, mayor será el riesgo de que se cometa un crimen atroz.

[L]os factores de riesgo y los indicadores no están clasificados, puesto que su importancia relativa diferirá en función del contexto particular.

[L]os monitores y analistas deberán ser flexibles al examinar y sopesar todos los elementos contenidos en este Marco y situarlos en un análisis político, contextual, histórico y cultural más amplio. (Marco, p. 6-7)

Tabla n°4. FACTORES DE RIESGO DE LOS CRÍMENES ATROCES

COMUNES	ESPECÍFICOS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Situaciones de conflicto armado u otras formas de estabilidad. 2. Registros de violaciones graves del D.I.D.H y el D.I.H. 3. Debilidad de las estructuras del Estado 4. Motivos o incentivos. 5. Capacidad para cometer crímenes atroces. 6. Ausencia de factores de mitigación. 7. Circunstancias propicias o acciones preparatorias. 8. Factores desencadenantes 	<p>Genocidio</p> <p>9. Tensiones intergrupales o patrones de discriminación contra grupos protegidos.</p> <p>10. Indicios de intención de destruir total o parcialmente a un grupo protegido.</p>
	<p>Crímenes de lesa humanidad</p> <p>11. Indicios de ataque generalizado o sistemático contra una población civil.</p> <p>12. Indicios de un plan o política de ataque contra una población civil.</p>
	<p>Crímenes de guerra</p> <p>13. Graves amenazas contra las personas protegidas en virtud del D.I.H.</p> <p>14. Graves amenazas contra las operaciones humanitarias o de mantenimiento de paz.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a la información en el documento *Marco de análisis para crímenes atroces. Una herramienta para la prevención*. Naciones Unidas, 2014.

▪ *La Red Global de Puntos Focales para la R2P. “Focal Points”*

Dinamarca y Ghana promovieron en el 2010 el establecimiento de la red de coordinadores nacionales para la Responsabilidad de Proteger, denominada en forma genérica *Focal Points*. La red fue promovida con la colaboración de la Organización No-Gubernamental Global Centre for the Responsibility to Protect (GCR2P), y posteriormente Australia y Costa Rica se unieron al grupo organizador. Hasta la fecha (septiembre 2017), 59 Estados han designado coordinadores nacionales para la

Responsabilidad de Proteger, así como la Unión Europea, y se han realizado siete reuniones anuales.³⁸

En la primera reunión celebrada en New York en 2011, se estableció las principales responsabilidades y funciones de los puntos focales en dos ámbitos de actuación: a nivel interno y externo. En el ámbito interno, los puntos focales tendrían como función promover la implementación de la responsabilidad de proteger, así como monitorear las situaciones en el plano doméstico y coordinar respuestas nacionales de prevención y protección. Mientras que en el ámbito externo el principal rol sería promover la implementación de la RtoP a nivel subregional, regional y mundial.³⁹

En junio de 2015 los gobiernos de Chile y España en asociación con la organización GCR2P y la Fundación Stanley celebraron en Madrid -España, la quinta reunión de la Red Global de Puntos Focales. La reunión titulada *10 años de responsabilidad de proteger: cómo dar respuesta a los nuevos desafíos y a las amenazas que afectan a las comunidades vulnerables*, se estructuró en tres ejes centrales: 1) La responsabilidad de proteger y los actores no estatales; 2) Las comunidades vulnerables; 3) Los desafíos que afectan a las mujeres en situaciones de atrocidades. El resumen y las conclusiones de la quinta reunión fueron remitidos por los gobiernos de Chile y España, en calidad de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, al presidente del Consejo de Seguridad.⁴⁰

El Secretario General ha destacado, de forma reiterada, la importancia del nombramiento de los coordinadores nacionales. En el Informe del 2015 (A/69/981-S/2015/500), alentó a los Estados a ampliar las redes de coordinadores nacionales y regionales. Al respecto señaló:

Estos “puntos de referencia” nacionales para la responsabilidad de proteger, que ahora existen en una cuarta parte de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, no solo contribuyen a aumentar la

³⁸Al respecto ver: Global Network of R2P Focal Points. Información Disponible en: http://www.globalr2p.org/our_work/global_network_of_r2p_focal_points

³⁹Al respecto ver: *Meeting of National Focal Points on R2P convened by Costa Rica, Denmark and Ghana. New York, 17 and 18 May 2011*. Disponible en <http://www.globalr2p.org/publications/113>

⁴⁰Carta de fecha 22 de octubre de 2015 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por los Representantes Permanentes de Chile y España ante las Naciones Unidas. Consejo de Seguridad (S/2015/815) 26 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2015/815>

concienciación sobre el principio y coordinar la política dentro de los gobiernos, sino que también proporcionan una plataforma de lanzamiento para los debates entre esos Estados. Las redes de coordinadores promueven una “comunidad de compromiso” y sirven de depositarias vitales de conocimientos especializados.

La composición de las redes de coordinadores debe llegar a ser verdaderamente mundial para que pueda darse un intercambio interregional más fructífero de las enseñanzas extraídas. Debe empoderarse a los propios coordinadores con los recursos y facultades institucionales que necesitan para asegurar que las medidas de prevención de los crímenes atroces y la respuesta a ellos sean aceptadas ampliamente, no solo por diversos departamentos y organismos gubernamentales, sino también por una variedad más amplia de agentes en la sociedad. Este proceso ayudará a crear una infraestructura duradera para la prevención y la protección, asegurando así una mayor coherencia y sostenibilidad en la forma en que los Estados cumplen su responsabilidad de proteger. (Informe 2015, A/69/981-S/2015/500, pár. 24 y 25)

Etapa de Respuesta

La etapa de respuesta de la RtoP, según la elaboración del Secretario General está contenida en el Tercer Pilar, el mismo que se basa en el párrafo 139 del Documento Final. De manera general el Tercer Pilar se refiere a la aplicación, tanto de las medidas pacíficas contenidas en los Capítulos VI y VIII (Art. 52) de la Carta, así como las medidas coercitivas del Capítulo VII.

Respecto a las medidas del Capítulo VI «la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos» (Art. 33 de la Carta), el Secretario General en el Informe del 2012, afirmó que «Muchas de esas actividades pueden ser emprendidas por el Secretario General en el ejercicio de sus “buenos oficios” o por acuerdos regionales o subregionales sin la autorización explícita del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General» (pár. 22).

En dicho Informe se resaltó la importancia de la mediación y la diplomacia preventiva, así como de las misiones de constatación de los hechos y las comisiones de investigación, las misiones de vigilancia y las misiones de observadores, entre otras medidas pacíficas que pueden prevenir la comisión de atrocidades.

En relación con las medidas coercitivas del Capítulo VII de la Carta que serían adoptadas por el Consejo de Seguridad en el marco de la Responsabilidad de Proteger, el Secretario General especificó en el Informe del 2012 sobre la RtoP, las medidas que podrían aplicarse para proteger a las poblaciones de los crímenes atroces en referencia a

los artículos 41 (medidas no militares) y artículo 42 (medidas que implican el uso de la fuerza) del Capítulo VII. (Tabla n° 5)

Tabla n°5: MEDIDAS DE APLICACIÓN DEL CAPÍTULO VII EN EL MARCO DE LA RtoP

Medidas en virtud del Art. 41 (Sanciones)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Congelación de activos financieros del gobierno y de miembros particulares de un régimen y la imposición de prohibiciones de viajar; ▪ Suspensión de los créditos, la ayuda y los préstamos de instituciones financieras internacionales a los funcionarios del gobierno que se encuentren en el extranjero; ▪ Limitación de la prestación de otros servicios financieros a un gobierno o a funcionarios particulares; ▪ Control de la disponibilidad de bienes suntuarios, armas y materiales conexos y productos de gran valor; ▪ Limitación del contacto diplomático de los Estados con la entidad que sea objeto de las medidas; ▪ Aplicación de embargos a la participación en los acontecimientos deportivos internacionales; ▪ La imposición de restricciones a la cooperación científica y técnica. <p>(Informe 2012, pár. 31)</p>
Medidas en virtud del Art. 42 (Uso de la fuerza)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mediante el despliegue de fuerzas multinacionales aprobadas por las Naciones Unidas para establecer zonas de seguridad. ▪ La imposición de zonas de prohibición de vuelos. ▪ El establecimiento de una presencia militar en la tierra, el mar, con propósitos de protección o disuasión, o ▪ Cualquier otro medio que determine el Consejo de Seguridad. <p>(Informe 2012, pár. 32)</p>

Fuente: Elaboración propia en base a los párrafos 31 y 32 del Informe *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva* (A/66/874-S/2012/578, 25.07.2012).

A pesar de dicho señalamiento, no se ha explicado la forma en que se aplicarían dichas medidas, especialmente las medidas que implican el uso de medios militares con el fin de proteger. Lo que se ha reiterado, es que solo el Consejo de Seguridad puede autorizar el uso de la fuerza en virtud del Capítulo VII Art. 42 de la Carta, siendo ésta una medida de último recurso. Además, en el Informe del 2015 el Secretario General señaló las siguientes directrices que deben guiar la decisión política del uso de medios militares.

Quando el Consejo de Seguridad llega a la conclusión de que los medios militares son necesarios, los mandatos deben ser claros en cuanto a sus objetivos, duración prevista y procedimientos para examinar los progresos logrados. La acción militar colectiva también debe calibrarse y ser proporcional, y basarse en reglas de enfrentamiento que sean compatibles con la finalidad de la operación, que consiste en proteger, y se ajusten plenamente al derecho internacional. También debe tenerse en cuenta en la etapa más temprana posible apoyo que se requerirá para la consolidación de la paz después de la crisis. (Informe 2015, A/69/981-S/2015/500, pár. 43)

Adicionalmente, respecto a los criterios que deben considerarse para emprender una acción colectiva, el Secretario General en su Informe del 2016 reiteró el rol del Consejo de Seguridad respecto a la decisión de usar la fuerza militar, concretamente se señaló: «El consenso alcanzado en 2005 deja claro que toda decisión de usar medios militares para proteger a las poblaciones de los crímenes atroces deber regirse por las disposiciones en materia de seguridad colectiva contenidas en la Carta de las Naciones Unidas, con arreglo a las cuales corresponden al Consejo de Seguridad facultades y responsabilidad específicas» (pár. 22).

A pesar de que el Secretario General ha señalado que la respuesta oportuna y decisiva de la RtoP se basa en las medidas comprendidas en el Tercer Pilar de la estrategia de la RtoP (Ver Cuadro 2), se considera, que la delimitación del Tercer Pilar es errónea (Bermeo, 2017, p. 417). Puesto que las medidas del Capítulo VI de la Carta (Arreglo pacífico de controversias) serían una medida de asistencia a los Estados para que principalmente cumplan las obligaciones que tienen respecto a arreglar las controversias por medios pacíficos que le impone el artículo 2.3 de la Carta. Además, los poderes otorgados a las Naciones Unidas, en virtud del Capítulo VI son especialmente de recomendación. Como afirma Diez de Velasco:

[L]os poderes que tiene Naciones Unidas en general, y el C. de S. [Consejo de Seguridad] en particular, en el ámbito del arreglo de controversias son estrictamente de recomendación. Ello se explica porque al C. de S. (y a la A.G. [Asamblea General] o el S.G. [Secretario General]) no se le han atribuido poderes para arreglar controversias, sino para ayudar a los Estados en el cumplimiento de la obligación de arreglar por medios pacíficos sus controversias internacionales de tal manera que no se ponga en peligro la paz y la seguridad internacionales. (Diez de Velasco, 2010, p.232)

Por otro parte, dicha delimitación genera confusión sobre la respuesta colectiva *oportuna y decisiva* ante los crímenes atroces. De ahí que la imprecisión sobre las medidas y medios que comprende la etapa de respuesta ha generado diversas opiniones, tanto en el ámbito político como académico. Al respecto el Secretario General, en el Informe sobre la RtoP del 2016, reconoció que existen aspectos controvertidos en relación con la puesta en práctica de la RtoP, sobre los cuales, según su criterio, se seguirá debatiendo, a saber: 1) la secuencia de los tres pilares; y 2) los criterios para emprender una acción colectiva.

Respecto a la secuencia de los tres pilares, el Secretario General afirmó, que «los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial dan a entender que los tres pilares se apoyan mutuamente y que con frecuencia deberán ejercerse simultáneamente las responsabilidades correspondientes a cada pilar» (Informe 2016, pár. 20). Además, el secretario recalcó:

No obstante, aunque los propios pilares no están pensados para operar a modo de secuencia, el uso de determinados instrumentos de prevención y respuesta puede y, con frecuencia, debe obedecer a una lógica secuencial. [...] Por lo que se refiere al tercer pilar, se ha llegado al consenso de que la comunidad internacional siempre procurará operar por medios pacíficos en asociación con las autoridades locales, y de que la fuerza militar a de plantearse como último recurso. (Informe 2016, pár. 21)

Por lo anterior, y a fin de enmarcar apropiadamente la fase de *Respuesta oportuna y decisiva de la RtoP* de acuerdo a la acordado en el Documento Final del 2005, se considera la siguiente mención señalada en el párrafo 139, como la base sobre la que debería sustentantese su estudio y análisis.

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. (Documento Final 2005, pár. 139)

En este sentido y respecto al análisis crítico de la etapa de respuesta de la RtoP, se considera que la misma está conformada por dos líneas específicas de investigación: 1) determinar el rol que el Consejo de Seguridad ha asumido respecto a la implementación de la Responsabilidad de Proteger, desde su institucionalización en las Naciones Unidas; y 2) analizar el marco de aplicación de las medidas coercitivas del Capítulo VII de la Carta, y principalmente determinar el alcance del uso de la fuerza como instrumento de la responsabilidad colectiva de proteger. Sobre el rol del Consejo de Seguridad, se observará de manera general en este Capítulo las principales acciones políticas que se han emprendido en relación a la implementación de la RtoP, mientras que la cuestión jurídica e institucional y operacional del uso de la fuerza para proteger será observada en el siguiente apartado.

3.2 El rol del Consejo de Seguridad en la implementación de la RtoP

De principio es oportuno subrayar que el Consejo de Seguridad, tiene la «la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales» conforme lo establece el art. 24.1 de la Carta de las Naciones Unidas. Dicha responsabilidad es conferida por los Estados Miembros de la Organización, quienes, además «reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad» (Art. 24.1 de la Carta).

Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el ejercicio de sus funciones son los establecidos en los Capítulos VI, VII, VIII Y XII de la Carta (Art. 24. 2). De ahí que al Consejo de Seguridad tiene un rol primordial en la eficacia de la seguridad colectiva. Como afirman Wallenstein y Johansson (2016): «It is up to the Council to make the idea of collective security timely, effective, and dependable. Failure to meet expectations has implications for the standing the UN as such and might lead others to fill the void-major powers, other international organizations, or regional bodies» (p.27).

En ese marco, y de acuerdo con el párrafo 139 del Documento Final del 2005, el rol del Consejo de Seguridad en el marco de la RtoP es el establecido en los Capítulos VI, VII Y VIII de la Carta.

Considerando que la actuación del Consejo de Seguridad se determina en base a las decisiones contenidas en las resoluciones, las cuales son vinculantes para los Estados Miembros como lo norma el art. 25 de la Carta, la fuente para determinar el rol específico que ha asumido el Consejo de Seguridad en relación con la RtoP se basa principalmente en las resoluciones que se han emitido al respecto. En general, se observa la tendencia del Consejo de Seguridad de enunciar, tanto en las resoluciones como en las declaraciones de la Presidencia, la responsabilidad que tienen las autoridades nacionales, sean de gobierno establecido o de transición, de proteger a las poblaciones y/o civiles de los crímenes atroces. A la fecha (septiembre 2017) el Consejo se ha referido a la Responsabilidad de Proteger del Estado, en 64 resoluciones.⁴¹ Sin embargo, tres

⁴¹ A septiembre 2017, 64 Resoluciones del Consejo de Seguridad y 16 Declaraciones de la Presidencia del Consejo de Seguridad se han referido a la RtoP. Ver: *R2P References in United Nations Security Council*

resoluciones son especialmente relevantes, puesto que en las mismas se autorizaron medidas coercitivas de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta, a saber:

- La Resolución 1970, del 26 de febrero del 2011 (S/RES/1970) sobre la situación en Libia.⁴² En el preámbulo de esta se señaló, entre otros «que los ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil [podrían] constituir crímenes de lesa humanidad» (p.1) y se recordó a las autoridades libias la responsabilidad de proteger a su población (p.2). En la resolución se decidió adoptar medidas de acuerdo con el Artículo 41 del Capítulo VII de la Carta, entre otros se dispuso: a) Remitir la situación en Libia a la Corte Penal Internacional; b) el embargo de armas; c) la prohibición de viajar; d) la congelación de activos.

- La Resolución 1973, del 17 de marzo de 2011 (S/RES/1973), sobre la situación en Libia,⁴³ reiteró «que las autoridades libias tienen la responsabilidad de proteger a la población libia» (p.1) y consideró, al igual que en la Res. 1970(2011) «que los ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil [podrían] constituir crímenes de lesa humanidad» (p.1). En ese marco el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta, entre otros, autorizó a los Estados Miembros, a título personal o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales y en cooperación con el Secretario General, «adopten todas las medidas necesarias [...] para proteger a los civiles y zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque» (pár. 4). Se estableció una zona de prohibición de vuelos en el espacio aéreo de Libia para ayudar a proteger a los civiles (pár. 6), así como se fortalecieron las sanciones establecidas en la anterior resolución 1970 (2011). Además, el Consejo solicitó a los Estados miembros de la Liga de los Estados Árabes que cooperen con otros Estados Miembros en la aplicación

Resolutions and Presidential Statements, disponible en: <http://www.globalr2p.org/media/files/unsc-resolutions-and-statements-with-r2p-table-as-of-14-september-2017-1.pdf>

⁴² NNUU, Consejo de Seguridad, Res. S/RES/1970 (2011), 26.02.2011.

⁴³ NNUU, Consejo de Seguridad, Res. S/RES/1973 (2011), 17.03.2011.

del párrafo 4, teniendo presente el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas.

- En la Resolución 1975, del 30 de marzo del 2011 (S/RES/1975) sobre la situación en Costa de Marfil,⁴⁴ se reafirmó «la responsabilidad primordial de cada Estado de proteger a los civiles» y consideró «que los ataques [...] contra la población civil pueden representar crímenes de lesa humanidad» (p.2). El Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII, en otros decidió imponer sanciones selectivas a quiénes figuran en el Anexo I de la resolución, las mismas que quedarían «sujetas a las medidas financieras y en materia de viajes impuestas por los párrafos 9 y 11 de la resolución 1572 (2004)» (pár.12). Además, se recordó la autorización a la ONUCI (Operación de las Naciones Unidas en *Côte d'Ivoire*),⁴⁵ para que «a la vez que cumpla su mandato con imparcialidad, utilice todos los medios necesarios a fin de cumplir su mandato de proteger a los civiles bajo amenaza inminente de violencia física, en la medida de sus posibilidades y en sus zonas de despliegue, incluso para impedir el empleo de armas pesadas contra la población civil» (pár. 6).⁴⁶

Las dos últimas resoluciones señaladas, 1973 y 1975 del 2011, promovieron implícitamente el uso de la fuerza permitiendo la actuación tanto de la OTAN en Libia, a través de la operación denominada *Unified Protector* desde el 31 de marzo del 2011 hasta el 31 de octubre del mismo año (Ver Capítulo IV), así como el uso de la fuerza por parte de la ONUCI con la asistencia de la fuerza francesa *Licorne*, en la crisis política de

⁴⁴ NNUU, Consejo de Seguridad, Res. S/RES/1975 (2011), 30.03.2011.

⁴⁵ En los documentos de las Naciones Unidas en español, se mantiene el nombre en francés de la República de Costa de Marfil; *Côte d'Ivoire*.

⁴⁶ La ONUCI fue establecida por el Consejo de Seguridad mediante la resolución 1528 (2004) del 27 de febrero del 2004, desde aquella ocasión se autorizó a la ONUCI, utilizar todos los medios necesarios para cumplir en el mandato (pár.8), así también se autorizó a las fuerzas francesas a utilizar todos los medios necesarios para apoyar a la ONUCI, entre otros para «Ayudar a proteger a los civiles en las zonas de despliegue de sus unidades» (pár.16). Sin embargo, fue en la resolución 1933 (2010) del 30 de junio del 2010 en que el CS estableció la Protección de Civiles como uno de los ejes del mandato. (pár.16. b).

Costa de Marfil.⁴⁷ Dichas resoluciones han sido entendidas en términos generales como operaciones militares autorizadas y desplegadas en nombre de la RtoP (Bellamy, 2013, pp. 16-17). Sin embargo, existen cuestiones poco claras que causan confusión y dudas sobre si efectivamente nos encontrábamos frente a la aplicación de la Responsabilidad de Proteger a nivel colectivo.

Lo anterior se debe principalmente a la falta de una declaración explícita por los miembros del Consejo de Seguridad, de que dichas autorizaciones se referían a la responsabilidad que tiene la comunidad internacional representada por la ONU de proteger a las poblaciones de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra y depuración étnica conforme lo establece el párrafo 139 del Documento Final, como se puede observar en las Actas de las Sesiones donde se aprobaron las resoluciones 1973 y 1975 respectivamente.⁴⁸

Además, y respecto al uso de la fuerza en Costa de Marfil es importante señalar, que la misma fue autorizada implícitamente desde el 2004 momento en que se estableció la ONUCI, al autorizar la utilización de «todos los medios necesarios [...] para cumplir su mandato» (S/RES/1528, pár. 8). Así también y como fue señalado anteriormente, se autorizó a las fuerzas francesas a utilizar todos los medios necesarios para apoyar a la ONUCI entre otros, «Ayudar a proteger a los civiles en las zonas de despliegue de sus unidades» (pár.16).

Mientras que en la Resolución 1933 del Consejo de Seguridad, del 30 de junio del 2010, la protección de civiles se estableció como uno de los ejes del Mandato de la ONUCI, a saber:

⁴⁷ El Secretario General informó, que escribió al presidente Sarkozy de Francia para recabar la asistencia de la fuerza Licorne francesa. Así, «el 4 de abril, la ONUCI y Licorne emprendieron operaciones militares en Abidján para evitar que continuara el uso de armas pesadas contra los civiles» (pár. 5), Vigésimo octavo Informe del Secretario General sobre la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire. (S/2011/387) del 24 de junio de 2011.

⁴⁸ Ver las Actas de las sesiones donde se aprobaron las resoluciones 1973 (2011) y 1975 (2011). Orden del día. *La situación en Libia*. CS. Sesión 6498ª. jueves 17 de marzo de 2011. (S/PV.6498), la Resolución 1973(2011) fue aprobada con 10 votos a favor, ninguno en contra y 5 abstenciones (Brasil, China, Alemania, India, Federación de Rusia). Respecto a la Res. 1975 (2011) ver Orden del día *La situación en Côte d'Ivoire* CS, Sesión 6508ª. miércoles 30 de marzo de 2011. (S/PV.6508). La Resolución 1975 (2011) fue aprobada con 15 votos a favor.

b) Protección de los civiles

Proteger, sin perjuicio de la responsabilidad principal que incumbe a las autoridades de Côte d'Ivoire, en la medida de sus posibilidades y dentro de sus zonas de despliegue, a los civiles que se encuentren bajo una amenaza inminente de violencia física, incluso en las zonas consideraras de alto riesgo por la ONUCI sobre la base de la estrategia general de protección de los civiles y la evaluación de las amenazas que se mencionan en el informe del Secretario General (S/2010/245); (S/RES/1933 (2010) párr.16.)

De ahí que la Resolución 1975(2011) fue una reafirmación de la autorización implícita del uso de la fuerza para proteger a los civiles –en el marco del cumplimiento del mandato de la ONUCI– realizada previamente. Sin embargo, la diferencia se encontraría en que con la autorización 1975(2011) el Consejo de Seguridad posibilitó que la ONUCI cruce los límites de las Operaciones de Paz, como son los principios sobre los cuales se rigen: consentimiento de las partes; imparcialidad; no uso de la fuerza, excepto en legítima defensa y en defensa del mandato.⁴⁹

De ahí que, como un caso de estudio, sobre la aplicación del uso de la fuerza en el marco de la RtoP, se considere la intervención militar en Libia en el 2011, lo cual será objeto de análisis en el siguiente apartado.

De manera general, y respecto al rol del Consejo de Seguridad en relación con la implementación de la Responsabilidad de Proteger, durante el período de estudio (2005-2017), se aprecia que ha tenido un rol activo y pasivo:

- Rol activo en cuanto a reafirmar en las resoluciones emitidas, así como en las declaraciones de la Presidencia, la responsabilidad que tienen los Estados de proteger a sus poblaciones. A pesar de que dicha enunciación se encuentra generalmente en los preámbulos de las resoluciones, su reiteración muestra la

⁴⁹ Sobre los principios que rigen las Operaciones de Mantenimiento de Paz, ver: <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/principles.shtml>. Respecto al uso de la fuerza para proteger a los civiles en el marco de las operaciones de paz, existe una amplia discusión en Naciones Unidas sobre el alcance y efectividad de esta. Una de las cuestiones más preocupantes respecto a la protección física, es la reticencia a usar la fuerza por parte de los miembros de las operaciones, aun habiendo sido autorizadas por el Consejo de Seguridad. Al respecto ver. *Evaluación de la ejecución y los resultados de los mandatos de protección de los civiles en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*. Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OIOS sus siglas en inglés). NNUU, Asamblea General, A/68/787, 7.03.2014. Además, Informe del Secretario General *El futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas: aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz*. NNUU, Asamblea General, Consejo de Seguridad, A/70/357-S/2015/682, 2.09.2015.

intención del Consejo de Seguridad de ir posicionando a la Responsabilidad de Proteger de los Estados, como un principio que reafirma las obligaciones de los Estados en el marco del derecho internacional. Lo cual será profundizado más adelante.

- Rol pasivo, en vista de que después de las dos intervenciones en Libia y en Costa de Marfil, el Consejo de Seguridad no ha alcanzado consenso para autorizar y promover la protección física frente a situaciones en las que las poblaciones han sido y son víctimas de las formas más crueles de violencia; actos que constituyen crímenes atroces. Tal es el caso de las crisis humanitarias donde se cometen crímenes atroces o existe un eminente riesgo: Burma/Myanmar, Siria, Irak, Yemen, Sudán del Sur, República Centroafricana, Sudán, Burundi, Filipinas, Afganistán, Somalia (GCR2P, Issue 36, 15.11.2017),⁵⁰ entre otras situaciones en las que las medidas preventivas y pacíficas han sido deficientes y es evidente la comisión de atrocidades, ya sea por los propios gobiernos o por los grupos armados no estatales entre ellos los extremistas violentos, así como por grupos armados de oposición.

En ese sentido, la falta de consenso entre los Miembros Permanentes del Consejo y la resultante parálisis de este, frente a la crisis humanitaria en Siria, ha dejado en evidencia las falencias de la aplicación de la RtoP a nivel colectivo. Como afirma Bellamy (2016) «Syria stands as a stark reminder, should one be needed, that the Council is a political body—one that is subject to the competing interests, values, and power relations of its Member States» (p.262). Sin embargo, es importante reconocer que el rol del Consejo de Seguridad en la implementación de la RtoP enfrenta amplias dificultades, tanto a nivel político como operacional, lo cual será abordado en el siguiente apartado.

⁵⁰ Al respecto ver: R2P Monitor. A Bimonthly Bulletin by The Global Centre for the Responsibility to Protect. *R2P Monitor, Issue 36, 15 November 2017*. Disponible en: <http://www.globalr2p.org/publications/612>

CAPÍTULO SEGUNDO

DEFINICIÓN Y FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

De acuerdo a lo establecido en los párrafos 138 y 139 del Documento Final del 2005, la Responsabilidad de Proteger se refiere a la responsabilidad principal de los Estados de proteger a sus poblaciones de actos que comprenden genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y depuración étnica, y que solamente cuando el Estado ha sido incapaz de cumplir con dicha responsabilidad, sea por acción u omisión, la comunidad internacional es responsable de proteger a las poblaciones, pudiendo recurrir a medidas coercitivas entre ellas el uso de la fuerza. Sin embargo, dicha consideración general no está ausente de discrepancias tanto en el ámbito político como académico, respecto a los aspectos conceptual, jurídico y operativo. Este apartado tendrá como objetivo observar algunos de los elementos que comprenden tanto el aspecto conceptual y jurídico de la Responsabilidad de Proteger.

Además, y en vista de que en términos generales la Responsabilidad de Proteger ha sido entendida como una obligación, es importante profundizar el estudio sobre el contenido y alcance jurídico de la RtoP, a fin de determinar las obligaciones jurídicas que incumbe a los Estados de manera individual y las obligaciones de los Estados de forma colectiva. En ese sentido, se analizará el alcance jurídico de los crímenes internacionales que persigue la RtoP: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra. Respecto a la depuración étnica, si bien no tiene el carácter de crimen internacional en virtud del Derecho Internacional, será objeto de observación al ser parte del elemento objetivo de la RtoP. Adicionalmente se observará de manera general el alcance de Responsabilidad Internacional de los Estados por los hechos internacionalmente ilícitos, y se determinará la correlación que existe entre los dos conceptos: La Responsabilidad de Proteger y la Responsabilidad Internacional de los Estados.

1. APROXIMACIÓN A LA DEFINICIÓN DE LA RtoP: ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DE LA DEFINICIÓN

De principio, se considera oportuno puntualizar que la calificación de *concepto* a la RtoP, utilizada en el título de este apartado, se refiere al término *la responsabilidad de proteger* en sí, y no al calificativo que parte de la definición de dicho término.⁵¹

La Responsabilidad de Proteger ha sido definida de diversas formas: como un concepto, un principio, una norma, una doctrina, una teoría. Dicha divergencia se puede observar en los informes del Secretario General sobre la RtoP, donde en unos se ha calificado como un concepto y en otros como un principio.⁵² Mientras que las últimas acepciones, norma, doctrina o teoría han sido más utilizadas en el campo académico, como ejemplo se puede observar algunos de los señalamientos realizados respecto al tema : «The rapid evolution of the concept of the new norm of ‘the responsibility to protect’» (Evans,2017, xvi); «international norm of the responsibility to protect (R2P)» (Adams, 2016,p. 768); « The R2P norm has moved quickly, but the concept is still young» (Weiss, 2013, p.220); «legal doctrine that is also an internationalist commitment: “the responsibility to protect”» (Walzer, 2013); «la teoría de la responsabilidad de proteger» (Maculán, 2016b, p. 85); «Responsibility to Protect (R2P) doctrine» (Paris, 2014, p. 1).

Los diferentes criterios fueron notorios desde la fase previa a la institucionalización de la RtoP, así lo demuestran los documentos que conforman el precedente de la aprobación de los párrafos 138 a 140 sobre la RtoP, contenidos en del *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, en el mismo que no catalogó de forma alguna a la Responsabilidad de Proteger.

⁵¹ Sobre el alcance del término *concepto* en las ciencias sociales y los elementos que lo conforman (término, atributos, indicadores y fenómenos) ver: GERRING.J. (2012). *Social Science Methodology. A Unified Framework*. Cambridge: Cambridge University Printing, pp.112-116.

⁵² Los Informes del Secretario General que califican a la RtoP como concepto son: Informe 2010 (A/64/864) pár.14; Informe 2012 (A/66/874-S/2012/578) pár. 1-2; Informe 2013 (A/67/929-S/2013/399), pár. 1. Mientras que los que califican a la RtoP como principio son: Informe 2009 (A/63/677) pár. 13; Informe 2014 (A/68/947-S/2014/449) pár. 2 (principio político); Informe 2015 (A/69/981-S/2015/500) pár. 3; Informe 2016 (A/70/999-S/2016/620) pár. 1-2; Informe 2017 (A/71/1016-S/2017/556) pár. 2. Las referencias de los párrafos son una referencia, puesto que existen otras menciones en los Informes.

El Informe de la CIISE 2001, la Comisión calificó a la Responsabilidad de Proteger como «principio rector de la comunidad internacional de Estados» (CIISE, Sinopsis), mientras que el Grupo de Alto Nivel en su Informe del 2004 (GAN), afirmó: «aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger» (A/59/565, pár. 203). Por otra parte, el Secretario General Kofi Annan, en su Informe del 2005, se refirió al «principio de la “responsabilidad de proteger”» (A/59/2005, p. 65. 7. b).

La pluralidad de opiniones tanto en el ámbito político como académico han generado confusión, principalmente respecto al alcance legal e imperativo de la Responsabilidad de Proteger, esto es el estatus de una norma de derecho internacional.⁵³ La confusión y debate sobre el tema se acentuó cuando el Secretario General Ban-Ki moon en el Informe sobre la protección de civiles en los conflictos armados de 2012 (S/2012/376, 22.05.2012) afirmó que el concepto de la RtoP era de alcance político:

Me preocupa la confusión constante e incorrecta de los conceptos de la protección de civiles y la responsabilidad de proteger. Si bien estos dos conceptos tienen algunos elementos en común, sobre todo en lo relacionado con la prevención y la prestación de apoyo a las autoridades nacionales en el desempeño de sus responsabilidades respecto de los civiles, existen diferencias fundamentales entre ambos. En primer lugar, la protección de civiles es un concepto jurídico que se funda el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados, mientras que la responsabilidad de proteger es un alcance político, establecido en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005» (S/2012/376, pár. 21)

De manera general se considera que los siguientes factores habrían influido en las dificultades de establecer un único calificativo a la RtoP: Las diferencias en la evolución del alcance del concepto desde la propuesta de la idea por la CIISE en el 2001 hasta su institucionalización en el 2005; y las discrepancias respecto al alcance jurídico de los párrafos 138 a 140 del Documento Final del 2005.

La elaboración y propuesta del CIISE en el informe *La Responsabilidad de Proteger*, se basaba en dos cuestiones fundamentales: en entender la soberanía como responsabilidad, y en superar las dificultades políticas, legales de aplicar el «derecho a

⁵³ Sobre el alcance de las normas en las relaciones internacionales y algunos de los elementos que definen a la RtoP ver: THAKUR, R. (2011), *The Responsibility to Protect. Norms, Laws and the Use of Force in International Politics*. Abingdon: Routledge.

intervenir», promoviendo para ello un cambio terminológico y sustancial a través del término «la responsabilidad de proteger» (Informe CIISE, pár. 2.28 a 2.33). De ahí que el Informe haya estado dirigido principalmente a clarificar el alcance de lo que comprendería la «responsabilidad que debe ser asumida por la comunidad de Estados» (Informe CIISE, Prefacio).

A pesar de que la Comisión estableció tres elementos sobre los que se sustentaría la responsabilidad de proteger, considerados a su vez como responsabilidades: de prevenir, reaccionar y reconstruir, en el acápite *La nueva práctica*, se argumentó que la intervención militar con fines de protección humana, aunque no era para ese entonces un principio de derecho consuetudinario «la práctica cada vez más frecuente de los Estados y las organizaciones regionales, así como los precedentes sentados por el Consejo de Seguridad sugieren que está apareciendo un principio rector que, en opinión de la Comisión, podría denominarse “la responsabilidad de proteger”» (CIISE, pár. 2.24). Afirmando que «este nuevo principio consiste en que la intervención con fines de protección humana incluida la intervención militar en casos extremos es admisible cuando la población civil esté sufriendo o corra peligro inminente de sufrir graves daños y el Estado correspondiente no pueda o no quiere atajarlos, o sea él mismo el responsable» (Informe CIISE, pár. 2.25).

De ahí que la CIISE al referirse al *principio* de la responsabilidad de proteger, se refería principalmente a la intervención de la comunidad internacional con fines de protección humana, la cual sería una responsabilidad internacional de carácter subsidiario (Informe CIISE, pár. 2.31), siendo la prevención y la reconstrucción elementos que acompañan a dicha responsabilidad. Como uno de los principios básicos de la responsabilidad de proteger se señaló que «la responsabilidad internacional de proteger tendría prioridad sobre el principio de no intervención» (Informe CIISE, Sinopsis)

A pesar de la valiosa contribución de la CIISE, la claridad y puntualización sobre lo que comprendía la Responsabilidad de Proteger fue elaborada por el Grupo de Alto Nivel en su Informe del 2004, entre sus integrantes se encontraba Gareth Evans, quien había desempeñado la función de Copresidente en la CIISE.

Como se señaló en el Capítulo Primero de este estudio, entre los apartados del Informe del GAN se encontraban: *La seguridad colectiva y el desafío de la prevención* (Parte II)

y *La seguridad colectiva y el uso de la fuerza* (Parte III). En el primero se incluyó de manera implícita las consideraciones señaladas en el Informe CIISE respecto a la prevención, o en palabras de la Comisión (La responsabilidad de prevenir); entre las amenazas a la seguridad internacional que consideró el GAN, señaló «Los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades a gran escala» (GAN, 2004, p.27), y abordó una serie de mecanismos para prevenir dicha amenaza, entre ellas el fortalecimiento de alerta temprana, la diplomacia preventiva, el despliegue preventivo (GAN,2004, pár. 89-105).Respecto a las cuestiones referentes a las actividades después de la intervención, abordadas por la CIISE en la responsabilidad de reconstruir; el GAN, se refirió a algunos de dichos elementos en el acápite XI *Consolidación de la paz después del conflicto* (GAN, 2004, pár. 221-230). Además, es oportuno señalar que en el Informe del GAN no se refirió explícitamente a los términos *Responsabilidad de Prevenir* y *Responsabilidad de Reconstruir* elaborados por la CIISE.

Mientras que en el tercer apartado del Informe del GAN *La seguridad colectiva y el uso de la fuerza*, se distinguió tres situaciones en que la seguridad colectiva podía exigir el respaldo de la fuerza militar, a saber: «situaciones en que un Estado aduce actuar en legítima defensa; aquellas en que un Estado supone una amenaza para otros más allá de sus fronteras y aquellas en que la amenaza es predominantemente interna y la cuestión reside en la responsabilidad de proteger a la población de un Estado.» (GAN, 2004, p.59).

Esa última situación se elaboró en el acápite titulado *El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, las amenazas internas y la obligación de proteger* (GAN, pár. 199-203), en el cual de manera general se explicó el argumento de que «el principio de no intervención en los asuntos internos no puede utilizarse para proteger actos genocidas o atrocidades de otra índole» (GAN, 2004,pár. 200), y en ese sentido se refirió a la facultad del Consejo de Seguridad a usar fuerza en virtud del Capítulo VII de la Carta, en cumplimiento de la «obligación internacional colectiva de proteger» (GAN,2004, pár. 202). Entre las conclusiones el GAN afirmó:

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 casos 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. (GAN, 2004, pár. 203).

De manera general el GAN reconoció la responsabilidad de los Estados de proteger a sus ciudadanos (responsabilidad primordial del Estado), así como la Responsabilidad Internacional Colectiva de Proteger (responsabilidad subsidiaria), entendida esta última como una obligación internacional, de ahí la calificación de *norma*.

En las posteriores elaboraciones conceptuales en el marco de la ONU: el Informe del Secretario General (A/59/2005, 21.03.2005) y la Declaración Final del 2005 (A/RES/60/1, 24-10-2005) observadas en el primer Capítulo de este estudio, al parecer hubo el interés de ubicar el tema en el ámbito legal, como lo demuestran los acápites donde fueron establecidas las consideraciones sobre la Responsabilidad de Proteger.⁵⁴ Sin embargo, dichos documentos enmarcaron el tema en el concepto general *La Responsabilidad de Proteger*, sin considerar explícitamente la responsabilidad colectiva de proteger, entendida como obligación, promovida por el GAN y de acuerdo a la elaboración amplia de la CIISE.

Así, las acciones coercitivas en el marco del Capítulo VII, entre ellas la posibilidad de emprender una intervención militar con fines de protección, quedaron enmarcadas en el párrafo 139 del Documento Final del 2005 como una facultad o una intención de actuar, no como una obligación, al señalar explícitamente «estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas de manera oportuna y decisiva por medio del Consejo de Seguridad, [...]», en la versión en inglés del documento se señala «we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner[...]». Sin embargo, ello tendría una explicación amplia en el marco del Derecho Internacional Público, respecto a las funciones y poderes del Consejo de Seguridad a fin de cumplir con la «responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales» (Carta, art. 24.1), y las acciones en caso de amenaza a la paz, establecidas en el Capítulo VII, lo cual será abordado en la segunda parte de este estudio.

Respecto a las discrepancias sobre el alcance jurídico de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005, documento aprobado por acuerdo de los representantes de los Estados Miembros de las Naciones Unidas en el sexagésimo

⁵⁴ En el Informe del 2005 (A/59/2005), las consideraciones sobre la Responsabilidad de Proteger se encuentran en el acápite A. *El Imperio de la Ley*. (pár. 135). Así también en el Documento Final del 2005, los párrafos 138 a 140 que comprenden la Responsabilidad de Proteger se establecieron en el acápite IV. Derechos humanos e imperio de la ley.

período de sesiones de la Asamblea General, sin someterlo a votación. De principio es oportuno subrayar, que la Asamblea General a pesar de que es uno de los seis órganos principales de las Naciones Unidas,⁵⁵ sus decisiones no son vinculantes, no obligan a los Estados a su cumplimiento. Puesto que los poderes y funciones atribuibles a la Asamblea, según la Carta de las Naciones Unidas, se refieren principalmente a promover estudios y hacer recomendaciones, para entre otros «fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación;» (Carta, Art. 13, pár. 1.a)

Sin embargo, y como afirma Diez de Velasco (2013), en el análisis sobre la interacción entre costumbre y las resoluciones de la Asamblea General, algunas resoluciones de dicha instancia pueden conducir a la creación de normas del Derecho Internacional:

[L]as resoluciones de la A.G., desprovistas en principio de obligatoriedad pueden servir de cauce o instrumento para la creación de normas de D.I.; ello reitera la ausencia de formalismo que caracteriza la elaboración del D.I., sometida en esencia a los dictados de la práctica y de la manifestación concreta del *consensus generalis* o acuerdo general de los Estados, con independencia de la forma que dicho *consensus* adopte (Diez de Velasco, 2013, p.149).

Así también, Diez de Velasco (2013) destaca la importancia de las resoluciones de la Asamblea General en la formación de la costumbre, señala que «Las resoluciones de las O.I., especialmente las de la Asamblea General de las N.U., desempeñan un papel relevante en el proceso consuetudinario, puesto que pueden llegar a declarar un derecho consuetudinario preexistente, cristalizar una costumbre en proceso de formación o, finalmente, generar una nueva práctica» (p. 243). Por ello, a pesar de que los párrafos sobre la RtoP establecidos en la Declaración Final del 2005, no alcanzan por ahora el grado de norma jurídica internacional, existe la posibilidad de que, por la costumbre o la adopción de un tratado internacional a futuro, la RtoP alcance el grado de principio de Derecho Internacional.

Frente a dicha discrepancia y ambigüedad conceptual, se vislumbra que la diversidad en la calificación de la Responsabilidad de Proteger seguirá siendo parte del debate. De

⁵⁵ Los órganos principales establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, según el art. 7 son: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría.

ahí que las definiciones de la Responsabilidad de Proteger sean generales, basadas principalmente en las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, como se observa de las definiciones elaboradas por el Diccionario del Español Jurídico, y en el Diccionario de Derecho Internacional (*Parry & Grant Encyclopaedic Dictionary of International Law*):

[R]esponsabilidad de proteger. *Int.púb.* Concepto consagrado en el Documento Final de la Cumbre Mundial celebrada en 2005, según el cual cada Estado debe proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y en caso de que este no lo haga, la comunidad internacional, por conducto de las Naciones Unidas, debe adoptar medidas pacíficas e incluso medidas coercitivas para alcanzar el objetivo de protección. (Diccionario del Español Jurídico, 2016, p. 1467)

[R]esponsibility to protect The World Summit Outcome Document, as enshrined in General Assembly Res. 60/1 of 27 August 2005, contained a section of two substantive paragraphs titled 'Responsibility to protect civilian populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity'. [...] This responsibility to protect, designed in part to address the legal problems arising out of State interventions based on the so-called right of humanitarian intervention, is far less extensive and invasive than that articulated by the International Commission on Intervention and State Sovereignty in its report on the Responsibility to Protect (2002). (Grant y Graig Barker 2009, p.523)⁵⁶

Adicionalmente, se aprecia un factor de tipo formal pero no menos importante, que influye en la diversidad de opiniones respecto a la calificación de la RtoP, como es la falta de distinción explícita entre la Responsabilidad de Proteger del Estado, y la Responsabilidad Colectiva de Proteger (en adelante CRtoP).⁵⁷ Puesto que la Responsabilidad del Estado de prevenir y sancionar la comisión de actos que contemplan los crímenes atroces se fundamenta en instrumentos jurídicos internacionales vinculantes. Mientras que la CRtoP, por ahora, se basa principalmente en el compromiso político establecido en el Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005, sin embargo y como se observará en el acápite de este estudio *Correlación entre la Responsabilidad de Proteger y la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, la

⁵⁶ En la definición de la Responsabilidad de Proteger, desarrollada por *Parry & Grant Encyclopaedic Dictionary of International Law*, se aprecia un error en el texto. La referencia de poblaciones *civiles* «Responsibility to protect civilian populations», no se encuentra en el texto de los párrafos 138 a 140, ni el texto en inglés ni en español. Los párrafos se refieren al término general *poblaciones* sin añadirles la consideración de *civiles*.

⁵⁷ A fin de promover la distinción entre la Responsabilidad de Proteger que le incumbe al Estado y la que incumbe a la comunidad internacional, y con fines metodológicos, se ha elaborado la sigla CRtoP, la misma que distingue la Responsabilidad Colectiva de Proteger en sus siglas en inglés (Collective Responsibility to Protect)

acción colectiva de los Estados frente a actos que constituyen crímenes internacionales se basa en argumentos sólidos del Derecho Internacional Público.

A fin de acercarnos a una posible definición general de la RtoP, se observarán en el siguiente apartado ciertas cuestiones que definen los elementos subjetivos y objetivos que distinguen al concepto.

1.1 Elementos subjetivos de la RtoP: ¿Quién es el actor principal de proteger a la población de los actos que comprende la RtoP? ¿Contra quién estaría dirigida la acción coercitiva (Capítulo VII) a fin de proteger a la población en el marco de la RtoP? ¿Quiénes son objeto de protección en el marco de la RtoP?

De manera general, el Estado es el actor principal en la protección de la población. Lo cual está establecido en el párrafo 138, del Documento Final del 2005, en sus primeras líneas señala: «Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.», frente a ello surge la pregunta ¿qué comprende dicha responsabilidad?

De la variedad de definiciones del término Responsabilidad, el sentido de este párrafo se acerca a la definición de su versión en inglés *responsibility*, a saber: «a thing that you are required to do or look after as part of a job, role, or obligation» (Oxford American Desk Dictionary and Thesaurus, 2010), cuyo sinónimo más cercano es *duty*, «a moral or legal obligation».⁵⁸

El alcance de la palabra responsabilidad comprende también la rendición de cuentas, lo que en inglés se denomina *accountability*, de ahí que la explicación más cercana sobre

⁵⁸ Se ha preferido señalar la definición en inglés, porque la definición de la palabra responsabilidad en español tiene significados generales, a saber: Responsabilidad. f.1. Cualidad de responsable. 2. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal. 3. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado. 4. Der. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente. (Diccionario de la lengua española, RAE, 2014)

la Responsabilidad del Estado en el marco de la RtoP según el párrafo 138 del Documento Final, la encontramos en el Informe de la CIISE del 2001, en el apartado que se refiera a la *soberanía como responsabilidad*. Según el Informe el concepto de la soberanía como responsabilidad es importante por tres motivos:

1. Implica que las autoridades estatales son responsables de proteger la seguridad y la vida de los ciudadanos y promover su bienestar;
2. Sugiere que las autoridades políticas nacionales son responsables ante los ciudadanos a nivel interno y ante la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas; y
3. Significa que los agentes del Estado son responsables de sus actos, es decir, que han de *rendir cuentas* de sus actos u omisiones. (Informe del CIISE, pár. 2.15)

Lo cual guarda relación con la explicación que hicieron Deng y coautores en su obra *Sovereignty as Responsibility*, quienes entre sus conclusiones afirman que:

Sovereignty as responsibility means that national governments are duty bound to ensure minimum standards of security and social welfare for their citizens and be accountable both to the national body politic and the international community.
Responsible sovereignty must first and foremost ensure for citizens peace, security, and stability through a system of law and order that enjoys broad-based support and therefore legitimacy. (Deng et al., 1996, pp.211-212)

De manera amplia, se puede afirmar que la responsabilidad de proteger a las poblaciones que incumbe al Estado que refrenda el párrafo 138, la cual conlleva la prevención, se refiere al deber (moral y legal) que tiene el Estado de proteger a su población,⁵⁹ por un lado cumpliendo con las obligaciones jurídicas vinculantes de Derecho Internacional, y particularmente las obligaciones en relación a los crímenes atroces que persigue: el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad, y la depuración étnica, los cuales comprenderían el elemento objetivo de la RtoP; y por otro lado, el deber de los gobiernos y funcionarios de rendir cuentas.

Como aporte a la explicación sobre la rendición de cuentas el Secretario General dedicó el Informe sobre la RtoP del 2017, *La aplicación de la responsabilidad de*

⁵⁹ Entre los criterios del deber moral de la RtoP ver ROFF. H.M. (2013) *Global Justice, Kant and the Responsibility to Protect*. London: Routledge. Quien afirma entre otros «The Responsibility to Protect (R2P) must first and foremost be understood as a moral and legal duty [...]» (p.1)

proteger: la rendición de cuentas en materia de prevención,⁶⁰ el mismo que expone entre otros «la relación entre las responsabilidades jurídicas, morales y políticas relacionadas con la responsabilidad de proteger y distintas formas de rendición de cuentas» (p.1).

De ahí que respondiendo a la pregunta ¿contra quién estaría dirigida la acción coercitiva (Capítulo VII) a fin de proteger a la población en el marco de la RtoP?, se respondería de manera general, contra el Estado y específicamente contra uno de los elementos que lo conforman –la organización política–⁶¹ al ser el responsable por la acción u omisión de los actos que constituyen los crímenes atroces. Ello de acuerdo con lo refrendado por los Estados en el párrafo 139, «estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido el Capítulo VII, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las *autoridades nacionales* [cursivas añadidas] no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad».

De ahí, que, respecto a la acción coercitiva con el fin de proteger en el marco de la RtoP, la relación jurídica-política se da entre el Consejo de Seguridad de la ONU y el Estado. Jurídica en vista de que la respuesta coercitiva en nombre de la RtoP debe cumplir con las normas establecidas en la Carta de las Naciones Unidas, específicamente el Capítulo VII, y política en vista de que dicha actuación se basa principalmente en el compromiso político establecido en el párrafo 139 del Documento Final.

Sin embargo, la comisión de atrocidades puede ser ejercida por diferentes autores, como por los grupos armados no estatales. Al respecto el Secretario General en el Informe sobre la RtoP del 2015, se refirió a las dificultades que representa la respuesta a dichos grupos:

La escala, la brutalidad y la repercusión mundial de los actos cometidos por grupos armados no estatales, como el EILL, Boko Haram y Al-Shabaab, 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

⁶⁰ NNUU, Asamblea General, Consejo de Seguridad, Res. A/71/1016-S/2017/556, 10.08.2017.

⁶¹ Como afirma Díez de Velasco (2013), «El gobierno en sentido lato es la expresión de la organización política del Estado» (p.281).

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. (Informe 2015, A/69/981-S/2015/500, p. 46)

Ante lo cual surge la pregunta ¿la comisión de atrocidades por actores armados no estatales activaría la respuesta coercitiva de acuerdo con el capítulo VII de la Carta, en nombre de la RtoP? De principio se puede afirmar que el desarrollo político-conceptual sobre el tema, aún es incipiente, así lo demuestran los informes sobre la RtoP del Secretario General. Sin embargo, hay que señalar que en el marco de las atribuciones del Consejo de Seguridad y la acciones que ha realizado, la aplicación de medidas coercitivas en virtud del Capítulo VII, pueden también dirigir contra actores no estatales (Diez de Velasco, 2010, p.240).

Respecto a la pregunta ¿quiénes son objeto de protección en el marco de la RtoP?, los párrafos 138 y 139 se refieren de manera general a la responsabilidad de proteger a las poblaciones. Como señala el Diez de Velasco (2013) «La población es el conjunto de personas que de modo permanente habitan en el territorio del Estado y están en general unidas a éste por el vínculo de la nacionalidad» (p.280). Igual criterio se observa en la definición de población del Diccionario del Español Jurídico «2. *Int.púb.* Grupo humano asentado en un territorio, que constituye la condición demográfica necesaria para la existencia del Estado, con quien se relaciona por medio del vínculo jurídico y jurídico de la nacionalidad» (p.1224).

Frente a la generalidad del término *poblaciones*, el mismo sería observado en el marco de los crímenes atroces, principalmente respecto a los crímenes internacionales establecidos jurídicamente: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. De ahí que, de manera general, las personas objeto de protección, de acuerdo con los crímenes internacionales, comprenden diferentes categorías, como lo establece los instrumentos jurídicos, principalmente, la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 1948, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977, así como en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998. (Tabla nº6)

Tabla nº6

PERSONAS PROTEGIDAS EN EL MARCO DE LOS CRÍMENES INTERNACIONALES

CRIMEN INTERNACIONAL	PERSONAS PROTEGIDAS	DEFINICIÓN EN INSTRUMENTOS JURÍDICOS
<i>GENOCIDIO</i>	Grupo nacional, étnico, racial o religioso ⁶²	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio (9.12.1948) ▪ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (17.07.1998, art. 6)
<i>CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD</i>	Población civil	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (17.07.1998, art. 7)
<i>CRÍMENES DE GUERRA</i>	Personas protegidas en virtud del Derecho Internacional Humanitario ⁶³	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949⁶⁴ ▪ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (17.07.1998, art. 8)

Fuente: Elaboración propia, en base a la información contenida en los instrumentos jurídicos señalados en el Cuadro, bajo el título *Definición en Instrumentos Jurídicos*.

1.2 Elemento objetivo de la RtoP: Los crímenes que persigue

⁶² Alicia Gil Gil señala algunas de las principales cualidades que caracterizan a los grupos protegidos en el marco del Crimen de Genocidio, al respecto afirma: «En principio puede afirmarse que un grupo nacional es el conjunto de persona que comparten un vínculo jurídico basado en la ciudadanía común, junto con la reciprocidad de derechos y deberes; un grupo étnico es aquél cuyos miembros comparten una lengua o una cultura común (lo que incluye tradiciones y formas de vida); la definición convencional de grupo racial se basa, en cambio en los rasgos físicos hereditarios, a menudo identificados con una región geográfica, con independencia de los factores lingüísticos, culturales, nacionales o religiosos; y el grupo religioso es aquél cuyos miembros comparten la misma religión o forma de adoración, lo que no incluye a los ateos como grupo protegido» (Gil Gil, 2016, p.352)

⁶³ En general los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos adicionales «protegen a las personas que no participan en las hostilidades (civiles, personal sanitario, miembros de organizaciones humanitarias) y a los que ya no pueden seguir participando en los combates (heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra)» (CICR, 2010). En relación con la distinción de las personas protegidas en el contexto de un conflicto armado no internacionales, el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, establece la protección a «Las personas que no participan en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa» (G I-IV, art.3, común).

⁶⁴ Los textos de los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales, ver en CICR, Los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/guerra-y-derecho/tratados-de-dih-y-el-dih-consuetudinario/convenios-de-ginebra>

A pesar de que en principio no hay una definición específica sobre lo que constituye los crímenes internacionales, y las figuras delictivas que comprende (Gil Gil y Maculán, 2016, pp. 43), se puede considerar la definición que incluye el Diccionario del Español Jurídico, en el cual se expone una definición general, la misma que se extrae de dos fuentes, del *Proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos del 2001*, y del *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, a saber:

Crimen internacional. 1. Int. púb. Violación grave de una obligación de importancia esencial para la comunidad internacional en su conjunto, frente a la que todos los Estados deben cooperar para ponerle fin. • *Proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, de 2001. Art. 40 y 41. ¶ 2. Int. púb.* Delito de especial gravedad y trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto sobre el que la Corte Penal Internacional ejerce su competencia. • ECPI, art. 5.» **Corte Penal Internacional, crimen de agresión, crimen de guerra, crimen de lesa humanidad, genocidio.** (Diccionario del Español Jurídico, 2016, p.556)

Respecto a los delitos que comprenderían los crímenes internacionales, habría un criterio amplio, sin embargo, como concluyen Gil Gil y Maculán (2016) «en la actualidad los crímenes internacionales en un sentido estricto son: el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad (también llamados crímenes o delitos *de lesa humanidad*) y el crimen de agresión (o crimen contra la paz)» (p.45).

Los crímenes internacionales están definidos principalmente en los instrumentos de Derecho Internacional Público, como son la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio de 1948, las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus protocolos Adicionales de 1997, así como en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998 (ECPI). De ahí que es importante reconocer el alcance jurídico de dichos instrumentos, los cuales contienen normas de aplicación obligatoria para los Estados de manera individual y colectiva. Adicionalmente el crimen de genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, son considerados como «los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional» (ECPI, art.5) los cuales son competencia de la Corte Penal Internacional.

Por ello, el siguiente análisis sobre los antecedentes, definiciones y obligaciones jurídicas de los crímenes, se centra en el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, y los crímenes de guerra al ser considerados como crímenes internacionales en virtud del Derecho Internacional. Respecto a la depuración étnica, por ahora es una figura que no ha alcanzado el estatus de crimen internacional, razón por lo cual, no sería por ahora un elemento característico del fundamento jurídico de la RtoP, sin embargo, será considerada en el estudio, al ser parte del objeto de la RtoP.

1.2.1 *Genocidio*

El estudio del crimen del genocidio se basa en dos hechos particulares: el origen y creación del concepto; y la aprobación de la *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito del Genocidio* por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 y posterior ratificación.

La palabra *genocidio* fue creada por Raphael Lemkin, abogado de profesión, de origen polaco (1900-1959). La motivación de Lemkin, según su autobiografía,⁶⁵ empezó en la niñez, cuando a través de la lectura tuvo conocimiento de las masacres que se cometieron a lo largo de la historia. Como explica el autor, un libro en particular llamó su atención *Quo Vadis* del escritor polaco Henryk Sienkiewicz, novela histórica que narra la persecución de los cristianos por el Emperador Nerón, de Roma, en el año 64 d.C. Al respecto Lemkin señaló: «I realized, vividly, that if a Christian could have called a policeman to help he would not have received any protection. Here was a group of people collectively sentenced to death for no reason except that they believed in Christ. And nobody could help them» (*Totally Unofficial*, –Frieze Ed. 2013– preface 1)

⁶⁵ Los documentos originales que comprenden la autobiografía de Raphael Lemkin *Totally Unofficial* se encuentran actualmente en la Biblioteca Pública de New York, *New York Public Library*. Dichos documentos fueron revisados, compilados y transcritos por Donna-Lee Frieze quien editó la obra *Totally Unofficial*. Al respecto ver: DONNA-LEE FRIEZE (Ed.) (2013). *Totally Unofficial. The Autobiography of Raphael Lemkin*. New Haven: Yale University Press. Copyright 2013 by Donna-Lee Frieze.

Sin embargo, fue la muerte de más de 1.2 millones de armenios por el Imperio Ottomano emprendida en 1915,⁶⁶ y la posterior liberación de 150 turcos, criminales de guerra entre ellos Talaat Pasha Ministro de Interior de Turquía –uno de los responsables de la matanza armenia–, lo que motivó el interés de Lemkin, en promover una ley internacional que proteja a las minorías de las matanzas ya sean por motivos religiosos o raciales, así como también promueva la condena contra los criminales. Al respecto Lemkin manifestó «At that moment, my worries about the murder of the innocent became more meaningful to me. I didn't know all the answers but I felt that a law against this type of racial or religious murder must be adopted by the world». (*Totally Unofficial*, –Frieze Ed. 2013–, p. 20)

En 1927, siendo doctor en leyes, escribió un artículo donde condenaba la ausencia de una ley que unificara las normas morales en relación con la destrucción de un grupo nacional, racial o religioso,⁶⁷ sin embargo, era consiente que para ser escuchado necesitaba de una audiencia apropiada. En octubre de 1933 se celebró en Madrid, la V Conferencia Internacional para la Unificación del Derecho Penal, a pesar de que él no pudo participar en el evento, puesto que el Ministro de Justicia polaco prohibió su viaje, su propuesta enviada previamente fue publicada y discutida en la conferencia,⁶⁸ en la cual presentó la formulación de dos crímenes: crimen de barbarie y crimen de vandalismo, como él mismo explica:

I formulated two crimes: the crime of barbarity and the crime of vandalism. The first consisted of destroying a national or religious collectivity; the second consisted of destroying works of culture,

⁶⁶ Actualmente, se cifra en 1500.000 las pérdidas de vidas a causa del Genocidio contra los armenios. Al respecto ver: www.GenocidioArmenio.org *Aproximación Informativa y Estudios Analíticos sobre el Genocidio armenio*. Augusto Abadjian, J. (coord.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios e Investigaciones Urartu. Disponible en: <http://genocidioarmenio.org/inicio/>

⁶⁷ Lemkin habría escrito dicho artículo luego del juicio en París en 1927 y absolución a un sastre judío Shalom Schwarzbard por el asesinato a Symon Petliura en 1926, quien había sido Ministro de Guerra mientras los padres de Schwarzbard fallecieron en un pogromo en Ucrania en 1918. Como resalta Lemkin, «The conscience of the jury did not permit punishing a man who had avenged the death of hundreds of thousands of his innocent brethren, including his parents». Por lo que Lemkin llamó el asesinato de Schwarzbard «“beautiful crime”», para deplorar la ausencia de una ley que castigara la destrucción de grupos nacionales, raciales y religiosos. *Totally Unofficial*, –Frieze Ed. 2013–, p. 21

⁶⁸ Ver la traducción al español de la ponencia de Lemkin, en Madrid, titulaba *Ponencia de Madrid (1933). Los actos que constituyen un peligro general (interestatal), considerados como delitos de derecho de gentes*, En: ELORZA A. (2015). *Raphael Lemkin. Genocidio Escritos*. Edición y estudio preliminar de Antonio Elorza. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales, pp. 83-94

which represented the specific genius of these national and religious groups. I wanted to preserve both the physical existence and the spiritual life of these collectivities. (*Totally Unofficial*, –Frieze Ed. 2013–, p.22)

La vida de Lemkin daría un cambio trascendental, al convertirse en refugiado después del bombardeo de su ciudad Varsovia, en la invasión de los nazis en Polonia en septiembre de 1939. A pesar de las dificultades de su vida de refugiado, él continuó con su trabajo intelectual en la búsqueda de su ideal. Luego de pasar un tiempo en Lituania, Letonia y Suecia, llegó a Estados Unidos en 1941 como profesor en la Universidad Duke en Carolina del Norte. Lemkin se desempeñó como profesor de diferentes universidades, y en diferentes cargos públicos. (*Totally Unofficial*, –Frieze Ed. 2013–, pp.25-111) Durante aquella época, en 1944 fue publicado su libro *Axis Rule in Occupied Europe, Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress*,⁶⁹ donde por primera vez aparece la palabra «*genocidio*». Como Lemkin precisó, la palabra Genocidio, se forma a partir de la antigua palabra griega *genos* (raza, tribu) y de la latina *-cidium* (matar).⁷⁰

Lemkin en una de sus clases en la Universidad de Yale sobre el Genocidio, explicó a sus alumnos sobre el alcance del término *genocidio*. Respecto al vocablo *genos*, señaló que de manera general transmite la idea de la unidad social: «The 'genos' is thus a primary and universal institution of mankind, whatever its actual evolution may be, and it is clear that mankind spent most of its history within the framework of this social unit» (*Totally Unofficial*, 2013, p.181). En general, explicó que genocidio no solo transmite el significado de nación, raza, tribu, sino también de grupo religioso. Así también, que el genocidio es un crimen perpetrado por un *genos* contra otro. (*Totally Unofficial*, –Frieze Ed. 2013–, pp. 180-182)

⁶⁹ La versión en español de la obra de Raphael Lemkin *Axis Rule in Occupied Europe, Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress*, en *Raphael Lemkin, Genocidio. Escritos. Op. cit.* Parte III. pp. 103-241.

⁷⁰ Raphael Lemkin abordó la explicación del término Genocidio, en el Capítulo IX de su obra, *Axis Rule in Occupied Europe, Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress* en la cual expone, entre otros, las técnicas del genocidio desarrolladas por Alemania en los países ocupados en los campos: político, social, cultural, económico, biológico, físico, religioso y moral. *Ibid.* pp. 219-241

En el artículo *Genocide-A Modern Crime* que publicó en 1945,⁷¹ Lemkin explicó entre otros aspectos, porque el genocidio debía ser reconocido como un problema internacional:

La práctica del genocidio afecta en todo lugar a los intereses vitales de todo pueblo civilizado. Sus consecuencias no pueden ser ni aisladas ni localizadas. Tolerar el genocidio supone admitir el principio de que nuestro grupo nacional tiene derecho a atacar a otro por su supuesta superioridad racial. Este principio fomenta la expansión de tales prácticas más allá de las fronteras del Estado ofensor, y conlleva guerras de agresión. De no ser combatida, la enfermedad del crimen resulta contagiosa. En todos los países existen minorías de un tipo o de otro. Si es tolerada la persecución de una minoría en cualquier país, se cuartejan los propios fundamentos morales y legales del gobierno constitucional. (Traducción al español en Elorza, 2015, p. 250)

Raphael Lemkin no solo creó la palabra genocidio, dedicó parte de su vida a promover la aprobación, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 y posterior ratificación en 1951 de la *Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio*.

A pesar de no ser diplomático de carrera ni ser delegado nacional, y de enfrentar diferentes adversidades y obstáculos a nivel político y físico, Lemkin nos dejó un legado para la posteridad, un tratado internacional que proscribía la matanza de inocentes, y el ejemplo de perseverancia, constancia y dedicación a fin de alcanzar un ideal que favorezca el bien común.

- *La Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*

La Convención fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la 179ª sesión plenaria del 9 de diciembre de 1948, establecida en la Resolución 260 A (III). *Prevención y sanción del delito de genocidio*, en vigor desde el 12 de enero de 1951.⁷²

⁷¹ La versión original en inglés del artículo de Lemkin *Genocide - A Modern Crime*, fue publicada en la revista *Free World* (New York) Vol. 9 No. 4 (April 1945), p. 39-43. Disponible en: <http://www.preventgenocide.org/lemkin/freeworld1945.htm>

⁷² *Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio*. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1948, Res. 260 A (III). En vigor desde 12 de enero de 1951 y

El primer artículo de la Convención define al Genocidio como un «delito de derecho internacional», el cual puede cometerse en tiempo de paz o en tiempo de guerra y que las partes se comprometieron a prevenir y sancionar (Art. I). El Artículo II, establece los actos que comprenden el delito de genocidio, a saber:

ARTÍCULO II

En la presente Convención, se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal:

- a) Matanza de miembros del grupo;
- b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;
- c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- d) Medidas destinadas a impedir el nacimiento en el seno del grupo;
- e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo.

(Convención para la prevención y la sanción del delito de Genocidio 1948)

La Convención estableció en el artículo III los actos que serían castigados: «a) genocidio; b) la asociación para cometer genocidio; c) La instigación directa y pública a cometer genocidio; d) La tentativa de genocidio; y e) La complicidad en el genocidio». En relación con el sujeto activo del delito, en el Artículo IV se puntualizó que «Las personas que hayan cometido genocidio o cualquiera de los otros actos enumerados en el artículo III, serán castigadas, ya se trate de gobernantes, funcionarios o particulares».

Las dos características principales que distinguen al delito del genocidio de los otros crímenes de carácter internacional son la intención del autor o autores del delito de destruir total o parcialmente, así como la especificidad de dichos grupos que constituyen el objeto de protección, esto es «grupo nacional, étnico, racial o religioso» (Artículo II).

Respecto a la intención, los expertos han subrayado que la misma difiere del motivo o propósito por el que se actúe. Como señala Alicia Gil Gil :

La citada intención no consiste, como se ha mantenido en ocasiones erróneamente, en el móvil del delito. Muy al contrario, se trata de lo que en dogmática penal denominamos un “elemento subjetivo de lo injusto”, esto es, una determinada finalidad con la que debe actuar el sujeto y que es precisamente la que nos señala qué es lo que queremos evitar: la destrucción de los grupos que el sujeto se propone. (Gil Gil, 2016a, p.349)

ratificada (a enero 2018) por 149 Estados. Al respecto ver: United Nation Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect. *Genocide Background, disponible en:* <http://www.un.org/en/genocideprevention/genocide.html>

En vista de que la intención se funda en la voluntad, el determinar el momento en que estamos frente a una intención genocida, es bastante problemático. Así como también, el probar legamente que el acto genocida ha sido perpetrado con intención. Como lo apunta Verdeja (2013) «perpetrators do not often explicitly acknowledge their genocidal intentions» (p.33).

En relación, a las obligaciones jurídicas a las que están sujetas los Estados respecto al Genocidio, de principio es necesario subrayar que dicha prohibición tiene el carácter de norma de *ius cogens*. Las normas *ius cogens* «son imperativas y no pueden ser derogadas ni modificadas salvo por otras normas que posean su misma naturaleza» (Mariño Menéndez, 2005, p.80). Al respecto, el Art. 53 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, define el alcance de una norma imperativa de derecho internacional.⁷³

Art. 53. *Tratados que están en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general (ius cogens).* - Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter. (Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969)

El carácter de norma de *jus cogens* de la prohibición del genocidio, así como los derechos y obligaciones *erga omnes* que implica, es indiscutible, lo cual ha sido confirmado por la doctrina,⁷⁴ y principalmente por la práctica judicial, siendo las referencias de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) el mejor ejemplo a observar. Así,

⁷³ Respecto al proceso de codificación y aprobación del Artículo 53 de la Convención de Viena, ver el análisis histórico expuesto en el Primer Informe sobre el *ius cogens*. Preparado por el Relator Especial Dire Tladi. Comisión de Derecho Internacional. Asamblea General de las Naciones Unidas. A/CN.4/693 del 8 de marzo de 2016. pár.28 a 41.

⁷⁴ Al respecto ver BASSIOUNI M.CH. (2011). *Crimes against humanity. Historical evolution and contemporary application*. Cambridge: Cambridge University Press. Quien afirma que «Genocide is universally deemed a *ius cogens* violation and its prohibition imposes on states certain duties and obligations *erga omnes*» (p. 264).

en el Fallo del 3 de febrero de 2006 respecto a las *Actividades Armadas en el territorio del Congo*,⁷⁵ la CIJ señaló, entre otros:

La Corte reafirma a este respecto que “los principios que subyacen a la Convención [contra el Genocidio] son principios reconocidos por las naciones civilizadas como vinculantes para los Estados, incluso en ausencia de toda obligación convencional”, y que una consecuencia de esa concepción es “el carácter universal tanto de la condena del genocidio como de la cooperación requerida para 'liberar a la humanidad de un flagelo tan odioso'” (Preámbulo de la Convención). De ello se infiere “que los derechos y obligaciones consagrados en la Convención son derechos y obligaciones “*erga omnes*”. (CIJ, RD *Congo v. Rwanda*, fallo 3.02.2006, Resúmenes de los fallos CIJ, 2010, p.174).

A pesar de que, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio se enfoca en la persecución de los individuos que sean culpables de genocidio o de los actos establecidos en el art. III de la Convención, lo que configura la responsabilidad penal individual; ha habido una amplia discusión respecto a si la Convención prevé también la existencia de la responsabilidad del Estado,⁷⁶ lo que para algunos autores comprendería un tipo de responsabilidad penal del Estado.⁷⁷ Lo cual se basa en lo establecido en el Artículo IX de la Convención:

Artículo IX

Las controversias entre las Partes contratantes, relativas a la interpretación, aplicación o ejecución de la presente Convención, incluso las relativas a la responsabilidad de un Estado en materia de genocidio o en materia de cualquier de los otros actos enumerados en el artículo III, serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia a petición de una de las Partes en la controversia. (Convención para la prevención y la sanción del delito de Genocidio 1948)

⁷⁵ Al respecto ver: *Actividades armadas en el territorio del Congo (Nueva demanda: 2002) (La República Democrática del Congo contra Rwanda) (Competencia de la Corte y admisibilidad de la Demanda)*. Fallo de 3 de febrero de 2006. En *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 2003-2007*. Naciones Unidas, New York, 2010, pp. 170-181. Disponible en <http://www.icj-cij.org/homepage/sp/>

⁷⁶ Al respecto Diez de Velasco, se refiere a al comentario que hiciera el Relator Especial de la CDI, Roberto Ago “«el castigo de los dirigentes del aparato estatal que [...] han organizado un genocidio, no libera al propio Estado de su responsabilidad internacional por ese hecho» (AGO, 1976:35)”. Ver DIEZ DE VELASCO (2013), *Op. cit.*, p. 907

⁷⁷ Al respecto Nina Jørgensen analiza las diferentes posiciones durante la discusión del Artículo IX de la *Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio* y comentarios posteriores. Ver JØRGENSEN, N.H.B. (2000). *The Responsibility of States for International Crimes* (reimp. 2005). Oxford: Oxford University Press, pp. 35-41

A pesar de la ambigüedad del artículo IX y de las controversias al respecto, el Estado puede ser declarado internacionalmente responsable por actos de Genocidio, pero dicha responsabilidad se refiere, por ahora, a la *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, lo que conlleva consecuencias jurídicas de índole civil, como la obligación de cesación y no repetición, y obligación de reparación, lo cual será profundizado posteriormente.

- *La tipificación del Genocidio en el Estatuto de la Corte Penal Internacional (ECPI)*

El Estatuto de la Corte Penal Internacional (ECPI) aprobado en Roma el 17 de julio de 1998 y en vigencia desde el primero de julio de 2002, instituyó la Corte Penal Internacional (CPI) como una institución permanente, «facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto a los crímenes más graves de trascendencia internacional» (Art. 1). Los crímenes de competencia de la CPI establecidos en el art. 5 son: «a) el crimen de genocidio; b) los crímenes de lesa humanidad; c) los crímenes de guerra; d) el crimen de agresión».

Respecto al crimen de genocidio, el ECPI reproduce en el art. 6, el contenido del art. II de la Convención para la prevención y sanción del delito del Genocidio de 1948, por ello y como afirma Gil Gil (2016a) «En el Derecho penal internacional vigente [...] existe un solo crimen de genocidio» (p. 347).

Artículo 6 Genocidio

A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “genocidio” cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal:

- a) Matanza de miembros del grupo;
- b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;
- c) Sometimiento intencional del grupo o condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- d) Medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo;

- e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo. (Estatuto de Roma de la CPI)

A la fecha (noviembre 2017), la CPI ha imputado a una sola persona por el crimen de genocidio, además de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra; al presidente de Sudán Omar Al Bashir, siendo el primer presidente en ser requerido por la Corte.⁷⁸ Al respecto, la Corte ha emitido dos órdenes de arresto (4 marzo de 2009 y 12 de julio de 2010), por responsabilidad individual como, (co) perpetrador indirecto de hechos cometidos en Darfur entre 2003 y 2008, en virtud del art. 25 numeral 3,a) del Estatuto de la CPI, sin embargo su detención sigue pendiente.⁷⁹

Los cargos respecto al crimen de genocidio por los cuales ha sido imputado el presidente Bashir, son los hechos contenidos en el artículo 6 del Estatuto, a) Matanza a los miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial.⁸⁰

1.2.2 Los crímenes de lesa humanidad

Los crímenes de lesa humanidad, es uno de los delitos de carácter internacional que afectan no solo a las víctimas, sino a toda la humanidad, por tanto, forman parte de los «crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto» como lo establece el art. 5 del Estatuto de Roma de la CPI. La tipicidad de los crímenes de lesa humanidad en el art. 7 del ECPI, fue producto de un largo proceso, que se originó con la configuración del término *crimen contra la humanidad* (en inglés *crimes against humanity*). Para diversos autores, entre ellos Bassiouni la fuente de dicho término se

⁷⁸ A pesar de que Sudán no es Estado Parte del Estatuto de Roma, la CIJ ejerció jurisdicción por la remisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El Consejo en virtud del Capítulo VII decidió «remitir la situación en Darfur desde el 1º de julio de 2002 al Fiscal de la Corte Penal Internacional». Ver: NNUU, Consejo de Seguridad, S/RES/1593 (2005), 31.03.2005.

⁷⁹ Sobre el Caso que sigue la CPI a Omar Al Bashir, ver: CIJ, Situation in Darfur, Sudan. *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir. Case Information Sheet*. Update: 6 April 2017. Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/darfur/albashir/Documents/albashirEng.pdf>

⁸⁰ Ibid.

encuentra en la frase *leyes de la humanidad* contenida en el preámbulo del Convenio II de la Haya de 1899 y el preámbulo del Convenio IV de la Haya de 1907 lo que es conocido como *la cláusula de Martens* (Bassiouni, 2011, p.86-96). Al respecto en el preámbulo del Convenio IV de la Haya de 1907 se estableció:

Mientras que se forma un Código más completo de las leyes de la guerra, las altas Partes Contratantes juzgan oportuno declarar que en los casos no comprendidos en las disposiciones reglamentarias adoptadas por ellas las poblaciones y los beligerantes permanecen bajo la garantía y el régimen de los principios del Derecho de Gentes preconizados por los usos establecidos entre las naciones civilizadas, por las *leyes de la humanidad* y por las exigencias de la conciencia pública.(Convenio IV de la Haya 1907, Preámbulo)⁸¹

Sin embargo, y como lo señala el Relator Especial Sean D. Murphy de la Comisión de Derecho Internacional (CDI), en el *Primer Informe sobre los crímenes de lesa humanidad*⁸² «las Convenciones de la Haya se referían a la conducta que tenía lugar en los conflictos armados entre los Estados, no a la violencia que un gobierno ejercía contra su propio pueblo» (pár.30).

La primera vez que se habría usado el término *crímenes contra la humanidad* como una categoría de crimen internacional, fue en la declaración que emitieron los gobiernos de Francia, Gran Bretaña y Rusia (28 de mayo de 1915), denunciando al gobierno de Turquía de la masacre de la población armenia, lo cual a criterio de dichos gobiernos constituía, *crimes against civilization and humanity*, respecto a los cuales el gobierno turco era responsable, así como sus agentes implicados en la masacre.⁸³

A finales de la Primera Guerra Mundial hubo intentos de incorporar en el texto del Tratado de Versalles de 1919, las cláusulas correspondientes a los delitos que configuraban crímenes contra la humanidad, lo cual habría sido sugerido en el Reporte de la Comisión sobre la responsabilidad de los autores de la guerra y sobre la ejecución

⁸¹ Texto en español del Convenio IV de la Haya relativo a las leyes y costumbres de la Guerra Terrestre. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/treaty-1907-hague-convention-4-5tdm34.htm>

⁸² Al respecto ver *Primer Informe sobre los crímenes de lesa humanidad*. Presentado por Sean D. Murphy, Relator Especial. Asamblea General, Comisión de Derecho Internacional 67° período de sesiones. A/CN.4/680, 17 de febrero de 2015.

⁸³ A pesar de dicha declaración, no hubo consecuencias para los responsables turcos de la masacre de la población Armenia. Ver, BASSIOUNI M, (2011) *Op. cit.*, p. 88

de las penas (*Comission on the Responsibilities of the Authors of War and on Enforcement of Penalties for Violations of the Law and Customs of War*).⁸⁴

Debido a la oposición de Estados Unidos y de Japón, la noción de crímenes de lesa humanidad no se incluyó en el Tratado de Versalles, cuyo argumento era que la figura no era parte del derecho internacional. Sin embargo, en ese entonces, se reconocía la existencia de las leyes de humanidad. Como resalta Bassiouni (2011) «Despite the American and Japanese dissent, the Report clearly expressed recognition that “laws of humanity” did exist, could be ascertained, and could be breached, and that such breaches constituted “offences” that were punishable » (p. 92)

La categoría de crímenes contra la humanidad y los actos que conformaban dichos crímenes, fue oficializado en el *Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg* de 1945 (en adelante Estatuto del TMI de Núremberg), a través del cual se creó el Tribunal Militar Internacional para «condenar a los principales criminales de guerra del Eje Europeo» (art.1), tras la Segunda Guerra Mundial.⁸⁵ El art. 6 del Estatuto del TMI se estableció tres tipos de crímenes sujetos a la competencia del Tribunal: a) crímenes contra la paz; b) crímenes de guerra; y c) crímenes contra la humanidad. Respecto a este último, específicamente se señaló:

c) CRIMENES CONTRA LA HUMANIDAD: A saber, el asesinato, la exterminación, esclavización, deportación y otros actos inhumanos cometidos contra población civil antes de la guerra o durante la misma; la persecución por motivos políticos, raciales o religiosos en ejecución de aquellos crímenes que sean competencia del Tribunal o en relación con los mismos, constituyan o no una vulneración de la legislación interna de país donde se perpetraron. (Estatuto del TMI de Nuremberg, art. 6)

El artículo 6 c) del Estatuto del TMI de Núremberg, constituye la partida de nacimiento de la categoría de crímenes de lesa humanidad, considerado como crímenes

⁸⁴ The *Comission on the Responsibilities of the Authors of War and on Enforcement of Penalties for Violations of the Law and Customs of War*, estaba conformada por Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Italia, Bélgica, Grecia, Polonia, Rumania, Serbia y Japón. Dicha Comisión habría sugerido incluir el término *crimes against civilization and humanity* en el Tratado de Versalles. Ibid., pp. 89-92

⁸⁵ *Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg*, 6 de octubre de 1945. Firmado por los representantes del Gobierno de Estados Unidos, Francia, Reino Unido, y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Versión en español disponible en: http://www.cruzroja.es/dih/pdf/estatuto_del_tribunal_militar_internacional_de_nuremberg.pdf

de carácter internacional en el marco del Derecho Internacional Positivo. A pesar de que la categoría de *crímenes contra la humanidad* dada por el Estatuto se vinculaba a la guerra puesto que era considerada como una extensión de los crímenes de guerra, dicha categoría ha adquirido su propia identidad. (Bassiouni, 2011, p.95).

A pesar del mencionado antecedente, la definición de crímenes de lesa humanidad vigente, establecida en el Estatuto de Roma, fue producto de un largo proceso de codificación. Entre los principales documentos e iniciativas que plasman la evolución de la definición de los crímenes de lesa humanidad (*crimes against humanity*), se encuentran:

- *Principios de Derecho Internacional reconocidos por el Estatuto y por las sentencias del Tribunal de Núremberg*. Adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en 1950.⁸⁶
- *Proyecto de código de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad*. Elaborado por la Comisión de Derecho Internacional en 1954.⁸⁷
- *Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad*. Adoptada por la Asamblea General el 26 de noviembre de 1968.⁸⁸

⁸⁶ Texto adoptado por la Comisión de Derecho Internacional, en la segunda sesión en 1950 y presentado a la Asamblea General. Versión original *Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nüremberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal*. Los comentarios de los artículos elaborados por la Comisión fueron presentados en el Anuario de la Comisión de Derecho Internacional de 1950, vol. 2., p.97. El texto de los principios, en inglés. Disponible en: http://legal.un.org/ilc/texts/7_1.shtml

⁸⁷ *El proyecto de Código de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad* fue adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en la sexta sesión en 1954, el cual fue presentado a la Asamblea General como parte del reporte de la Comisión. Los comentarios del documento fueron presentados en el Anuario de la Comisión de Derecho Internacional de 1951, vol. II., pp. 149-152, y en el Anuario de 1954, vol. II., pp. 134-136. Disponible en: http://legal.un.org/ilc/texts/7_3.shtml.

A pesar de que dicho texto no se refiere específicamente a los crímenes contra la humanidad, en el documento con comentarios (Anuario de 1954, p. 150) se explica que el contenido del art. 2 p. (11) del proyecto de Código, corresponde en sustancia al art. 6 c) del Estatuto de Nuremberg de 1945, que se refiere a los crímenes contra la humanidad.

⁸⁸ La *Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad*. Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2391 (XXIII) del 26 de noviembre de 1968. Entrada en vigor el 11 de noviembre de 1970. Texto del documento disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/WarCrimes.aspx>.

Respecto a la imprescriptibilidad los crímenes de lesa humanidad, la Convención señala. «*Los crímenes de lesa humanidad cometidos tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz*, según la definición dada en

- *Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia, de 25 de mayo de 1993.* Aprobado por el Consejo de Seguridad en la resolución S/RES/827 (1993), del 25 de mayo de 1993.⁸⁹
- *Estatuto del Tribunal Internacional para Rwanda, de 1994.* Aprobado por el Consejo de Seguridad en la resolución S/RES/955 (1994) del 8 de noviembre de 1994.⁹⁰
- *Proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad de 1996.* Adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en 1996.⁹¹

el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg, de 8 de agosto de 1945, y confirmada por las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 3(I) de 13 de febrero de 1946 y 95 (I) de 11 de diciembre de 1946, así como la expulsión por ataque armado u ocupación y los actos inhumanos debidos a la política de apartheid y el delito de genocidio definido en la Convención de 1948 para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio aun si esos actos no constituyen una violación de derecho interno del país donde fueron cometidos» (art. 1 b). Dicho señalamiento constituyó, la primera vez que la definición de crímenes de lesa humanidad se enunciaba en una convención multilateral. Al respecto ver análisis del Relator Sean D. Murphy, Primer Informe sobre los crímenes de lesa humanidad. *Op. cit.* p. 20.

⁸⁹ El Consejo de Seguridad aprobó en la Res. 827 (1993) el Informe presentado por el Secretario General (S/25704) del 20 de mayo de 1993, en el cual y conforme los párrafos 1 y 2 de la Res. 808 (1993) del Consejo de Seguridad del 22 de febrero, el secretario expuso las bases para la creación del Tribunal, y adjuntó como anexo, el *Estatuto del Tribunal Internacional*. El art.5 del Estatuto del Tribunal, estableció la competencia del Tribunal frente a los crímenes de lesa humanidad, cuando, los mismos, «hayan sido cometidos contra la población civil durante un conflicto armado, interno o internacional». Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/25704>

⁹⁰ A través de la resolución S/RES/955 (1994) del 8 de noviembre de 1994, el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta, decidió establecer el Tribunal Internacional exclusivo para enjuiciar a los responsables de genocidio y otras violaciones cometidas en Rwanda y en Estados vecinos, entre el 1° de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1994, para ese fin el Consejo aprobó el *Estatuto del Tribunal Internacional para Rwanda*, anexo a la resolución. Disponible en: <http://www.un.org/es/sc/documents/resolutions/1994.shtml>

Los crímenes de competencia del Tribunal eran: Genocidio (art.2); Crímenes de lesa humanidad (art.3). y Violaciones del artículo 3 común a los convenios de Ginebra y del Protocolo Adicional II de los Convenios (art.4); Respecto a los crímenes de lesa humanidad, el Estatuto señaló que el Tribunal tendría competencia cuando los crímenes «hayan sido cometidos como parte de un ataque generalizado contra la población civil por razones de nacionalidad o por razones políticas, étnicas, raciales o religiosas» (art.3). Es oportuno subrayar, que en el artículo, no se incluyó la referencia de que los crímenes de lesa humanidad sean cometidos *durante un conflicto armado*, lo cual fue establecido en el Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia, de 25 de mayo de 1993, art. 5.

⁹¹ Texto adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en el 48° período de sesiones. Disponible en: http://legal.un.org/ilc/texts/7_4.shtml. El proyecto de Código de 1996 es una modificación de un texto previo, el *Proyecto de Código contra la paz y la seguridad de la humanidad de 1991*. Respecto a la categoría de crímenes contra la humanidad, el Proyecto de Código de 1996 en el art. 18 estableció una serie de actos que constituían dicho crimen, cuando sean cometidos de «manera sistemática o en gran escala e instigada o dirigida por un gobierno por una organización o grupo». Dicha definición se desvinculó de la original definición establecida en el Estatuto de Nuremberg, puesto que no incluyó el requisito de que los actos sean cometidos en tiempo de guerra o en relación con los crímenes de paz o con crímenes de guerra. Sobre el análisis del alcance del Proyecto de Código de 1996, ver *Primer Informe sobre los crímenes de lesa humanidad* (A/CN.4/680, pp. 20-22)

Los señalados documentos, se pueden considerar como la base doctrinaria y legal de la actual definición de los Crímenes de Lesa Humanidad que establece el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Al respecto el art.7 párrafo 1, específicamente señala:

Artículo 7

Crímenes de lesa humanidad

1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:

- a) Asesinato;
- b) Exterminio;
- c) Esclavitud;
- d) Deportación o traslado forzoso de población;
- e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional;
- f) Tortura;
- g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable;
- h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte;
- i) Desaparición forzada de personas;
- j) El crimen de apartheid;
- k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física. (Estatuto de Roma de la CPI)

El Estatuto de la CPI marca así, tres requisitos generales para que los actos señalados en el art. 7. 1 se consideren como un crimen de lesa humanidad, a saber: ataque generalizado o sistemático; contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque, los mismos que son observados a continuación:

- *Ataque generalizado o sistemático*

Los elementos doctrinales y legales de dichos requisitos, han sido ampliamente analizados por Sean D. Murphy, Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional, en el Primer Informe sobre los crímenes de lesa humanidad del 17 de febrero de 2015.⁹² Respecto al primer requisito de que el ataque sea generalizado o sistemático, de principio se afirma, que el carácter de su aplicación es «disyuntivo», es decir que puede darse cualquiera de las dos posibilidades para considerarse como crímenes de lesa humanidad y no necesariamente las dos al unísono para establecer la existencia del crimen, o de carácter «conjuntivo».⁹³

Respecto al alcance de la palabra *generalizado*, de principio es importante señalar que el mismo no tiene una definición específica en español. Sin embargo, el Estatuto de Roma en la versión en inglés, utiliza el adjetivo *widespread*,⁹⁴ cuyo significado se refiere a que se extiende entre un gran número o en una gran área.⁹⁵ Lo que concuerda con la explicación que dio el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, al señalar que «The adjective “widespread” connotes the large-scale nature of the attack and the number of its victims».⁹⁶ De ahí que se haya preferido, asimilar el término generalizado, en el marco de los crímenes de lesa humanidad, a la multiplicidad de víctimas, excluyendo los actos aislados de violencia.⁹⁷

⁹² NNUU, Asamblea General, A/CN.4/680, 17.02. 2015. *Primer Informe sobre crímenes de lesa humanidad*.

⁹³ Para la evaluación de la interpretación del requisito que el ataque sea generalizado o sistemático, el Relator Murphy se ha basado, entre otros, en la jurisprudencia de los Tribunales para Rwanda y para la ex Yugoslavia; en el comentario de la Comisión sobre el proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad de 1996; y en la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional, la cual «ha afirmado que los requisitos de que sea “generalizado” y “sistemático” son disyuntivos». Ver párrafos 125 a 127 del Primer Informe sobre crímenes de lesa humanidad.

⁹⁴ En la versión en inglés del Estatuto de Roma, sobre los crímenes de lesa humanidad (Art. 7) se señala: «For the purpose of this Statute, “crime against humanity” means any of the following acts when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack: ». Versión en inglés del Estatuto de Roma Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/resource-library/Documents/RS-Eng.pdf>

⁹⁵ El significado del adjetivo *widespread* en inglés, dice «spread among a large number or over a large area». *Oxford American Desk Dictionary and Thesaurus*. (3ª ed.) 2010, Oxford University Press.

⁹⁶ Al respecto ver: TPIY, *Prosecutor v. Kunarac D.; Kovac R.; and Vukovic Z.* judgement, No. IT-96-23-T& IT-96-23/1-T, 22.02.2001. pár. 428. (en adelante *Causa Prosecutor v. Kunarac 2001*) Disponible en: <http://www.icty.org/x/cases/kunarac/tjug/en/kun-tj010222e.pdf>

⁹⁷ El Relator Murphy, concretó en su Primer Informe, que entre actos aislados de violencia que estarían excluidos en el marco de los crímenes de lesa humanidad, estaría «el asesinato perpetrado contra víctimas individuales por parte de personas que actúen por su propia voluntad y no en el marco de una iniciativa más amplia». Por otra parte, puntualizó que, «un solo acto cometido por un autor individual puede

En cuanto al alcance del adjetivo *sistemático* en el marco de los crímenes de lesa humanidad, la jurisprudencia de los Tribunales Internacionales para la ex – Yugoslavia; del Tribunal Internacional para Rwanda y de la Corte Penal Internacional, coincide en dos características que configuran al ataque sistemático: El carácter organizado de los actos de violencia en cumplimiento de una política común,⁹⁸ y el seguimiento de un patrón de crímenes, constante.⁹⁹

Respecto a la jurisprudencia emanada de la Corte Penal Internacional, sobre el carácter sistemático de los crímenes de lesa humanidad, el Relator Murphy se refirió a tres causas sustanciadas en las Sala de Cuestiones Preliminares I (Causa Harun de 2007 y causa Katanga de 2008) y Sala de Cuestiones Preliminares II (Causa Ntaganda de 2012). Respecto a la causa Katanga, el Relator Murphy incluyó en su Informe la siguiente referencia sobre el término sistemático: «“se ha interpretado como un plan organizado en cumplimiento de una política común, que sigue un patrón regular y da lugar a una constante comisión de actos, o como “patrones de crímenes”, de modo que los crímenes constituyen una 'repetición no accidental de una conducta delictiva similar de forma periódica» (Primer Informe sobre crímenes de lesa humanidad, pár.132).

- *Contra una población civil*

El Estatuto de Roma en el art. 7 pár. 2.a) establece que: «Por “ataque contra una población civil” se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, de conformidad con la política

constituir un crimen de lesa humanidad en caso de que se produzca en el contexto de una campaña más amplia». pár. 128.

⁹⁸ Al respecto ver. TPIR, *Prosecutor v. Akayesu*, judgment, ICTR-96-4-T, 2.09.1998. «The concept of systematic' may be defined as thoroughly organized and following a regular pattern on the basis of a common policy must be adopted formally as the policy of a state. There must however be some kind of preconceived plan or policy» (pár. 580). Disponible en: <http://unictr.unmict.org/en/cases/ict-96-4>

⁹⁹ En la Causa *Prosecutor v. Kunarac d 2001*, sobre el adjetivo *sistemático*, el TPIY señaló que los patrones de crímenes constituían, la repetición no accidental de una conducta delictiva similar de manera regular. El texto original expresamente señala «The adjective “systematic” signifies the organized nature of the acts of violence and the improbability of their random occurrence. Patterns of crimes – that is the non-accidental repetition of similar criminal conduct on a regular basis – are a common expression of such systematic occurrence». pár. 429

de un Estado o de una organización de cometer ese ataque o para promover esa política;». Dicho párrafo fue analizado por el Relator Especial Murphy (Primer Informe 2015) quién a través del estudio de la jurisprudencia de los Tribunales Internacionales para ex – Yugoslavia, Rwanda y la Corte Penal Internacional, expuso algunos criterios, sobre el alcance de los términos «“contra”, “una”, “población” y “civil”» (pár.133). A continuación, algunas referencias al respecto:

- Respecto a la palabra *contra*, el Relator Murphy señala: «El término “contra” exige que una población civil sea el principal objetivo del ataque, en lugar de una víctima incidental» (Primer Informe 2015, pár. 134).¹⁰⁰ Además dicho término, se refiere a la «intención del ataque y no en el resultado físico del ataque».¹⁰¹
 - Respecto a las palabras *una población civil*, el Relator señala, entre otros, que «El término “una” indica que la expresión “población civil”, ha de tener una definición amplia y debería interpretarse en sentido amplio»¹⁰². «Se puede cometer un ataque contra una población civil “independientemente de su nacionalidad, origen étnico, o cualquier otra característica distintiva”»¹⁰³
- En cuanto al término *civil*, el Relator distingue dicha consideración de acuerdo al contexto en el que se comete el ataque. Esto es, si el ataque se produce en el marco de un conflicto armado, «la población objeto del ataque debe tener carácter “predominantemente” civil».¹⁰⁴ Se subraya que, «la presencia de algunos combatientes dentro de la población no cambia su naturaleza».¹⁰⁵ Mientras que

¹⁰⁰ El Relator Murphy señala como ejemplo, la *causa Kunarac de 2001*, pár. 421. Ver (Primer Informe 2015), pár. 134. Nota 258.

¹⁰¹ El Relator Murphy, señala como ejemplo la *causa Blaškić de 2000*, pár. 401. Ver (Primer Informe 2015), pár. 134, Nota. 263.

¹⁰² El Relator Murphy, señala cuatro causas como ejemplos: *causa Mrkšić de 2007*, pár. 442; *causa Tadić de 1997*, pár. 643; *causa Kupreškić de 2000*, pár. 547 y *causa Kayishema de 1999*, pár. 127. Ver (Primer Informe 2015), pár. 135, Nota. 265.

¹⁰³ El Relator Murphy señala como ejemplo la *causa Katanga de 2008*, pár. 399. Ver (Primer Informe 2015), pár. 135. Nota 266.

¹⁰⁴ El Relator señala como ejemplo, la *causa Mrkšić de 2007*, párr. 442; *causa Tadić de 1997*, párr.638; *causa Kunarac de 2001*, párr. 425; *causa Kordić de 2001*, párr. 180; *causa Kayishema de 1999*, párr. 128. Ver (Primer Informe 2015) pár. 135, Nota 269.

¹⁰⁵ En Relator Murphy cita como ejemplos: (la *causa Mrkšić de 2007*, párr. 442; *causa Tadić de 1997*, párr. 638; *causa Kunarac de 2001*, párr. 425; *causa Blaškić de 2000*, párr. 214; *causa Kupreškić de 2000*, párr.

si el ataque se produjera en tiempos de paz, la consideración *civil* «incluirla a todas las personas salvo a aquellas que tengan el deber de mantener el orden público y cuenten con medios legítimos para ejercer la fuerza con ese fin en el momento en que sean atacadas».¹⁰⁶

Sobre la cuestión de que el ataque contra la población civil sea «de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque o para promover esa política» (art. 7 párr. 2.a), el Relator Especial Murphy, observó inicialmente que la inclusión del elemento «“política”» «trataba de excluir delitos “comunes” de personas que actuaran por su propia iniciativa y sin conexión alguna con un Estado o una organización» (Primer Informe 2015, párr. 140).¹⁰⁷ El Relator Especial subrayó que «La jurisprudencia de la Corte Penal Internacional sugiere que “organización” incluye a toda organización o grupo que tenga capacidad y recursos para planificar y llevar a cabo un ataque generalizado o sistemático» (Primer Informe 2015, párr. 147).¹⁰⁸

- *Con conocimiento de dicho ataque*

Finalmente, para que un acto sea considerado un crimen de lesa humanidad, se debe cometer «“con conocimiento de dicho ataque”», conforme el art. 7 del Estatuto de Roma. El alcance de dicho elemento, fue abordado por el Relator Especial Murphy, quién basándose en la jurisprudencia del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia y del

549; *causa Kordić de 2001*, párr. 180; *causa Akayesu de 1998*, párr. 582; *causa Kayishema de 1999*, párr. 128.) Ver Primer Informe sobre crímenes de lesa humanidad, 2015, párr. 135, Nota 270.

¹⁰⁶ En el Primer Informe 2015 se cita la causa Kayishema de 1999, párr. 127. Ver Informe párr. 135, Nota 272.

¹⁰⁷ Al respecto, el Relator Murphy se refirió a la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional, derivada de la decisión en la *causa Katanga de 2014*, la cual «determinó que no era necesario que la política fuera establecida o promulgada formalmente antes del ataque y que podía deducirse de la repetición de actos, de las actividades preparatorias o de una movilización colectiva. Además, la política no tenía que ser concreta o precisa y podía evolucionar con el tiempo a medida que variaban las circunstancias».» (Primer Informe 2015, párr. 143).

¹⁰⁸ El Primer Informe 2015 incluyó como ejemplo. La causa de Katanga de 2008, párr. 396. Ver Informe (2015), Nota 314. Además el Relator Murphy se refirió a otras causas, al respecto ver los párrafos 148 a 150 del Informe.

Tribunal Penal Internacional para Rwanda, afirmó que «No es necesario probar que el autor conocía los detalles concretos del ataque; más bien, el conocimiento del autor podría inferirse de pruebas circunstanciales».¹⁰⁹ Para ampliar la explicación, el Relator se refirió a la conclusión que llegó la Sala de Cuestiones Preliminares I de la Corte, respecto a la *causa Katanga de 2008*:

El conocimiento del ataque y el hecho de que el autor sea consciente de que su conducta formaba parte de ese ataque podrían inferirse de pruebas circunstanciales, tales como las siguientes: la posición del acusado en la jerarquía militar; que asumiera un papel importante en el marco más amplio de la campaña criminal; su presencia en la escena de los crímenes; sus referencias a la superioridad de su grupo respecto del grupo enemigo; y el contexto histórico político general en que se produjeron los actos. (Primer Informe sobre los crímenes de lesa humanidad, 2015, p. 151)

La Comisión de Derecho Internacional, a fin de cumplir con «el objetivo de redactar un proyecto de artículos que se convertiría en una Convención para la prevención y el castigo de los crímenes de lesa humanidad (Convención sobre los crímenes de lesa humanidad)»¹¹⁰, incluyó el tema *Crímenes de lesa humanidad* en el 66° periodo de sesiones en el 2014.¹¹¹ Hasta la fecha (diciembre 2017) y luego de tres Informes presentados por el Relator Especial Sean D. Murphy y los debates generales en la CDI sobre dichos informes, la CDI ha aprobado provisionalmente 10 proyectos de artículos y sus comentarios y ha adoptado en primera lectura los proyectos de artículos y preámbulo propuestos en el tercer Informe presentado en 2017,¹¹² lo cual ha sido transmitido a través

¹⁰⁹ El Primer Informe 2015, expone referencias: la *causa Kunarac de 2001*, párr. 434; *Causa Tadić de 1997*, párr. 657; *Causa Kayishema de 1999*, párr. 134; *causa Blaškić de 2000*, párr. 259. Informe (2015), p. 151, Notas 327 y 328

¹¹⁰ Al respecto ver: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 65° período de sesiones (2013)*. Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo octavo período de sesiones. Suplemento núm. 10 (A/68/10). Anexo B. p. 151. párr. 3. Disponible en: http://legal.un.org/ilc/guide/7_7.shtml

¹¹¹ Al respecto ver: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 66° período de sesiones (2013)*. Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo noveno período de sesiones. Suplemento núm. 10 (A/69/10), p. 266

¹¹² El texto de los proyectos de artículos aprobados provisionalmente por la Comisión y de los proyectos de artículos y preámbulo propuestos en el Tercer Informe, se encuentran como anexos en el *Tercer Informe sobre los crímenes de lesa humanidad. Presentado por Sean D. Murphy, Relator Especial*. Asamblea General (A/CN.4/704) 27.01.2017. Anexos I y II.

del Secretario General a los gobiernos, organizaciones internacionales y otros, a fin de obtener observaciones y comentarios antes del 1 de diciembre 2018.¹¹³

1.2.3 *Los crímenes de guerra*

A pesar de la definición amplia de lo que constituye los crímenes de guerra, la siguiente definición, contenida en el *Marco de análisis para crímenes atroces* coincide con el criterio general.¹¹⁴ El Marco señala: «Los crímenes de guerra son las violaciones del derecho internacional humanitario con las que los autores incurren en responsabilidad penal individual con arreglo al derecho internacional» (p.28). Como complemento de dicha definición general, se puede citar la realizada por el *Diccionario del Español Jurídico*, el cual aborda una definición específica, de acuerdo al contenido del art. 8 del Estatuto de Roma, a saber:

Crimen de guerra. *Int. púb.* Infracción grave de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, así como otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales, y también violaciones graves del artículo 3 común a los citados convenios en caso de conflicto armado que no sea de índole internacional, así como otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables en esta última categoría de conflictos armados. • CPI, art.8. **Corte Penal Internacional.** (Diccionario del Español Jurídico, 2016, p. 556.)

Previa observación de los actos que constituyen crímenes de guerra se considera oportuno señalar algunas cuestiones generales de lo que comprende el Derecho Internacional Humanitario (DIH) contemporáneo. El DIH es una rama del Derecho Internacional Público, su origen data a mediados del siglo XIX, y parte de «dos fuentes principales: el derecho de Ginebra, una normativa destinada a proteger a las víctimas de la guerra y el Derecho de la Haya, un conjunto de disposiciones que regulan la

¹¹³ Al respecto ver: *Summaries of the Work of the International Law Commission*. Crimes against humanity. Last update: August 9, 2017. Disponible en: http://legal.un.org/ilc/summaries/7_7.shtml

¹¹⁴ Al respecto Gaeta (2014) señala «War crimes are traditionally defined as serious violations of rules of international humanitarian law (IHL), involving the individual criminal responsibility of the perpetrator under international law» (p. 744).

conducción de las hostilidades» (Bugnion, 2001). El DIH surgió a raíz de dos iniciativas independientes, emprendidas por Henry Dunant y el zar Alejandro II.

De ahí que a fin de comprender el surgimiento del DIH y su objetivo, es necesario conocer el papel fundamental que desempeñó Henry Dunant (1828-1910) y su obra *Un souvenir de Solferino* (Recuerdo de Solferino) publicada en 1862.¹¹⁵ Aunque no es una obra extensa, detalla con precisión la batalla entre el ejército franco-sacro y austriaco el 24 de junio de 1859, día en que, como afirmó Dunant «se enfrentaron más trescientos mil hombres; la línea de batalla tenía cinco leguas de extensión, y los combates duraron más de quince horas» (Dunant, 1862/2017, p.13)

La descripción del campo de batalla después de la lucha, que realiza Dunant en su obra, refleja el escenario de tragedia y dolor, de los heridos en combate de ambos bandos, así como los esfuerzos sobrehumanos que realizaban los voluntarios, incluido él, para aliviar el sufrimiento de los heridos. Al respecto algunos fragmentos de la obra de Dunant:

El sol del día 25 alumbró uno de los más espantosos espectáculos que pueden ofrecerse a la imaginación. Todo el campo de batalla está cubierto de cadáveres de hombres y de caballos; los caminos, las zanjas, los barrancos, los matorrales, los prados están sembrados de cuerpos muertos que, en los accesos a Solferino están, literalmente, amontonados. Campos destruidos, trigales y maizales tumbados, setos arrancados, huertos saqueados, aquí allá charcos de sangre.

Días 25, 26 y 27: ¡cuánta agonía, cuánto sufrimiento! Las heridas, agravadas por el calor, por el polvo, por la falta de agua y de asistencia, causan más intensos dolores; a pesar de los encomiables esfuerzos de Intendencia para mantener en un buen estado los locales transformados en ambulancias, meffíticas emanaciones vician el aire, y el insuficiente número de ayudantes, de enfermeros y de sirvientes se hace sentir agudamente, porque los convoyes enviados a Castiglione continúan descargando allí, cada cuarto de hora, nuevos contingentes de heridos.(Dunant, 1862/2017 pp.37 y 56)

¹¹⁵ Henry Dunant nació en Ginebra – Suiza, el 8 de mayo de 1828, provenía de una familia acomodada y devota al calvinismo. Desde joven estaba dedicado a las actividades humanitarias y religiosas. A los 26 años, Dunant entró al mundo de los negocios como representante de la *Compagnie genevoise des Colonies de Sétif*, y visitó Argelia, Túnez y Sicilia, lo cual fue relatado en su primer libro *Notice sur la Régence de Tunis* (Relato de la Regencia en Túnez), publicado en 1958. Creó su negocio propio y fue presidente de la Compañía Industrial y Financiera *Mons-Gémila Mills* en Algeria. En vista de que no habría conseguido la concesión de territorio y derecho de agua, decidió solicitar directamente a Napoleón III. El emperador estaba en ese momento comandando las tropas francesas, quien con los italianos luchaban para expulsar a los austriacos de Italia. Fue así, que Henry Dunant presenció la batalla de Solferino el 24 de junio de 1859. Biografía disponible en: DUNANT, H. (1862), *Un Souvenir de Soferino*. [Recuerdo de Solferino] Comité Internacional de la Cruz Roja (Ed. 2017) Disponible en: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jnvq.htm> y Hery Dunant Biographical, Nobel Prize, http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1901/dunant-bio.html

Frente aquella experiencia trágica Dunant expresó:

Pero ¿por qué haber descrito tantas escenas de dolor y desolación y haber hecho, tal vez, sentir emociones penosas? ¿Por qué haberse demorado como con complacencia en el pergeño de cuadros lamentables y haberlos reproducido de una manera que pueda parecer minuciosa y desesperante?

Permítasenos responder a estas muy naturales preguntas formulando esta otra:

¿No se podrían fundar sociedades voluntarias de socorro cuya finalidad sea prestar o hacer que se preste, en tiempo de guerra, asistencia a los heridos? (Dunant, 1862/2017, p.107)

Dunant configura así una propuesta innovadora para la época, apeló a la conciencia humanitaria de los europeos. En general la propuesta estaba orientada a constituir sociedades de socorro permanentes, en todos los países, que presten socorro en tiempos de guerra con el permiso de los beligerantes. Debiendo estar dichas sociedades lideradas por personalidades reconocidas, mientras que los voluntarios de los comités, tendrían como misión el asistir a los heridos en el campo de batalla, y en los hospitales hasta su total convalecencia.

Pero la propuesta de Dunant se extendió más allá de crear sociedades de socorro, sugirió la creación de un principio internacional que sustentara dicha idea.

¿ [N]o sería de desear que aprovechen la ocasión de esa especie de congreso para formular algún principio internacional, convencional y sagrado que, una vez aprobado y ratificado, serviría de base para Sociedades de socorro a los heridos en los diversos países de Europa?

La humanidad y la civilización requieren imperiosamente una obra como la aquí bosquejada; al parecer, es incluso una obligación, en cuyo cumplimiento toda persona que tenga cierta influencia debe colaborar, y a la cual todo hombre de bien debe decidir por lo menos un pensamiento. [...] Por último, en una época en la que tanto se habla de progreso y civilización, y dado que no siempre pueden evitarse las guerras, ¿no es perentorio insistir en que se han de prevenir o, por lo menos, aminorar sus horrores, no solamente en los campos de batalla, sino también, y sobre todo, en los hospitales, durante esas tan largas y tan dolorosas semanas para los desdichados heridos? (Dunant, 1862/2017 p.116-117)

Fue así como un Comité privado integrado por Henry Dunant, el general Guillaume-Henri Dufour, el jurista Gustave Moynier y los médicos Louis Appia y Théodore Maunoir, promovieron, en el Congreso celebrado en Ginebra el 17 de febrero de 1863, la creación del *Comité Internacional de Socorro a los Militares Heridos*, lo que luego sería el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).¹¹⁶ Un año después, el 22 de agosto

¹¹⁶ Al respecto ver: Historia del Comité Internacional de la Cruz Roja. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/who-we-are/history/150-years/index.html>

de 1864, se adoptó el *Convenio de Ginebra para mejorar la suerte que corren los militares heridos de los ejércitos de campaña*, siendo el Primer Convenio de Ginebra, con lo cual se daba origen al Derecho Internacional Humanitario.¹¹⁷ El Convenio de Ginebra de 1864 fue evolucionando, hasta adoptarse el 12 de agosto de 1949 la versión que en la actualidad forman los Cuatro Convenios de Ginebra, y que junto con los Protocolos adicionales son los principales instrumentos sobre los que se sustenta el Derecho Internacional Humanitario contemporáneo.¹¹⁸ (Tabla nº 7)

El Derecho de la Haya que conforman principalmente los Convenios de la Haya de 1899 y de 1907, surgieron por iniciativa del zar Alejandro II, quien tenía el interés de regular la conducción de hostilidades. El Gabinete de San Petersburgo conocedor de la iniciativa de Henry Dunant respecto a aprobar un Convenio para proteger a los prisioneros de guerra, consideró aquel proyecto e incorporó los proyectos de los artículos que había redactado Dunant, en el proyecto de *Declaración sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre*, presentado en la Conferencia de Bruselas de 1874, el mismo no fue ratificado. (Bugnion, 2001)

De ahí que muchas de las normas pertenecen tanto al Derecho de Ginebra como al Derecho de la Haya, los cuales se unieron formalmente con la aprobación el 8 de junio de 1977 de los dos Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 (Protocolo I y Protocolo II).

¹¹⁷ El Consejo Federal Suizo reunió una Conferencia Diplomática en Ginebra, en la que participaron delegados plenipotenciarios de 16 países, 12 de ellos firmaron el Convenio de Ginebra el 22 de agosto de 1864. Texto del Tratado disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/treaty/treaty-1864-geneva-convention-1.htm>

¹¹⁸ Los Convenios de Ginebra entraron en vigor el 21 de octubre de 1950, a la actualidad han sido ratificados por 194 Estados por lo que son de aplicación universal. Los Protocolos Adicionales, aprobados el 8 de junio de 1977, entraron en vigor el 7 de diciembre de 1978. Los textos de los Convenios y Protocolos disponibles en: <https://www.icrc.org/es/guerra-y-derecho/tratados-de-dih-y-el-dih-consuetudinario/convenios-de-ginebra>

Tabla n°7

TRATADOS DEL DIH

LOS CONVENIOS DE GINEBRA Y SUS PROTOCOLOS ADICIONALES

<p>CONVENIOS DE GINEBRA DE 1949</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ I. Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, 1949 ▪ II. Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, 1949 ▪ III. Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, 1949 ▪ IV. Convenio de Ginebra relativa a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, 1949 <p>Artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional *</p>
<p>PROTOCOLOS ADICIONALES</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977 ▪ Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977 ▪ Protocolo III adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional, 2005

* El Artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, es considerado como “Convención en miniatura”. Al respecto ver PICTET, J. (1998). *Comentario del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional*. CICR. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmmu.htm>

Fuente: Elaboración propia en base a la información en el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

En general, la idea promovida por Dunant –la cual se materializó con la creación del CICR y la suscripción de los Convenios de Ginebra–, tenía como principal objetivo el atenuar el sufrimiento causado por la guerra, es decir con un fin exclusivamente humanitario. Como afirma Cassese (2014) «[I]t was the idealism and the innovative, ingenious spirit of a single man [Henry Dunant] which originated the idea to create an international institution with an exclusively humanitarian character aiming to mitigate as far as possible the suffering caused by war» (p.5).

Sin embargo y a pesar del fin humanitario de las normas impulsadas por Dunant, el DIH ha sido producto de fines tanto de carácter humanitario como también, de carácter

político y militar, puesto que los Convenios de la Haya de 1899 y 1907, perseguían también, intereses políticos-militares de los Estados. Al respecto Cassese (2014) señala:

However, the states convening in The Hague were animated not only by a humanitarian spirit. They also sought to safeguard politic-military interests, agreeing a series of 'rules of the game' aimed at satisfying the requirements of the Great Powers and, to some degree, also those of lesser states. [...] In brief, at the Conferences in The Hage an effort was made to protect persons, but also and above all to safeguard the *interests of the states*.

The indisputable fact remains that all of these rules of the law of war (or international humanitarian law, as it is called today, conceptually merging the two components inspiring this body of law, namely the humanitarian and the politico-military components) have constitute, in the last hundred years, a formidable protective net which to some extent seeks to attenuate the devastation of war. No one can deny that the four Geneva Conventions of 1949 have shielded the 'victims of war', that is those who do not take (or no longer take) part in hostilities, limiting the harm they suffer from the violence wrought by conflict. In short, there is no doubt that the more strictly humanitarian rules of the law of armed conflict represent significant progress for our civilization. (Cassese, 2014, p.6)

Así el Derecho Internacional Humanitario se basa principalmente en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolo adicionales, y en otros instrumentos que regulan los conflictos armados como los Convenios de la Haya.¹¹⁹ Como lo señala el Comité Internacional de la Cruz Roja, el DIH «es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de *limitar los efectos de los conflictos armados*. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra» (CICR, 2004, pár.1).

Respecto al rol de los Estados en el marco del DIH, tienen la obligación de respetar y hacer respetar los principales instrumentos del DIH, como son los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales, conforme lo establece el artículo 1 común a los cuatro Convenios y el Protocolo I adicional. «Las Altas Partes contratantes se comprometen a respetar y hacer respetar el presente [Convenio/Protocolo] en toda circunstancia».¹²⁰

¹¹⁹ Al respecto ver: Base de datos del CICR sobre el Derecho Internacional Humanitario. Disponible en: <https://ihl-databases.icrc.org/ihl>

¹²⁰ Como señala Chetail «La Corte Internacional de Justicia confirma que el artículo 1 común no es una cláusula estilística desprovista de toda fuerza jurídica real, sino una norma firmemente arraigada en el derecho consuetudinario que impone obligaciones a todos los Estados, hayan ratificado o no los tratados en cuestión». Ver CHETAİL, V. (2003). La contribución de la Corte Internacional de Justicia al derecho

A pesar de las obligaciones jurídicas que engloba el cumplimiento de las normas del DIH, no todas las violaciones de dichas normas constituyen crímenes de guerra, solo las que son consideradas graves (Gaeta, 2014, p.747).¹²¹ En ese sentido las normas relativas a los conflictos armados internacionales contenidas en los Cuatro Convenios de Ginebra y el Protocolo I, contienen obligaciones específicas respecto a acciones que constituyen violaciones graves del DIH, llamadas *infracciones graves*, las cuales deben ser castigadas (CICR, 2013). En el cuadro siguiente (Tabla nº8) se detallan las infracciones graves establecidas en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y la fuente normativa. Mientras que las infracciones graves en el Protocolo I están señaladas en los artículos 11 y 85.¹²²

Tabla nº8
INFRACCIONES GRAVES SEGÚN LOS CONVENIOS DE GINEBRA 1949

INFRACCIONES GRAVES	Convenios de Ginebra de 1949
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Homicidio intencional; ▪ Tortura o tratos inhumanos, incluidos los experimentos biológicos; ▪ El hecho de causar grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud; ▪ La destrucción y la apropiación de bienes, no justificadas por necesidades militares y efectuadas a gran escala ilícita y arbitrariamente. * 	CG I (art.50); CG II (art. 51); CG III (art. 130) CG IV (art.147)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ El hecho de forzar a un <i>prisionero de guerra/persona protegida</i>** a servir a las fuerzas armadas de la potencia enemiga, o el hecho de privarla de su derecho a ser juzgada legítima e imparcialmente según las prescripciones de los Convenios. 	CG III (art. 130) CG IV (art.147)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La deportación o el traslado ilegal; ▪ La detención ilegal; ▪ La toma de rehenes. 	CG IV (art. 147)

*El III Convenio de Ginebra, no incluye esta infracción.

** El III Convenio señala “prisionero de guerra”, mientras que el IV Convenio se refiere a “persona protegida”.

Fuente: Elaboración propia en base al texto de los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949.

internacional humanitario. *Revista Internacional de la Cruz Roja* . Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5uamwj.htm>

¹²¹ Texto original, «not every violation of rule of IHL necessarily constitutes a war crime, but only those involving a degree of 'seriousness'». (Gaeta, 2014, p.747)

¹²² En el artículo 85 párrafo 5 del Protocolo I, se precisó que las infracciones graves de los Convenios y del Protocolo I, «se considerarán como crímenes de guerra» (Art.85, n. 5). Sobre la información de las infracciones señaladas en el Protocolo I (artículos 11 y 85) ver: *Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977*. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-i.htm>

La criminalización de los crímenes de guerra se inició formalmente con las disposiciones en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg de 1945 y posteriormente en el Estatuto del Tribunal Internacional de Tokio de 1946. El Tribunal de Núremberg fue establecido para enjuiciar y condenar a los principales criminales de guerra del Eje Europeo como lo establecen los artículos 1 y 6 del Estatuto. En dicha ocasión fueron considerados tres crímenes de competencia del Tribunal: los crímenes contra la paz; los crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra. Respecto a este último el Estatuto específicamente señaló:

b) CRIMENES DE GUERRA: A saber, violaciones de las leyes o usos de la guerra. En dichas violaciones se incluye el asesinato, los malos tratos o la deportación para realizar trabajos forzados o para otros objetivos en relación con la población civil de un territorio ocupado o en dicho territorio, el asesinato o malos tratos a prisioneros de guerra o a personas en alta mar, el asesinato de rehenes, el robo de bienes públicos o privados, la destrucción sin sentido de ciudades o pueblos, o la devastación no justificada por la necesidad militar, sin quedar las mismas limitadas a estos crímenes; (Estatuto TMI, 1945, Art. 6. b)

El Tribunal de Tokio, (*International Military Tribunal for the Far East*), fue establecido para juzgar y castigar a los criminales de guerra japoneses, sea como individuos o como miembros de una organización acusados de cometer delitos que comprendían crímenes contra la paz, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, conforme el artículo 5 del Estatuto.¹²³ Sobre los crímenes de guerra, específicamente se señaló: «Conventional War Crimes: Namely, violations of the laws or customs». (Art. 5. b.)

Adicionalmente a dichas referencias, las disposiciones en los Estatutos del Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia, de 25 de mayo de 1993 (TPIY), y el Estatuto del Tribunal Internacional para Rwanda de 1994 (TPIR),¹²⁴ fueron un hito importante en

¹²³ El Tribunal de Tokio fue establecido el 19 de enero de 1946, por el General Douglas MacArthur de Estados Unidos, en calidad de Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas. Texto del documento disponible en: <http://www.un.org/en/genocideprevention/international-law.html>

¹²⁴ El Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia, fue establecido por el Consejo de Seguridad mediante Resolución S/RES/827 (1993) el 25 de mayo de 1993, con competencia para enjuiciar a los presuntos responsables de violaciones graves del DIH, cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia a partir de 1991 (Art.1). El Tribunal Penal Internacional para Rwanda fue establecido por el Consejo de Seguridad, mediante Resolución S/RES/955 (1994) del 8 de noviembre de 1994, con competencia para enjuiciar a los presuntos responsables de violaciones graves del DIH cometidas en Rwanda y a ciudadanos

la criminalización de los actos que configuraban los crímenes de guerra. Entre los actos de competencia del TPIY se establecieron los siguientes actos:¹²⁵ *Las violaciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949* (Art.2) y la *Violación de las leyes o usos de la guerra* (Art. 3). Mientras que el Tribunal para Rwanda, estableció entre los crímenes su competencia las *Violaciones del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y del Protocolo Adicional II de los Convenios* (Art. 4).

- *Los crímenes de guerra en el Estatuto de Roma*

El Estatuto de Roma establece en el artículo 8, los actos que configuran crímenes de guerra y sobre los cuales la Corte Penal Internacional tiene competencia, «en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión de gran escala de tales crímenes» (ECPI, art. 8.1). Dicho artículo se estructura en tres literales, el literal segundo 8.2 establece los actos que configuran crímenes de guerra (Tabla nº9), el mismo que se desarrolla en el marco de dos parámetros, como señala Liñan Lafuente:

El art. 8 del Estatuto de Roma tipifica distintas conductas como constitutivas de crímenes de guerra de acuerdo a dos parámetros: el tipo de conflicto armado en el que se cometen (interno o internacional) y el convenio o tratado internacional en que se encuentren prohibidas las conductas específicas (Convenio de Ginebra u otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados (Derecho de la Haya). (Liñan Lafuente, 2016, p.397).

de Rwanda responsables de violaciones de esa naturaleza cometidas en el territorio de Estados vecinos entre el 1º de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1994 (Art.1).

¹²⁵ Los Estatutos de los Tribunales de la Ex Yugoslavia y Rwanda no se refieren a los *crímenes de guerra*, sino a «graves violaciones del derecho internacional humanitario».

Tabla n°9

ARTÍCULO 8.2 DEL ESTATUTO DE ROMA DE LA CPI

Párrafo	NORMATIVA	COMENTARIO
2. a)	Infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949.	En el párrafo 2.a) constan las infracciones contenidas en los arts. 50, 51, 130 y 147 de los Cuatro Convenios de Ginebra, respectivamente. Ver (Tabla No.8)
2. b)	Otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales.	En el párrafo 2.b) constan actos establecidos, principalmente en el Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, así como en diferentes instrumentos del DIH como los Convenios de Ginebra y las Convenciones de la Haya y Protocolos Adicionales, entre otros.
2. c)	Violaciones graves del artículo 3 común de los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949.	El artículo 3 común de los cuatro Convenios de Ginebra, se aplica solamente a los conflictos no internacionales, «y no a las situaciones internas y de disturbios interiores, tales como motines, los actos esporádicos y aislados de violencia u otros actos análogos», según lo establece el párrafo 2.d) del art.8.
2.e)	Otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados que nos sean de índole internacional.	En el párrafo 2.e) constan actos establecidos, principalmente en el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, así como en diferentes instrumentos del DIH. Además de las circunstancias excluyentes de los conflictos no internacionales señaladas en el párrafo 2.d), el párrafo 2.f) señala que el párrafo 2.e) «se aplica a los conflictos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos».

Fuente: Elaboración propia en base al contenido del artículo 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Como referencia para el análisis el documento *Los Crímenes de Guerra según el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y su base en el Derecho Internacional Humanitario*. Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario, CICR del 31-10-2008. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/legal-fact-sheet/war-crimes-factsheet-311008.htm>

1.2.4 La depuración étnica

Aunque la depuración étnica (*ethnic cleansing*) no ha sido reconocida como un crimen en el marco del derecho internacional, el término tiene amplia aceptación en el vocabulario tanto académico como político. Desde el planteamiento de la responsabilidad de proteger, la depuración étnica fue considerada como una de las circunstancias que

justificaban la intervención militar con fines de protección humana.¹²⁶ Al respecto la CIISE señaló:

EL CRITERIO MÍNIMO: CAUSA JUSTA

La intervención militar con fines de protección humana es una medida excepcional y extraordinaria. Para que esté justificada ha de existir o ser inminente un daño humano grave irreparable del tipo siguiente:

- A. **grandes pérdidas de vidas humanas**, reales o previsibles, con o sin intención genocida, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado, de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado; o
- B. **'depuración étnica'** a gran escala, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación. (Informe CIISE, Sinopsis -Ver Anexo 2)

Así también, la depuración étnica fue considerada por el Grupo de Alto Nivel en su Informe del 2004, como uno de los casos por los cuales el Consejo de Seguridad podría autorizar la intervención militar (GAN, 2004, pár. 203).

De lo anterior es oportuno conocer, ¿qué se entiende por depuración étnica? y ¿cuáles son los elementos que la caracterizan? De manera general y como ha sido explicado por los Asesores Especiales para la prevención del Genocidio y para la Responsabilidad de Proteger, no existe una definición precisa del concepto de depuración étnica ni de los actos exactos que deben calificarse como tal.¹²⁷ Sin embargo, se consideran como posibles definiciones, las señaladas en los Informes (provisional y final) de la Comisión de Expertos establecida en virtud de la resolución 780 del Consejo de Seguridad (1992) encargada de examinar las violaciones del derecho internacional humanitario en el

¹²⁶ La depuración étnica también fue considerada en la recomendación que realizó la CIISE a la Asamblea General, respecto a aprobar un proyecto de resolución que plasme los principios de la responsabilidad de proteger y señale los cuatro elementos básicos, entre ellos la definición de criterio común. Al respecto señaló: «una definición de criterio mínimo (grandes pérdidas de vidas humanas o depuración étnica en gran escala ya sean reales o previsibles) que han de cumplir las situaciones que requieren protección humana para justificar la intervención militar;» (CIISE, pár. 8.28).

¹²⁷ Al respecto los Asesores Especiales para la prevención del Genocidio y para la Responsabilidad de Proteger afirman que el término “depuración étnica” surgió en el contexto del conflicto de la ex Yugoslavia en 1990 y se considera una traducción literal de la expresión serbocroata «“etničko čišćenje”». Ver: *Ethnic Cleansing*. Background. United Nations office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect. Disponible en: <http://www.un.org/en/genocideprevention/ethnic-cleansing.html>

territorio de la ex Yugoslavia.¹²⁸ Al respecto se reproducen algunas de las consideraciones sobre la depuración étnica, emitidas por la Comisión de Expertos:

En el contexto de los conflictos en la ex Yugoslavia, la práctica “depuración étnica” consiste en dar homogeneidad étnica a una zona utilizando la fuerza o la intimidación para expulsar a personas o a determinados grupos de dicha zona. La “depuración étnica” contraviene al derecho internacional. (Informe Provisional de la Comisión de Experto establecida en virtud de la resolución 780 (1992) del Consejo de Seguridad. Consejo de Seguridad. NNUU, Consejo de Seguridad, Doc. S/25274, 26.01.1993, pár.55)

[L]a Comisión confirma su opinión anterior de que la “depuración étnica” es una política deliberada concebida por un grupo étnico o religioso para desplazar por la violencia y el terror a la población civil de otro grupo étnico o religioso de determinadas zonas geográficas. En gran medida, esa política se aplica en nombre de un nacionalismo mal entendido, agravios históricos y un fuerte deseo de venganza. El objetivo parece ser la ocupación de territorio con exclusión del grupo o grupos depurados. (Informe Final de la Comisión de Expertos establecida en virtud de la resolución 780 del Consejo de Seguridad (1992). NNUU, Consejo de Seguridad, Doc. S/1994/674, 27.05.1994, pár. 130).

La Comisión de Expertos en su Informe Final (S/1994/674), consideró como una política de depuración étnica la aplicada por los serbios en Bosnia y Herzegovina y Croacia denominada la «“Gran Serbia”», la cual en su criterio consistía «en una compleja mezcla de reivindicaciones, agravios y temores históricos, y aspiraciones y expectativas nacionalistas, así como elementos religiosos y psicológicos» (S/1994/674, pár. 131). Además, se refirió a algunas de las prácticas aplicadas de manera coercitiva para expulsar a la población civil:

El uso de la fuerza para desplazar a la población civil [...] consiste en asesinatos masivos, torturas, violaciones y otros tipos de agresiones sexuales; graves lesiones físicas a los civiles; malos tratos a prisioneros civiles y prisioneros de guerra; utilización de civiles como escudos humanos ; destrucción de bienes personales, públicos y culturales; saqueo y robo de bienes personales; expropiación forzosa de bienes inmuebles; desalojamiento forzoso de la población civil; y ataques contra hospitales personal médico e instalaciones marcadas con el emblema de la Cruz Roja o Media Luna Roja. (Informe Final de la Comisión de Expertos establecida en virtud de la resolución 780 del Consejo de Seguridad (1992). NNUU, Consejo de Seguridad, Doc. S/1994/674, 27.05.1994, pár. 134).

¹²⁸ Ibid.

En general se podría considerar a la depuración étnica como una figura delictiva –comprende actos delictivos–, transversal de los crímenes internacionales definidos jurídicamente. Esto, en base a la afirmación realizada por la Comisión de Expertos, la cual al referirse a las prácticas que constituían la depuración étnica, manifestó: «Estas prácticas constituyen crímenes de lesa humanidad y pueden asimilarse a crímenes de guerra concretos. [...] también podrían considerarse comprendidos en el marco de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio» (S/25274, párr. 56).

Es oportuno señalar que frente a la falta de definición y de reconocimiento jurídico en el marco del Derecho Internacional de la depuración étnica, se ha expandido el uso del término *crímenes atroces*, como fue explicado por el Secretario General en su reciente Informe sobre la RtoP «La expresión “crímenes atroces” solo se utiliza en referencia a los cuatro actos indicados en el párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 [...]» (Informe 2017, A/71/1016-S/2017/556, párr.2, nota al pie 1).

En general y respecto al elemento objetivo de la RtoP, se aprecia el rol principal que tienen los Estados respecto al cumplimiento de las obligaciones establecidas en instrumentos jurídicos vinculantes, principalmente la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948, las Convenciones Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1997 y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998, razón por la cual no cabría objeción sobre las obligaciones que tienen los Estados al respecto. Además, la violación por el Estado de dichas obligaciones internacionales ocasiona Responsabilidad Internacional por hechos internacionalmente ilícitos.

Respecto a la obligación que emana de la Responsabilidad Colectiva de Proteger, de principio podría estar comprendida en el marco de las obligaciones *erga omnes* al considerar que concierne a todos los Estados la protección de los intereses colectivos (Diez de Velasco, 2013, p. 83) que protegen las normas de *ius cogens*. En este sentido, surge la pregunta, de si la actuación del Consejo de Seguridad en virtud del párrafo 139 del Documento Final del 2005, puede ser considerada como una medida de cooperación para poner fin a la violación grave, o como una contramedida. A fin de aproximarnos a una posible respuesta, se observará de manera general el alcance de la Responsabilidad

del Estado por hechos internacionalmente ilícitos y la correlación con la Responsabilidad de Proteger.

2. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR HECHOS INTERNACIONALMENTE ILÍCITOS

La Responsabilidad Internacional del Estado, ha sido por mucho tiempo un tema de estudio y análisis tanto en el campo doctrinal y político. La tarea de codificar los principios del derecho internacional que rigen la responsabilidad del Estado, estuvo a cargo de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de la ONU, por casi cincuenta años.¹²⁹ Así, desde la inclusión del tema *la Responsabilidad del Estado* en una lista de 14 temas de derecho internacional para codificación en 1949¹³⁰ y la posterior petición de la Asamblea General a la CDI de «proceder, tan pronto como lo considere oportuno, a la codificación de los principios del derecho internacional que rigen la responsabilidad del Estado»,¹³¹ la CDI inició oficialmente el estudio de la responsabilidad del Estado en 1955 y nombró al primer Relator Especial, Francisco V. García Amador, de Cuba.¹³²

El proyecto de codificación de la Responsabilidad del Estado y la posterior discusión del texto del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado estuvo a cargo de

¹²⁹ La Asamblea General de las Naciones Unidas decidió establecer la Comisión de Derecho Internacional en 1947. Al respecto ver. NNUU, Asamblea General, Res. 174 (II), 21.11. 1947. Según el artículo 1 del Estatuto, incorporado en la Resolución 174 (II). «La Comisión [tiene] por objeto impulsar el desarrollo progresivo del Derecho internacional y su codificación».

¹³⁰ Al respecto ver: *Report of the International Law Commission on the work of its first Session, 12 April 1949, Official Records of the General Assembly, Fourth Session, Supplement No. 10*. Document A/CN.4/13 and Corr. 1-3. Extract from the Yearbook of the International Law Commission 1949, vol. I. La lista de los catorce temas provisionales considerados por la CDI en aquella ocasión fueron: «1) Recognition of States and Governments; 2) Succession of States and Governments; 3) Jurisdictional immunities of States and their property; 4) Jurisdiction with regard to crimes committed outside national territory; 5) Régime of the high seas; 6) Régime of territorial waters; 7) Nationality, including statelessness; 8) Treatment of aliens; 9) Right of asylum; 10) Law of treaties; 11) Diplomatic intercourse and immunities; 12) Consular intercourse and immunities; 13) State responsibility; 14) Arbitral procedure» (p. 281, pár. 16).

¹³¹ NNUU, Asamblea General, Res. 799 (VIII).7.12.1953.

¹³² Al respecto ver: *Report of the International Law Commission Covering the Work of its Seventh Session 2 May-8 July 1955, Official Records of the General Assembly, Tenth Session Supplement No. 9 (A/2934)*. Extract from the Yearbook of the International Law Commission: 1955, vol. II. Documento. A/CN.4/94. p.42, pár. 31 y 33. Disponible en: http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/reports/a_cn4_94.pdf&lang=E

cinco Relatores Especiales quienes desempeñaron las funciones en diferentes períodos: Francisco V. García Amador (1955 -1961); Roberto Ago (1963-1979); Willem Riphagen (1979-1986); Gaetano Arangio-Ruiz (1987-1996); y James Crawford (1998-2001).¹³³

Bajo el período del Relator Especial Roberto Ago, la CDI desarrolló y presentó en 1976 el texto de los artículos del 1 al 19, del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*, cuyo proceso de elaboración, en primera lectura, empezó en 1973 en el 25° período de sesiones.¹³⁴ A pesar de que el tema de estudio de la CDI seguía llamándose “Responsabilidad de los Estados”, la Comisión puntualizó que el proyecto de artículos se refería «únicamente a la Responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos» (Anuario CDI, 1976, p.69, pár. 65). Además, en aquel entonces se señaló que «El proyecto de artículos sólo versa [...] sobre las normas de la responsabilidad internacional del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, es decir, sobre las normas que regulan el conjunto de las relaciones jurídicas nuevas a que puede dar origen, en las distintas hipótesis, un hecho internacionalmente ilícito de un Estado» (Anuario CDI, 1976, p.70, pár.70).

La discusión inicial del Proyecto de artículos tornó en base a la estructura del proyecto que diseñó la CDI expuesto en el Informe de 1975. Dicha estructura estaba compuesta de tres partes: 1) Origen de la Responsabilidad Internacional; 2) Contenido y formas y grados de la responsabilidad internacional; y 3) una posible tercera parte sobre la solución de controversias y modo de hacer efectiva la responsabilidad internacional.¹³⁵

En síntesis, el Proyecto de artículos se sometió a dos lecturas, la primera concluyó en 1996 en el 48° período de sesiones de la CDI y la segunda en 2001 en el 53° período de sesiones, en la cual la CDI concluyó su labor al adoptar el *Texto del proyecto de artículos*

¹³³ Sobre las fechas de designación de los Relatores especiales del tema la Responsabilidad Internacional y los Informes presentados, ver: Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 53. ° período de sesiones (23 de abril a 1° de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001). Documento A/56/10. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2001*. vol. II Segunda parte. (A/CN.4/SER.A/2001/Add.1) pp. 20-21.

¹³⁴ Al respecto ver: *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1976*, vol. II. Segunda parte. pp. 68-121

¹³⁵ Al respecto ver: *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1975*, vol. II, pp. 60-61

sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.¹³⁶ El texto fue remitido a la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual incluyó el texto de artículos en la resolución A/RES/56/83 del 28 de enero del 2002 y decidió, entre otros, «incluir en el programa provisional de su quincuagésimo noveno período de sesiones un tema titulado “Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos”» (pár.4).¹³⁷

El texto de los artículos sobre la *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos* adoptado en 2001 está compuesto por 59 artículos y estructurado en cuatro partes: Primera parte: *El Hecho internacionalmente ilícito del Estado*; Segunda Parte: *Contenido de la responsabilidad internacional del Estado*; Tercera Parte: *Modos de hacer efectiva la responsabilidad internacional del Estado*; y Cuarta Parte: *Disposiciones generales*. Como lo señala el Comentario General del Texto del Proyecto de Artículos, en el Capítulo I se establecen «los tres principios básicos de la responsabilidad, de los cuales parte todo el conjunto de artículos» (Anuario CDI, 2001, p.32).

Capítulo I

Principios generales

Artículo 1

Responsabilidad del Estado por sus hechos internacionalmente ilícitos

Todo hecho internacionalmente ilícito del Estado genera su responsabilidad internacional.

Artículo 2

Elemento del hecho internacionalmente ilícito del Estado

Hay hecho internacionalmente ilícito del Estado cuando un comportamiento consistente en una acción u omisión:

- a) Es atribuible al Estado según el derecho internacional; y
- b) Constituye una violación de una obligación internacional del Estado

Artículo 3

Calificación del hecho del Estado como internacionalmente ilícito

La calificación del hecho del Estado como internacionalmente ilícito se rige por el derecho internacional. Tal calificación no es afectada por la calificación del mismo hecho como ilícito por el derecho interno.

(NNUU, Asamblea General, Res. A/RES/56/83)

¹³⁶ Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 53° período de sesiones. Documento A/56/10. Capítulo IV *Responsabilidad de los Estados*. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2001*, vol. II Segunda Parte. A/CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Parte. 2). En adelante Anuario CDI 2001.

¹³⁷ Al respecto ver: NNUU, Asamblea General, Res. A/RES/56/83, 28.01.2002.

Aunque las relaciones jurídicas que se originan de la existencia de un hecho internacionalmente ilícito son en esencia bilaterales entre el Estado responsable y el Estado lesionado, la CDI consideró además la relación entre el Estado responsable y otros Estados distintos del Estado Lesionado. Sobre esto último, en el Comentario del artículo primero, tomando como referencia la opinión de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el asunto *Barcelona Traction*, la CDI señaló: «Se ha venido reconociendo cada vez más que algunos hechos ilícitos entrañan la responsabilidad del Estado que los realiza para con varios Estados o muchos Estados o incluso para con la comunidad internacional en conjunto».¹³⁸

Además, la CDI agregó: «Todo Estado, en virtud de su condición de miembro de la comunidad internacional, tiene un interés jurídico en la protección de ciertos derechos básicos y en el cumplimiento de ciertas obligaciones esenciales» (Anuario CDI 2001, p.34, pár. 4)

Respecto a los modos de hacer efectiva la responsabilidad internacional del Estado, esto es el «cumplimiento de las obligaciones de cesación y reparación que incumben a un Estado responsable [...] en virtud de su comisión de un hecho internacionalmente ilícito» (Anuario CDI 2001, p.124), contenido de la Tercera Parte de los artículos sobre la Responsabilidad Internacional; la CDI distinguió dos posibilidades en la que se puede ejercer el derecho de los Estados a invocar la responsabilidad de otro Estado:¹³⁹ La invocación de la responsabilidad por el Estado lesionado (Art. 42) y la invocación de la

¹³⁸ Al respecto la CDI señaló el comentario de la Corte Internacional de Justicia en el asunto *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, segunda fase, fallo CIJ. Recueil 1970, p.3 que dice lo siguiente: «Debe hacerse una distinción esencial entre las obligaciones de un Estado respecto de la comunidad internacional en su conjunto y las obligaciones respecto de otro Estado en el ámbito de la protección diplomática. Por su propia naturaleza, las primeras obligaciones mencionadas conciernen a todos los Estados. Habida cuenta de la importancia de los derechos en cuestión, cabe considerar que todos los Estados tienen un interés legítimo en su protección; se trata de obligaciones *erga omnes*». Comentario Capítulo I, Anuario CDI 2001, Art. 1. p. 34, pár. 4.

¹³⁹ Al respecto la CDI precisó que «la invocación significa adoptar medidas de carácter relativamente oficial como, por ejemplo, la presentación de una reclamación contra otro Estado o la iniciación de procedimientos ante una corte o tribunal internacional. Un Estado no invoca la responsabilidad de otro Estado tan solo porque critica a dicho Estado por una violación y pide que se cumpla la obligación, o incluso si se reserva sus derechos o protesta». Comentario al Artículo 42. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 53º, Anuario 2001, p. 125

responsabilidad por un Estado distinto del Estado lesionado (Art. 48). Sobre esta última posibilidad, el artículo 48 expresamente señala:

Artículo 48.

Invocación de la responsabilidad por un Estado distinto del Estado lesionado

1. Todo Estado que no sea un Estado lesionado tendrá derecho a invocar la responsabilidad de otro Estado de conformidad con el párrafo 2 si:

- a)* La obligación violada existe con relación a un grupo de Estado del que el Estado invocante forma parte y ha sido establecida para la protección de un interés colectivo del grupo; o
- b)* La obligación violada existe con relación a la comunidad internacional en su conjunto.

2. Todo Estado con derecho a invocar la responsabilidad según el párrafo 1 podrá reclamar al Estado responsable:

- a)* La cesación del hecho internacionalmente ilícito y las seguridades y garantías de no repetición, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30; y
- b)* El cumplimiento de la obligación de reparación, de conformidad con lo dispuesto en los precedentes artículos, en interés del Estado lesionado o de los beneficiarios de la obligación violada.

3. Los requisitos para la invocación de la responsabilidad por parte de un Estado lesionado previstos en los artículos 43, 44 y 45 será de aplicación en el caso de invocación de la responsabilidad por parte del Estado con derecho a hacerlo en virtud del párrafo 1.

(NNUU, Asamblea General, Res. A/RES/56/83)

En el comentario del artículo 48 que realizó el CDI, entre las puntualizaciones, se señalaron las siguientes:

El Estado que tiene el derecho a invocar la responsabilidad en virtud del artículo 48 actúa no a título individual por haber sufrido un perjuicio sino en su calidad de miembro de un grupo de Estados con relación a los cuales existe la obligación o, de hecho, en cuanto miembro de la comunidad internacional en su conjunto.

El artículo 48 se basa en la idea de que en los casos de violación de obligaciones específicas que protegen los intereses colectivos de un grupo de Estados o los intereses de la comunidad internacional en su conjunto, pueden invocar la responsabilidad Estados que no son Estados lesionados en el sentido del artículo 42. (Anuario CDI, 2001, p.135, pár. 1-2)

Como se observa, el artículo 48 en el párrafo 1 establece dos categorías de obligaciones que protegen intereses ya sea de un grupo de Estados en particular (48.1.a), o intereses de la comunidad internacional en conjunto (48.1.b). Esta última se refiere concretamente a las «obligaciones que existen con relación a la comunidad internacional

en su conjunto» y frente a las cuales «todos los Estados tienen un interés jurídico en su protección»,¹⁴⁰ las llamadas obligaciones *erga omnes*. La CDI justificó por un lado el que no se encuentren las palabras obligaciones *erga omnes* en el texto de los artículos, así como tampoco una lista de las obligaciones que comprenderían, esto último porque a criterio de la Comisión, «tal lista sólo tendría un valor limitado, ya que el ámbito del concepto evolucionará necesariamente con el tiempo».¹⁴¹

En la explicación del contenido del apartado 1.b del artículo 48, la CDI explícitamente señaló:

Cada Estado tiene derecho, en cuanto miembro de la comunidad internacional en su conjunto a invocar la responsabilidad de otro Estado por violaciones de esas obligaciones. [...] Todos los Estados son, por definición, miembros de la comunidad internacional en su conjunto, y las obligaciones de que se trata son, por definición, obligaciones colectivas que protegen determinados intereses de la comunidad internacional en cuanto tal. (Anuario CDI, 2001, p.136, p.10)

El alcance del apartado 1.b) del artículo 48 se complementa con lo establecido en el Capítulo III, titulado *Violaciones graves de obligaciones emanadas de normas imperativas del derecho internacional general* (art. 40 y 41), de la Segunda Parte del texto de artículos sobre la *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*. Los artículos 40 y 41, fueron fruto de un largo proceso de análisis y discusión de aspectos políticos y jurídicos respecto a la Responsabilidad de los Estados por la violación de obligaciones cuya observancia reviste importancia fundamental para la comunidad internacional. El punto de partida fue la elaboración del texto del artículo 19 titulado *Crímenes y delitos internacionales* incluido por la CDI en el Proyecto de artículos en 1976. (Anuario CDI 1976, p.94). En aquella ocasión la Comisión fundamentó

¹⁴⁰ Como manifestó la CDI en el comentario de apartado b del párrafo 1 del artículo 48: «Esta disposición tiene por objeto poner en práctica la declaración hecha por la CIJ en el asunto *Barcelona Traction*». Anuario CDI, 2001, p. 135, p. 8. Sobre el asunto *Barcelona Traction*, ver nota 139

¹⁴¹ La CDI consideró la orientación que la CIJ había realizado respecto a las obligaciones *erga omnes*, por ejemplo en el fallo 1970 sobre el asunto *Barcelona Traction* se había referido a la «proscripción de los actos de agresión y genocidio» y los «principios y normas relativos a los derechos fundamentales del ser humano incluida la protección contra la esclavitud y la discriminación racial», así como el fallo de la CJI en el asunto de *Timor oriental*, en la que se añadió «el derecho de los pueblos a la libre determinación». (Anuario CDI, 2001, p. 9)

que el derecho internacional general establecía dos regímenes de responsabilidad diferentes y dos categorías de hechos internacionalmente ilícitos del Estado, los crímenes internacionales y otra que comprendería infracciones menos graves. Al respecto la CDI puntualizó:

En otros tiempos, la tesis según la cual las normas de derecho internacional general relativas a la responsabilidad de los Estados no prevén más que un régimen único de responsabilidad aplicable a todas las hipótesis de hecho internacionalmente ilícito del Estado, cualquiera que sea el objeto de la obligación vulnerada por ese hecho, se aceptaba de modo general. Hoy esta tesis no conserva muchos adeptos. Ya durante el período entre las dos guerras, se expresaron dudas en diferentes sectores con respecto a la validez de la tesis «clásica», pero sólo después del segundo conflicto mundial se formó una verdadera corriente de opinión en favor de una tesis diferente, corriente de opinión que hoy cuenta con un número mayor de partidarios. Según ella, el derecho internacional general prevé dos regímenes de responsabilidad absolutamente diferentes. Uno se aplicaría al caso de la violación por el Estado de una de las obligaciones cuya observancia reviste importancia fundamental para la comunidad internacional en su conjunto: las obligaciones, por ejemplo, de abstenerse de todo acto de agresión, de no perpetrar genocidio, de no practicar el *apartheid*, etc. El otro régimen se aplicaría en cambio en los casos de que el Estado sólo haya dejado de respetar una obligación de una importancia menor y menos general. Sobre esta base se entiende cada vez más a distinguir dos categorías diferentes de hechos internacionalmente ilícitos del Estado: una categoría más restringida, que comprende infracciones particularmente graves, que se suelen denominar «crímenes internacionales», y una categoría mucho más extendida, que comprende toda una serie de infracciones menos graves. (Anuario CDI, 1976, pp. 95-96, párr. 6)

Bajo esa premisa, el párrafo 2 del artículo 19 introdujo la noción de *crímenes internacionales*, y el criterio a aplicarse para determinar los hechos internacionalmente ilícitos que comprenderían la categoría de crimen internacional: «El hecho internacionalmente ilícito resultante de una violación por un Estado de una obligación internacional tan esencial para la salvaguardia de intereses fundamentales de la comunidad internacional que su violación está reconocida como crimen por esa comunidad en su conjunto, constituye un crimen internacional» (Anuario CDI, 1976, p.94). En la explicación del párrafo 2, la CDI precisó que “al adoptar la denominación de «crimen internacional», la Comisión entiende únicamente referirse a «crímenes» de Estado, a hechos atribuibles al Estado como tal” (Anuario CDI 1976, p. 117, párr. 59). En ese sentido y en referencia a la confusión entre la expresión «crimen internacional» y otras expresiones similares utilizadas entre ellas: “(«crimen de derecho internacional», «crimen de guerra», «crimen contra la paz», «crimen contra la humanidad», etc)”, la CDI precisó que:

[L]a atribución al Estado de un hecho internacionalmente ilícito calificado de «crimen internacional» es algo muy distinto de la imputación a ciertos individuos-órganos de actos relacionados con la perpetración de un «crimen internacional» del Estado y que la obligación de castigar tales actos individuales no constituye la forma de responsabilidad internacional especialmente aplicable al Estado autor de un «crimen internacional» o, en todo caso, la única forma de esa responsabilidad. (Anuario CDI 1976, p. 117, párr. 59)

Con la idea de aclarar el alcance del párrafo 2 del art. 19, la CDI incluyó en el párrafo 3, ejemplos que indicaban cuatro esferas en las que el derecho internacional imponía obligaciones a los Estados, las cuales a la vez correspondían cuatro finalidades fundamentales: «el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la salvaguardia del derecho a la libre determinación de los pueblos, la salvaguardia del ser humano, y la salvaguardia y la protección del medio humano» (Anuario CDI 1976, p.119, párr.67). Al respecto, los ejemplos del párrafo 3 establecen dos requisitos que fueron considerados como la condición para afirmar la existencia de un crimen internacional, a saber: “a) que la obligación correspondiente a cualquiera de las esferas indicadas sea una obligación «de importancia esencial» para el logro de la finalidad fundamental que caracteriza esa esfera; y b) que la violación de esa obligación sea una «violación grave»” (Anuario CDI, 1976, p.119, párr. 66). El párrafo 3 del artículo 19 específicamente señalaba:

Artículo 19.- Crímenes y delitos internacionales

3. Sin perjuicio de las disposiciones del párrafo 2 y de conformidad con las normas de derecho internacional en vigor, un crimen internacional puede resultar, en particular:
 - a) de una violación grave de una obligación internacional de importancia esencial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, como la que prohíbe la agresión;
 - b) de una violación grave de una obligación internacional de importancia esencial para la salvaguardia del derecho de libre determinación de los pueblos, como la que prohíbe el establecimiento o el mantenimiento por la fuerza de una dominación colonial;
 - c) de una violación grave y en gran escala de una obligación internacional de importancia esencial para la salvaguardia del ser humano, como las que prohíben la esclavitud, el genocidio, el apartheid;
 - d) de una violación grave de una obligación internacional de importancia esencial para la salvaguardia del medio humano, como las que prohíben la contaminación masiva de la atmósfera o de los mares. (Anuario CDI 1976, p.94)

A pesar de la amplia explicación que proporcionó la CDI en el Informe de 1976, sobre el alcance del artículo 19, existían algunas falencias jurídicas y de aplicación práctica, las cuales fueron expuestas en los debates que al respecto se desarrollaron en la CDI, especialmente en el período (1998-2001) durante la Relatoría Especial de James Crawford, quien llevó la tarea de examinar a profundidad el alcance del artículo 19. En el Capítulo I del primer Informe del Relator Crawford, se examinó la distinción entre los *crímenes internacionales* y los *delitos internacionales*, establecido en el párrafo 4 del art. 19: «Todo hecho internacionalmente ilícito que no sea un crimen internacional conforme el párrafo 2 constituye un delito internacional», lo cual fue considerado como el aspecto más polémico en el proyecto de artículos.¹⁴²

El artículo 19 generó dudas y discrepancias sobre si dicho artículo promovía la criminalización de los Estados, y la posibilidad de promover un régimen de responsabilidad penal de los Estados, lo cual tuvo un amplio rechazo. Al respecto el Relator Crawford precisó algunas de las discrepancias que existían en torno a la responsabilidad penal de los Estados:

[C]abe señalar que las discrepancias en la materia se plantean a distintos niveles y respecto de diversos tipos de cuestiones. Por ejemplo, no hay acuerdo en cuanto a si el derecho internacional reconoce actualmente la criminalidad de los Estados, ni en cuanto a si debería reconocerla. También hay discrepancia en cuanto a si es correcto ubicar, dentro del ámbito general de la responsabilidad de los Estados, un régimen sobre la criminalidad de los Estados, que exista o pueda existir. La mayoría de los sistemas jurídicos dan a los crímenes un tratamiento diferente del que dispensan a las obligaciones del derecho general, tanto en lo procesal como en lo sustantivo. Cabe preguntarse también qué consecuencias podría entrañar para el proyecto de artículos en su conjunto el intento de elaborar el concepto de crímenes internacionales de los Estados, que se aplicaría probablemente a una mínima parte de todos los casos de comportamiento ilícito de los Estados. En síntesis, existen discrepancias en cuanto al derecho vigente y en cuanto a la política apropiada; hay divergencias en materia de clasificación y hay problemas pragmáticos y empíricos en cuanto al alcance que debería tener la labor de la Comisión. (Primer Informe Relator Crawford 1998, p. 20, pár. 71)

Una de las principales falencias del artículo 19 respecto a la posibilidad de penalizar la responsabilidad de los Estados por crímenes internacionales, se refería a que el

¹⁴² *Primer Informe sobre la responsabilidad de los Estados, del Sr. James Crawford, Relator Especial.* Documento A/CN.4/490 y Add.1 a 7, 1998. pp. 10-28

proyecto de artículos no incluía los cinco elementos que, a criterio del Relator Crawford, debía contener un régimen de responsabilidad penal de los Estados, a saber:

En primer lugar, los crímenes internacionales de los Estados deben estar debidamente tipificados: *nullum crimen sine lege*. **En segundo lugar**, debería haber un procedimiento adecuado para investigar esos crímenes en nombre de la comunidad internacional en su conjunto. **En tercer lugar**, tendría que haber las debidas garantías procesales para las acusaciones de crímenes que se formularan contra Estados. **En cuarto lugar**, deberían existir sanciones apropiadas que pudieran imponerse una vez que se hubiese determinado, en nombre de la comunidad, que se ha cometido un crimen, y esas sanciones deberían estar debidamente establecidas: *nulla poena sine lege*. Dichas sanciones serían independientes de la responsabilidad que pudiera derivarse de esos actos como hechos ilícitos cometidos contra determinadas personas o entidades. **En quinto lugar**, debería haber algún sistema que permitiera al Estado criminal purgar su culpa, es decir, redimirse de su condena de criminalidad. De lo contrario, el estigma de criminalidad pesaría sobre las generaciones subsiguientes. (Primer Informe Relator Crawford 1998, p. 24, párr. 85.)

Frente a dichas falencias el Relator Crawford, recomendó suprimir el artículo 19 del proyecto de artículos, aunque dejando a salvo la elaboración futura del concepto de «crímenes internacionales de los Estados».¹⁴³ A pesar del rechazo al artículo 19, se mantuvo la cuestión fundamental sobre la que giraba el artículo, esto es la necesidad de regular la responsabilidad de los Estados por infracciones graves de obligaciones internacionales.¹⁴⁴ Como afirma Nina Jørgensen:

The decision to abandon Article 19 was a pragmatic and political one, aimed at furthering the likelihood of unanimous acceptance of the Draft Articles by states. The action by the Commission did not involve the rejection of the concept of state crimes as a matter of principle. Rather, it was felt that a full elaboration of the topic fell outside the scope of the state responsibility agenda. (Jørgensen, 2000, p. xiv)

Así, luego de recibir los comentarios y observaciones de los gobiernos, y el debate extenso en los periodos de sesiones siguientes (51°, 52°, 53°), la CDI desarrolló el texto

¹⁴³ A criterio del Relator Crawford, el concepto de «crímenes internacionales de los Estados» podría ser elaborado a futuro, «ya sea como un tema separado para la Comisión, o en virtud de la práctica de los Estados y de las organizaciones internacionales competentes». Ibid. p. 28, párr.95.

¹⁴⁴ Al respecto ver el *Cuarto informe sobre la responsabilidad de los Estados, del Sr. James Crawford, Relator Especial*. Documento A/CN.4/517 y Add.1, 2 y 3 de abril de 2001. pp.12-14

de los artículos 40 y 41 aprobados en segunda lectura, los mismos que comprenden el Capítulo III *Violaciones graves emanadas de normas imperativas del derecho internacional general*, del texto de artículos sobre la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.

Capítulo III

Violaciones graves de obligaciones emanadas de normas imperativas del derecho internacional general

Artículo 40

Aplicación del presente capítulo

1. El presente capítulo se aplicará a la responsabilidad internacional generada por una violación grave por el Estado de una obligación que emane de una norma imperativa del derecho internacional general.
2. La violación de tal obligación es grave si implica el incumplimiento flagrante o sistemático de la obligación por el Estado responsable.

Artículo 41

Consecuencias particulares de la violación grave de una obligación en virtud del presente capítulo

1. Los Estados deben cooperar para poner fin, por medios lícitos, a toda violación grave en el sentido del artículo 40.
2. Ningún Estado reconocerá como lícita una situación creada por una violación grave en el sentido del artículo 40, ni prestará ayuda o asistencia para mantener esa situación.
3. El presente artículo se entenderá sin perjuicio de las demás consecuencias enunciadas en esta parte y de toda otra consecuencia que una violación a la que se aplique el presente capítulo pueda generar según el derecho internacional.

(NNUU, Asamblea General, Res. A/RES/56/83)

Una de las principales particularidades del Capítulo III, en comparación con lo que establecía el artículo 19, es que no establece la categoría de crímenes internacionales y no distingue entre «crímenes» y «delitos», lo cual fue reemplazado con la noción de violaciones graves de normas imperativas. Al respecto la CDI aclara el alcance de la aplicación del artículo 40, y señala entre los criterios, lo siguiente:

- La norma imperativa a la que se refiere el artículo 40, «obligación que emana de una norma imperativa de derecho internacional general», son normas de *ius cogens*. De acuerdo con la definición del artículo 53 de la Convención de Viena de 1969, «una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la

comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter» (Anuario CDI 2001, p. 120, pár.2)

A pesar de que la CDI indicó que no era apropiado dar ejemplos de las normas imperativas, precisó que «Las obligaciones a que se refiere el artículo 40 dimanar de aquellas normas sustantivas de comportamiento que prohíben lo que ha llegado a considerarse intolerable porque representa una amenaza para la supervivencia de los Estados y sus pueblos y para los valores humanos más fundamentales» (Anuario CDI 2001, p. 120, pár.3) y expuso algunos ejemplos de normas imperativas: la prohibición de la agresión; la prohibición de la esclavitud y la trata de esclavos; el genocidio; la discriminación racial y el *apartheid*; prohibición de la tortura; normas del derecho internacional humanitario aplicables a conflictos armados y el derecho a la libre determinación. (Anuario CDI 2001, p. 120, pár.4-5)

- Respecto al segundo condicionante establecido en el párrafo 2 del artículo 40, esto es que «la violación de tal obligación es grave si implica el incumplimiento flagrante o sistemático de la obligación por el Estado responsable», la CDI precisó el alcance de los términos: *grave*, *flagrante* y *sistemático*. Sobre la palabra *grave* puntualizó que la misma «significa que se precisa una cierta magnitud de violación para no trivializarla y no quiere sugerir que alguna violación de esas obligaciones no sea grave, o sea de algún modo excusable» (Anuario CDI 2001, p.121, pár.7). En cuanto a que la violación sea sistemática, la misma «debe llevarse a cabo de manera organizada y deliberada» (Anuario CDI 2001, p. 121, pár.8.) Sobre el término *flagrante*, la Comisión precisó que «se refiere a la intensidad de la violación o de sus efectos; corresponde a violaciones de naturaleza flagrante que equivalgan a un ataque directo y abierto contra los valores que protege la norma» (Anuario CDI 2001, p. 121, pár.8)

La CDI aclaró que el artículo 40 no establecía ningún procedimiento para determinar la comisión de una violación grave, puesto que los artículos no tenían por objeto establecer nuevos procedimientos. Sin embargo, consideró la probabilidad de que las violaciones graves «sean objeto de la atención de las organizaciones internacionales

competentes, incluidos el Consejo de Seguridad y la Asamblea General» (Anuario CDI 2001, p. 121, pár.9)

3. CORRELACIÓN ENTRE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR HECHOS INTERNACIONALMENTE ILÍCITOS

De principio es oportuno señalar que la Responsabilidad de Proteger se basa en el compromiso político de los Estados plasmado en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005; mientras que la *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, es un mecanismo esencialmente jurídico por el cual se aplican consecuencias jurídicas, como la cesación y la reparación, al Estado responsable de la violación de una obligación internacional.

El punto de convergencia entre los dos conceptos radica en el Capítulo III *Violaciones graves de obligaciones emanadas de normas imperativas del derecho internacional general*, analizado previamente. De principio, se observa que los dos conceptos gravitan sobre la doctrina del *ius cogens*, normas imperativas del derecho internacional. Como ha manifestado la CDI «Las normas de *jus cogens* amparan los valores fundamentales de la comunidad internacional, son jerárquicamente superiores a otras normas de derecho internacional y son de aplicación universal» (Proyecto de conclusión 3. pár. 2).¹⁴⁵

Pese a no existir una lista general sobre las normas de *ius cogens*, la CDI reconoció que «Las obligaciones que se refiere el artículo 40, [obligación que emane de una norma imperativa de derecho internacional general] dimanar de aquellas normas sustantivas de comportamiento que prohíben lo que ha llegado a considerarse intolerable porque

¹⁴⁵ La Comisión de Derecho Internacional decidió incluir el tema *Jus cogens* en el 2014 en su programa de trabajo a largo plazo, y en el 2015 incluyó el tema en su programa de trabajo actual y nombró Relator Especial a Dire Tladi, quien presentó el Primer Informe en 2016, en el cual propuso tres proyectos de conclusión. Al respecto ver *Primer Informe sobre el jus cogens, Preparado por Dire Tladi, Relator Especial*. NNUU, Asamblea General, Comisión de Derecho Internacional (A/CN.4/693), 8.03.2016. Proyecto de conclusión 3, párrafo 2. En el *Segundo Informe sobre el jus cogens* (A/CN.4/706) del 16.03.2017, el Relator Especial Tladi, puntualizó que el «los elementos que se indican el párrafo 2 del proyecto de conclusión 3 [...] no constituyen criterios relativos al *ius cogens*. Son elementos descriptivos de las normas de *ius cogens*». (pár. 31).

representa una amenaza para la supervivencia de los Estados y sus pueblos y para los valores humanos más fundamentales» (Anuario CDI 2001, p. 120, pár.3). De ahí que, a pesar del alcance amplio de aplicación de la Responsabilidad Internacional de los Estados, existe relación con la RtoP, puesto que tres de las cuatro categorías que comprende la RtoP han sido reconocidas como normas de *ius cogens* (genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra).¹⁴⁶ Dichas normas son vinculantes y los Estados están obligados, jurídicamente, a cumplirlas.

En ese sentido, y en relación con el alcance del párrafo 138 del Documento Final del 2005 respecto a la Responsabilidad de Proteger, que establece que: «Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.» Se considera que dicho señalamiento constituye una obviedad a los ojos del Derecho Internacional Público, puesto que el Estado debe adoptar las medidas apropiadas para respetar y cumplir con las obligaciones jurídicas que emanan de dichas normas, caso contrario, la violación de dichas obligaciones genera responsabilidad internacional. Además, se apegaría al criterio de que «el principio básico del derecho internacional es que cada Estado es responsable de su propia conducta respecto de sus propias obligaciones internacionales.» (Anuario CDI 2001, p.34, pár. 6)

¹⁴⁶ Al respecto la CDI ha subrayado que las «normas imperativas que son claramente aceptadas y reconocidas comprenden las prohibiciones de agresión, genocidio, esclavitud, discriminación racial, delitos contra la humanidad y tortura, y el derecho a la libre determinación» (Anuario 2001, p.90, pár. 5.). Sobre la *prohibición del Genocidio*, la CDI señaló: «En lo que se refiere al carácter imperativo de la prohibición del genocidio, está apoyado por diversas decisiones de tribunales nacionales e internacionales», (Anuario CDI 2001p. 120, pár. 4). Como ejemplo, se puede citar la Causa relativa a las actividades armadas en el territorio del Congo, la CIJ señaló que la prohibición del genocidio «“indudablemente”» tenía el carácter de *jus cogens*. *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) República Democrática del Congo c. Rwanda*, fallo 3 de febrero de 2006, ICJ Reports 2006, pág.6. pár. 64. Ver Referencia en el Primer Informe sobre el *jus cogens* de la CDI (A/CN.4/693), pár. 46. Respecto a la *prohibición de los crímenes de lesa humanidad*, la CDI en el Primer Informe sobre los crímenes de lesa humanidad (A/CN.4/680) ha resaltado el carácter de los crímenes de lesa humanidad como normas imperativa de derecho internacional (pár. 39). Sobre los *crímenes de guerra*, en el Primer Informe del Relator Especial James Crawford, (agosto 1998), se refirió a la opinión consultiva de la CIJ, «sobre la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, la Corte afirmó que era indudable que el hecho de que un gran número de normas del derecho humanitario aplicable al caso de conflicto armado fueran tan fundamentales para el respecto de la persona y constituyeran «principios elementales de la humanidad» había sido la causa de la amplia ratificación de los Convenios de la Haya y Ginebra, y que esas normas eran principios intransgredibles del derecho internacional consuetudinario» (p. 18, pár. 62).

Por otra parte, las obligaciones que emanan de las normas imperativas, como las que comprende la RtoP, conciernen a todos los Estados por su carácter de obligaciones *erga omnes*, puesto que como establece el Diccionario del Español Jurídico «vincula a cada Estado con la comunidad internacional en su conjunto, con la finalidad de proteger determinados intereses colectivos esenciales» (p.1123). Como precisó la CDI, «Todo Estado, en virtud de su condición de miembro de la comunidad internacional, tiene un interés jurídico en la protección de ciertos derechos básicos y en el cumplimiento de ciertas obligaciones esenciales» (Anuario CDI 2001, p.34, párr. 4). En ese sentido, todos los Estados tendrían derecho a invocar la responsabilidad de otro Estado por violación de dichas obligaciones, como lo establece el artículo 48, 1. b), de los artículos de la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, señalado previamente.¹⁴⁷

Un elemento diferenciador entre la RtoP y la Responsabilidad Internacional, se refiere a que uno de los pilares sobre los que se sustenta la RtoP es la prevención,¹⁴⁸ mientras que la Responsabilidad Internacional se enfoca principalmente en las consecuencias jurídicas tras la violación de las obligaciones, esto es que el hecho ilícito se haya cometido, sea por acción u omisión.¹⁴⁹ Sin embargo, el detener los actos ilícitos es el principal objetivo tanto de la RtoP como del régimen de responsabilidad internacional. Al respecto Nina Jørgensen afirma:

RtoP is primarily concerned with prevention, while international responsibility is concerned with the consequences flowing from the actual commission of wrongful acts. The distinction was made clear by the ICJ, which found that State responsibility for the failure to prevent genocide only arise once genocide has actually been committed. However, many serious breaches have a continuing character, so in this sense, stopping the wrongful act is the main goal of both RtoP and the responsibility regime. (Jørgensen, 2012, 134)

¹⁴⁷ La CDI, puntualizó que «Todos los Estados son, por definición, miembros de la comunidad internacional en su conjunto, y las obligaciones de que se trata son, por definición, obligaciones colectivas que protegen determinados intereses de la comunidad internacional en cuanto tal». Anuario CDI 2001, p.136, párr. 10.

¹⁴⁸ Como lo señala el párrafo 138 del Documento Final 2005«Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias».

¹⁴⁹ En el comentario del artículo 30 se aclara que «la palabra «hecho» comprende tanto las acciones como las omisiones». Anuario CDI, 2001, p.94, párr. 2.

Una directa correlación entre los dos conceptos, la encontramos en las consecuencias que genera por un lado: la violación de las obligaciones que emanan las normas de *ius cogens* en virtud del artículo 40 de la Responsabilidad del Estado, y por otro las consecuencias que prevé la RtoP cuando «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», establecido en el párrafo 139 del Documento Final 2005.

La primera de las consecuencias, que establece el artículo 41 párrafo 1, de la Responsabilidad Internacional, señala que «Los Estados deben cooperar para poner fin, por medios lícitos, a toda violación grave en el sentido del artículo 40.» Al respecto la CDI aclaró en el comentario del artículo que «los Estados tienen el deber positivo de cooperar» (Anuario CDI 2001, p.122, pár. 2), y señaló que la forma de dicha cooperación podría «organizarse en el marco de una organización internacional competente, en particular las Naciones Unidas». Aunque, puntualizó que «el párrafo 1 también prevé la posibilidad de una colaboración no institucionalizada» (Anuario CDI 2001, p.122, pár. 2). De manera general, la CDI comentó:

[E]stá claro que la obligación de cooperar se aplica a los Estados independientemente de que resulten o no afectados por la violación grave. Lo que se pide es que ante las violaciones graves todos los Estados realicen un esfuerzo conjunto y coordinado para contrarrestar los efectos de esas violaciones. Puede discutirse si en la actualidad el derecho internacional general prescribe un deber positivo de colaboración, y a este respecto el párrafo 1 puede reflejar el desarrollo progresivo del derecho internacional. Pero, de hecho, esa cooperación, especialmente en el marco de organizaciones internacionales, ya existe en respuesta a las violaciones más graves del derecho internacional y es con frecuencia el único modo de aplicar un remedio eficaz. El párrafo 1 trata de reforzar los mecanismos de cooperación existentes al exigir que todos los Estados respondan adecuadamente a las violaciones graves a que se hace referencia en el artículo 40. (Anuario CDI 2001, Comentario artículo 41, p.122, pár. 3)

En este sentido, la actuación de los Estados de manera colectiva y por medio del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Capítulo VII), que contempla el párrafo 139 del Documento Final del 2005, a fin de proteger a las poblaciones de los crímenes atroces, los cuales principalmente constituyen violaciones graves de normas imperativas, sería una forma de cooperación organizada para poner fin a las violaciones graves.

[E]stamos 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, depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. (Documento Final 2005, párrafo 139)

De ahí que el párrafo 139 mantendría estrecha relación con lo establecido en el Artículo 41 párrafo 1 de los artículos sobre la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, que señala: «Los Estados deben cooperar para poner fin, por medios lícitos, a toda violación grave», Nina Jørgensen afirma que constituye una obligación de cooperar:

The idea behind the 'obligation of cooperation' is that in order to ensure solidarity in the face of a gross and systematic failure by a State to observe an obligation arising under a peremptory norm of international law, there needs to be a positive obligation for all States to take part in public action on behalf on the international community to protect common interests. Arguably, the obligation of cooperation is the most important of the obligations set out in Article 41, especially in the context of RtoP. [...] [T]here is now a clearly expressed duty on the part of States to cooperate in bringing an end to a serious breach of a peremptory norm. (Jørgensen, 2012, 128 -129)

Sobre las *Contramedidas* abordadas en el Capítulo II de la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos surge la pregunta ¿la RtoP podría favorecer al desarrollo de la aplicación de contramedidas en relación con un interés general o colectivo?

Respecto al concepto de contramedidas, Díez de Velasco (2013) afirma: «las contramedidas pueden ser definidas como aquellas medidas de reacción del sujeto afectado por un hecho ilícito de otro, que persigue restaurar el respeto del Derecho e inducir al Estado infractor a cumplir las obligaciones derivadas de la responsabilidad por el ilícito cometido» (p.1052). Mientras que la CDI en el Comentario del Capítulo II, titulado *Contramedidas*, señala: «Las contramedidas suponen un comportamiento que va en derogación de una obligación convencional subsistente, pero que se justifica como respuesta necesaria y proporcionada a un hecho internacionalmente ilícito del Estado contra el que se adoptan contramedidas.» (Anuario CDI 2001, p.137, pár. 4.).

En ese marco el artículo 54 contempla las medidas que pueden emprender los Estados distintos al Estado lesionado de acuerdo con las consideraciones del artículo 48 pár.1, para «asegurar la cesación de la violación y la reparación en interés del Estado lesionado

o de los beneficiarios de la obligación violada» (art. 54). Sin embargo, la CDI precisó que las medidas en virtud del artículo 54 serían medidas individuales «ya sean tomadas por un Estado o por un grupo de Estados cada uno de los cuales actúe a título individual y por conducto de sus propios órganos» (Anuario CDI 2001, p.127. pár. 2), mientras las reacciones institucionales, por ejemplo, las medidas en virtud del Capítulo VII de la Carta de la ONU, no estarían comprendidas en los artículos.¹⁵⁰

A pesar de que la CDI consideró que «no parece reconocerse claramente el derecho de los Estados mencionados en el artículo 48 a adoptar contramedidas en interés colectivo» (CDI Anuario 2001, p.149, pár. 6.). dejó la solución al posterior desarrollo del derecho internacional. En ese sentido y como afirma Jørgensen (2012) «Article 54 is designed to reserve the position on countermeasures taken in the general or collective interest without prejudice to the further development of international law. RtoP would appear to have an important role to play in this further development» (p.136).

De manera general y luego de observar los elementos subjetivo y objetivo de la RtoP, así como la base jurídica sobre la que se sustenta la responsabilidad de proteger, se infiere que mientras el concepto *La Responsabilidad de Proteger* evolucione jurídicamente en el ámbito del Derecho Internacional Público, parece oportuno referirse a la *Responsabilidad de los Estados de proteger a las poblaciones de los crímenes atroces*, como un principio de derecho internacional en ciernes, es decir, como un conjunto de normas convencionales y consuetudinarias que rigen la conducta de los Estados a fin de prevenir y sancionar los crímenes atroces y de proteger a las poblaciones frente a dichos crímenes.

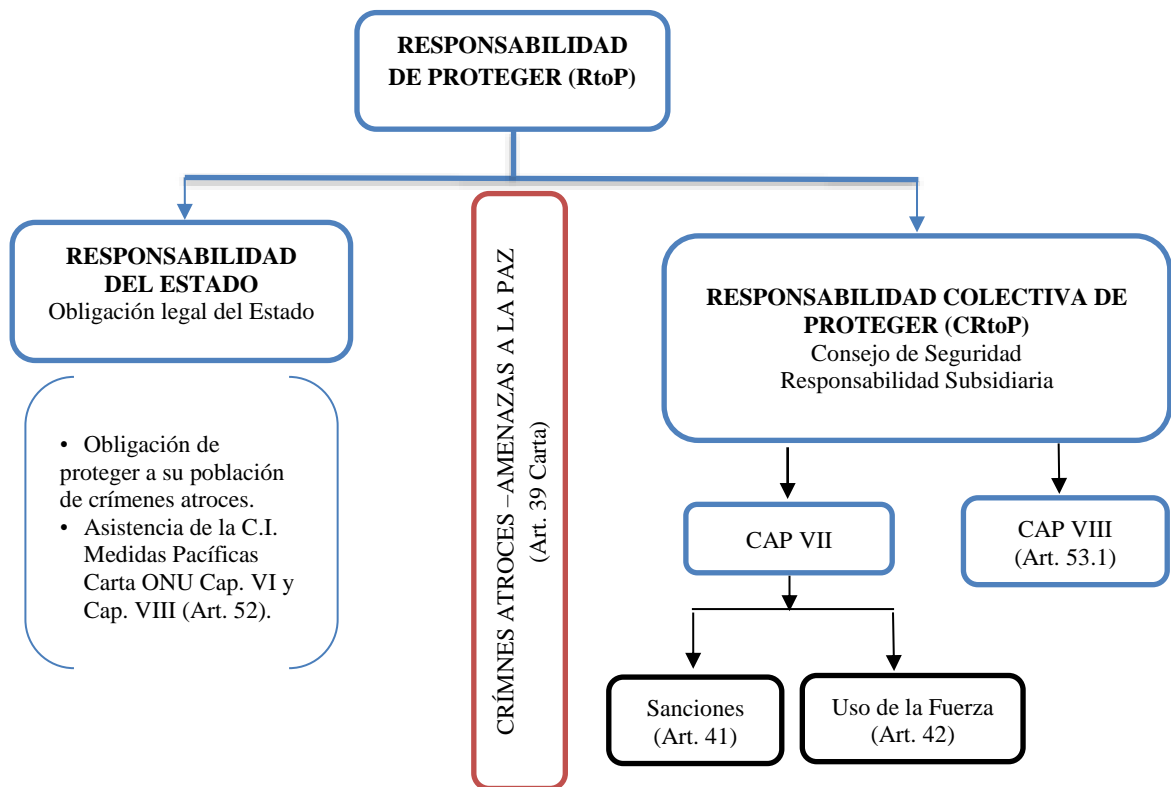
Mientras que la Responsabilidad Colectiva de Proteger, aún es una figura jurídica en desarrollo, puesto que a pesar de que «los Estados deben cooperar para poner fin, por medios lícitos, a toda violación grave» (Art.41.1) de las obligaciones de normas imperativas de *ius cogens*, de acuerdo a lo previsto en la Responsabilidad Internacional, las medidas de reacción que podrían emprender el Consejo de Seguridad (Capítulo VII)

¹⁵⁰ La CDI especificó que «los artículos no abarcan el caso en que las medidas son tomadas por una organización internacional, aun cuando los Estados miembros dirijan o fiscalicen su comportamiento», además, la Comisión afirmó en aquella ocasión que «[l]a práctica a este respecto es limitada y bastante embrionaria.» (Anuario CDI 2001, p. 147, pár. 2 y 3).

«si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población de genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y depuración étnica» (pár. 139) en virtud de la RtoP, no constituyen una obligación de reaccionar en el sentido jurídico, sino una obligación moral.

En ese contexto y a fin de contribuir con la explicación sobre lo que comprende la Responsabilidad de Proteger, se ha diseñado el siguiente esquema que visualiza de manera general las dos responsabilidades que comprende la RtoP: La Responsabilidad del Estado y la Responsabilidad Colectiva de Proteger (Figura nº 1), en base a lo acordado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre Mundial del 2005, párrafos 138 y 139 del Documento Final.

FIGURA nº1
LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER (SISTEMA)



Fuente: Elaboración propia en base a las estipulaciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005

La Responsabilidad del Estado de proteger a su población, caracterizada como responsabilidad principal, la cual constituye una obligación puesto que se funda en instrumentos jurídicos internacionales vinculantes para los Estados. De ahí que los Estados – gobiernos y autoridades nacionales– tienen la obligación de prevenir, sancionar los crímenes de trascendencia internacional, y no cometer dichas atrocidades en contra de sus propias poblaciones.

A fin de que el Estado cumpla con su obligación principal, la Comunidad Internacional en general debe asistir y ayudar a los Estados. En ese marco la ONU tiene un rol fundamental, basado en las atribuciones que le concede la Carta, especialmente al Secretario General y al Consejo de Seguridad para que pueden emprender medidas pacíficas comprendidas en el Capítulo VI, así como las medidas pacíficas emprendidas por los Organismos Regionales de acuerdo con el artículo 52 del Capítulo VIII.

Mientras que la *Responsabilidad Colectiva de Proteger*, se basa específicamente en la actuación del Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII de la Carta, «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» (Documento Final 2005, pár. 139). Por lo que constituye una responsabilidad de carácter subsidiario, es decir a defecto de la responsabilidad principal. La aplicación de medidas coercitivas por organismos regionales requiere la autorización del Consejo de Seguridad, como lo estipula el art. 53.1 del Capítulo VIII.

SEGUNDA PARTE

EL USO DE LA FUERZA COMO INSTRUMENTO DE LA RESPONSABILIDAD COLECTIVA DE PROTEGER: ANÁLISIS DE LOS CASOS DE LIBIA Y SIRIA

Tal como afirmó el primer Asesor Especial para la Responsabilidad de Proteger Edward Luck, las dimensiones: conceptual, política-institucional y operacional de la RtoP se entrelazan profundamente (Luck, 2012, p.40). En ese sentido y considerando que la intervención militar con fines de protección es considerada como un instrumento para la aplicación de la RtoP, es decir como un medio de último recurso a utilizar en casos extremos a fin de prevenir o detener la comisión de atrocidades, es imperante observar y determinar cuáles han sido los pasos institucionales que se han dado en las Naciones Unidas y las directrices políticas a fin de efectivizar la respuesta colectiva «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» (pár. 139 Documento Final 2005).

Considerando que el recurso del uso de la fuerza en el marco de la RtoP se basa en las disposiciones de la seguridad colectiva establecidas en la Carta de las Naciones Unidas, el primer elemento a observar es el marco jurídico que regula el uso de la fuerza, el cual constituye una de las excepciones al principio de la prohibición del uso de la fuerza, normado en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas.

A fin de determinar las capacidades políticas y operativas que han sido desarrolladas para efectivizar la respuesta colectiva a fin de proteger, así como las limitaciones a una respuesta oportuna y decisiva, el análisis sobre el aspecto operacional incluyó dos casos de estudio: la intervención militar en Libia en el 2011, puesto que es considerada como la primera vez que el Consejo de Seguridad autorizó de manera implícita el uso de la fuerza, invocando la Responsabilidad de Proteger.

Mientras que como un caso de análisis sobre la inaplicabilidad de la Responsabilidad Colectiva de Proteger ante situaciones en que «los medios pacíficos resulten inadecuados y es evidente que las autoridades no protegen a su población» (Documento Final 2005, pár. 139), se consideró como caso de estudio la tragedia humanitaria en Siria. Al ser un conflicto en curso, el rango de observación se delimitó desde marzo de 2011 hasta abril de 2018.

CAPITULO TERCERO

EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DEL USO DE LA FUERZA COMO INSTRUMENTO DE APLICACIÓN DE LA RtoP

En este Capítulo se tiene por finalidad aproximarse a dos interrogantes sobre la posibilidad de usar la fuerza como instrumento de la Responsabilidad de Proteger a nivel colectivo (CRtoP), las cuales se circunscriben en los ámbitos legal e institucional. Respecto al ámbito legal, se observará de manera general, si el uso de la fuerza para proteger en nombre de la RtoP tiene sustento legal y en ese aspecto se determinará ¿cuál es el marco jurídico normativo del uso de la fuerza para proteger?

Mientras que la cuestión en el ámbito institucional se refiere principalmente a conocer si se han establecido directrices políticas en las Naciones Unidas a fin de efectivizar el compromiso de los Jefes de Estado y de Gobierno, contraído en la Cumbre Mundial del 2005, cuando afirmaron que estarían dispuestos a adoptar medidas colectivas de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad «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» (Documento Final 2005, pár.139).

Para ello se utilizarán como fuente primaria de observación los Informes del Secretario General sobre la Responsabilidad de Proteger, así como los pronunciamientos de los representantes de los Estados Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad (P5) en el marco de los Diálogos Interactivos sobre la RtoP celebrados en la Asamblea General, y los planteamientos realizados por los P5 respecto a la autorización de la intervención militar en Libia en el 2011 y ante el uso del veto en los proyectos de resolución del Consejo de Seguridad sobre la situación en Siria.

1. EL MARCO JURÍDICO-NORMATIVO DEL USO DE LA FUERZA PARA PROTEGER

De principio, es oportuno aclarar que *el uso de la fuerza para proteger* es una figura conceptual inexistente, sin embargo, se ha considerado plantearle de aquella manera a fin de enfocar el estudio, en la intervención militar con fines de protección, que comprende la Responsabilidad de Proteger.

En general el uso de la fuerza en el marco de la RtoP se supedita al régimen jurídico del uso de la fuerza comprendido en la Carta de las Naciones Unidas, esto es el principio de prohibición del uso de la fuerza, normado en el artículo 2 numeral 4, de la Carta de las Naciones Unidas: «Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas». Los principios que comprende el artículo 2 son considerados como principios básicos del Derecho Internacional Contemporáneo, como afirma Diez de Velazco (2013) «Son reglas de organización muy generales que pretenden enmarcar jurídicamente el comportamiento de los órganos de la O.N.U. y las relaciones entre los Estados miembros, con el objetivo de propiciar la paz y la seguridad internacionales» (p.79)

El principio de prohibición del uso de la fuerza es ampliamente reconocido y aceptado como una norma imperativa de Derecho Internacional general o norma de *ius cogens*,¹⁵¹ por tanto es una norma vinculante que obliga a todos los Estados, miembros de la comunidad internacional.¹⁵² Además y como afirma Diez de Velazco (2010) «son los propios Estados quienes han consagrado esa prohibición en el Derecho Internacional y han procedido a codificarla desarrollarla y reafirmarla» (p.172). Como muestra de ello se encuentra la aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas de

¹⁵¹ Al respecto ver: *El Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 53º período de sesiones*. Documento A/56/10. Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2001s, pp. 118-121. Además, el *Primer Informe sobre le jus cogens preparado por Dire Tladi, Relator Especial*. Comisión de Derecho Internacional. Documento de la Asamblea General A/CN.4/693 del 8 de marzo de 2016. En el cual se señala la opinión de la Corte Internacional de Justicia en la causa *Actividades militares y paramilitares (Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua. Nicaragua c. Estados Unidos. ICJ Reports, 1986)*

¹⁵² Respecto a la aplicación universal de las normas de *ius cogens*, ver Segundo Informe sobre el *ius cogens* presentado por Dire Tladi, Relator Especial. Comisión de Derecho Internacional, Asamblea General (A/CN.4/706) del 16 de marzo de 2017, pár. 28-30.

Resolución 2625 (XXV), titulada *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*,¹⁵³ en la misma que se desarrolla el alcance de los principios establecidos en el Artículo 2 de la Carta.

La Resolución 2625 (XXV) ratifica, entre otros, que la amenaza o uso de la fuerza constituye una violación del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas, así también que una guerra de agresión constituye un crimen contra la paz, la cual entraña responsabilidad de acuerdo con el derecho internacional. Al respecto, se establecieron las siguientes situaciones frente a las cuales los Estados tienen el deber de abstenerse a la amenaza o el uso de la fuerza, a saber:

- [P]ara violar las fronteras internacionales existentes de otro Estado o como medio de resolver controversias internacionales, incluso controversias territoriales y los problemas relativos a las fronteras de los Estados.
- [P]ara violar las líneas internacionales de demarcación, tales como líneas de armisticio.
- [A]ctos de represalia que impliquen el uso de la fuerza.
- [C]ualquier medida de fuerza que prive de su derecho a la libre determinación y a la libertad y a la independencia a los pueblos aludidos en la formulación del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación.
- [O]rganizar o fomentar la organización de fuerzas regulares o de bandas armadas, incluidos los mercenarios, para hacer incursiones en el territorio de otro Estado.
- [O]rganizar instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos. (NNUU, Asamblea General, Res. 2625 (XXV), p. 131)

Sobre la guerra de agresión la Asamblea General mediante la Resolución 3314 (XXIX) del 14 de diciembre de 1974, estableció en el artículo 1 la definición de agresión, a saber: «La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas», se explicó que el término Estado, «incluye el concepto de “grupo de Estados”» (Art.1.b). Además, en dicha resolución se señalaron diversos actos que se considerarían como actos de agresión, independientemente de la declaración o no de guerra, con la salvedad de que esa

¹⁵³ NNUU, Asamblea General, Res. 2625 (XXV), 24.10.1970

enumeración no era exhaustiva puesto que el Consejo de Seguridad podría determinar otros actos que constituyesen agresión (Art. 4).

Una cuestión importante de resaltar se refiere a la puntualización que se hiciera en la Resolución 3314 (XXIX), al considerar que la guerra de agresión es un crimen contra la paz internacional, razón por la cual «La agresión origina responsabilidad internacional» (Art. 5.2.). De ahí que la prohibición de la agresión es considerada como una norma imperativa a luz del Derecho Internacional, por tanto forma parte de las obligaciones que se refiere el artículo 40 del texto de artículos sobre la *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*.¹⁵⁴ Además, la resolución constituye la base doctrinaria del posterior desarrollo de la definición del crímenes de agresión de competencia de la Corte Penal Internacional, establecido en el artículo *8bis*,¹⁵⁵ en el mismo que se considera la definición y los actos de agresión señalados en la Resolución 3314.¹⁵⁶

A pesar de la prohibición general del uso de la fuerza, la Carta estipula dos excepciones a dicho principio: el derecho de legítima defensa establecido en el Artículo 51 y el uso coercitivo de la fuerza autorizado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas normado en el Artículo 42 de la Carta. El derecho de la legítima defensa forma parte del derecho internacional consuetudinario, cristalizado por el Artículo 51 de la Carta, que señala:

Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad

¹⁵⁴ El artículo 40 del texto de artículos sobre la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, señala en su numeral 1 que «El presente capítulo se aplicará a la responsabilidad generada por una violación grave por el Estado de una obligación que emane de una norma imperativa de derecho internacional general». En el comentario del artículo, la Comisión de Derecho Internacional, señaló que «la prohibición de la agresión ha de considerarse imperativa» Al respecto ver *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 53º período de sesiones*. pp. 120, pár. 4

¹⁵⁵ El artículo *8bis* del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional fue insertado mediante Resolución RC/Res.6, anexo I del 11 de junio de 2010, la cual fue aprobada en la Conferencia de revisión del Estatuto de Roma que se celebró en Kampala en 2010. Dicho artículo aún no entre en vigor, en vista de las previsiones contenidas en los artículos *15bis* y *15ter*, insertados mediante la misma Resolución RC/Res.6 anexo I.

¹⁵⁶ Una explicación sucinta sobre el crimen de agresión ver: MACULAN, E. (2016). El crimen de agresión. En A. Gil Gil y E. Maculan (directoras), *Derecho Penal Internacional*. Madrid: Editorial Dykinson s.l. pp. 417-431. *Copyright by* Los autores.

internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. (Carta de las Naciones Unidas, Artículo 51)

Como afirma Pérez Herranz:

En el artículo [51 de la Carta] se recogen las *características* del derecho de legítima defensa (inmanente, individual o colectivo), el *supuesto* en el que procede (ataque armado) y unas *condiciones* para su ejercicio (la provisionalidad y la subsidiaridad). A éstas hay que añadir tres condiciones derivadas del Derecho internacional general como son la inmediatez, la necesidad y la proporcionalidad. (Pérez Herranz, 2014, p.57).

La interpretación y alcance del derecho de legítima defensa no ha estado exento de debate, incitado, entre otros, por la ambigüedad en la definición del ataque armado, la misma que a falta de una definición específica se toma como punto de referencia la Resolución 3314 (XXIX) la cual define la agresión. En la resolución se considera, entre otros, la existencia de actos menos graves del uso de la fuerza (Art.2), así como el uso de la fuerza indirecta (Art.3). De ahí que se considere que no todo uso de la fuerza «constituya automáticamente un ataque armado» (Pozo, 2013, p.78).

Sin embargo, una de las cuestiones más controversiales sobre la posibilidad de usar la fuerza en el marco de la legítima defensa, fue la justificación de Estados Unidos de usar la fuerza en legítima defensa en respuesta a los actos terroristas del 11 de septiembre del 2001. Frente a lo cual, el Consejo de Seguridad de la ONU, reafirmó, desde un primer momento «el derecho inminente de legítima defensa individual colectiva reconocido en la Carta de las Naciones Unidas» [Res.1368 (2001) 12.09.2001 y Res.1373 (2001), 28.09.2001]. Así, el 7 de octubre de 2001 Estados Unidos con colaboración del Reino Unido emprendió en Afganistán la Operación Libertad Duradera.¹⁵⁷ Pero, dicha

¹⁵⁷ Los objetivos iniciales que perseguía la invasión de Afganistán, derrotar a Al Qaeda y expulsar a los Talibanes, no se han cumplido. A la fecha (enero 2018), la guerra en Afganistán tiene más de 16 años de duración, ha costado la muerte de 2.400 soldados estadounidense y unos 700.000 millones de dólares (Fuente: El País, *El Pentágono ordena el envío de nuevas tropas a Afganistán*, 1.09.2017). Luego de finalizar en diciembre de 2014 la operación de combate Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) dirigida por la OTAN desde el 2003, la cual desplegó hasta 130000 soldados de 51 países; la OTAN desplegó en enero de 2015 la misión de entrenamiento y asesoramiento *Resolute Support*, cuenta con alrededor de 13000 soldados desplegados, de los cuales la mitad serían estadounidense,

actuación no encuentra cabida en las previsiones del artículo 51 de la Carta, puesto que el ataque terrorista no configuraba un ataque armado perpetrado por un Estado, además porque dicho uso de la fuerza se asemejaba más a un acto de represalia (Orakhelashvili, 2015, pp. 170-171), lo cual está prohibido por el Derecho Internacional.¹⁵⁸

Con la invasión de Afganistán en el 2001 se inauguró la doctrina de la guerra preventiva (*pre-emptive war*), oficializada por el gobierno de Estados Unidos durante el mandato del presidente George W. Bush, a través de la Estrategia Nacional de Seguridad del 2002 (*The National Security Strategy of the United States of America*) (NSS 2002)¹⁵⁹. En términos generales la administración consideró que actuar preventivamente contra los enemigos se enmarcaba en el derecho de legítima defensa. Entre las consideraciones establecidas en la NSS 2002 se señaló:

[A]s a matter of common sense and self-defense, America will act against such emerging threat before they are fully formed.

We will disrupt and destroy terrorist organization by:

- Defending the United States, the American people, and our interest at home and abroad by identifying and destroying the threat before it reaches our borders. While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting preemptively against such terrorist, to prevent them from doing harm against our people and our country. (p.6)

The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction—and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively. (NSS 2002, p.15)

previniendo el aumento a 16000 según acuerdo de los Ministros de Defensa de la OTAN en noviembre del 2017. (Fuente: El País, *La OTAN enviará 3.000 soldados más a Afganistán*, 10.11.2017) Algunos datos importantes sobre la cronología del uso de la fuerza en Afganistán desde el despliegue de la Operación Libertad Duradera en 2001 ver: The Borgen Project (Janury 2017) *Ten Facts About the Afghanistan War* disponible en: <https://borgenproject.org/ten-facts-about-the-afghanistan-war/> y en CNN Library. *Operation Enduring Freedom Fast Facts*, octubre 5, 2016. Disponible en: <http://www.cnn.com/2013/10/28/world/operation-enduring-freedom-fast-facts/index.html>

¹⁵⁸ La Comisión de Derecho Internacional en el comentario del artículo 50 de los artículos sobre la *Responsabilidad de los Estados*, reafirmó la prohibición de emplear contramedidas que entrañen el uso de la fuerza, tomando como punto de referencia la Resolución 2625 (XXV) la cual señala el deber de los Estados de «abstenerse de actos de represalia que impliquen el uso de la fuerza», dicha prohibición está avalada por la doctrina y la práctica judicial. Al respecto ver: (CDI, Informe 2001, p.141. 5)

¹⁵⁹ The National Security Strategy of the United States of America. September 2002. Disponible en: <http://nssarchive.us/NSSR/2002.pdf>

El alcance de *ataque armado* y la legalidad de la interpretación extensiva del derecho de legítima defensa, como la legítima defensa anticipatoria (*anticipatory self-defence*) frente amenazas inminentes, o la legítima defensa preventiva (*pre-emptive self-defence*) frente amenazas latentes, han sido los temas más debatidos tanto en el ámbito académico como político.¹⁶⁰ En el 2005 el Secretario General de las Naciones Unidas se refirió al tema en su informe *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos* (A/59/2005), al respecto señaló:

Las amenazas inminentes están plenamente previstas en el Artículo 51, que salvaguarda el derecho inherente de los Estados soberanos a defenderse de un ataque armado. Los juristas han reconocido hace tiempo que esto abarca tanto un ataque inminente como un ataque ya ocurrido.

Cuando las amenazas no son inminentes sino latentes, la Carta concede autoridad plena al Consejo de Seguridad para hacer uso de la fuerza militar, inclusive de manera preventiva, para preservar la paz y la seguridad internacionales. (A/59/2005, pár. 124 y 125)

A pesar de los intentos por clarificar el alcance del concepto de legítima defensa, la práctica de los Estados durante los últimos años, ha profundizado los cuestionamientos sobre la interpretación extensiva del concepto. Como afirman Chinkin y Kaldor:

[T]he notion of self-defence has been increasingly stretched and adapted through broad interpretations about what counts as an armed attack by and against whom, and what is meant by imminence, necessity and proportionality. Through such interpretations, the concept of self-defence has been used, on the one hand, to justify the US-led wars in Afghanistan and Iraq as well as the continuing drone campaign and, on the other, Russian military operation in Georgia and the Ukraine. In addition, armed conflicts in Syria since 2012 and Iraq since 2014 have raised other questions around the meaning and scope of the right to self-defence, which remain unresolved.

It must also be remembered that if pre-emptive self-defence is accepted, other states (including those with nuclear capabilities) would be able to act similarly. This would generate instability and uncertainty: who would have the right to determine the existence of a potential threat? What would be the protection against exaggerated claims for pre-emptive self-defence? (Chinkin, y Kaldor, 2017pp.130 y 151)

Respecto a la segunda excepción al principio de la prohibición del uso de la fuerza, esto es la acción coercitiva de las Naciones Unidas contenida en el Artículo 42 de la

¹⁶⁰ Para un estudio amplio sobre el alcance de la legítima defensa y las situaciones que generan amplios cuestionamientos ver: CHINKIN, C. Y KALDOR, M. (2017). Self-Defence as a Justification for War: The Geo-Political and War on Terror Models. En. (Autores). *International Law and New Wars*. United Kingdom, Cambridge University Press., 129-174

Carta, constituye la cuestión más compleja que contempla el Capítulo VII de la Carta, base del sistema de seguridad colectiva.¹⁶¹ El art. 42 expresamente señala:

Art. 42. Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas. (Carta de las Naciones Unidas)

De principio, la Carta otorga un importante poder a los miembros del Consejo de Seguridad, especialmente a los cinco permanentes, de autorizar el uso de la fuerza en circunstancias que de otro modo serían ilegales (Johnstone 2016, 773). Sin embargo, para que dicho artículo se active es necesario que el Consejo determine previamente la existencia de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, tal como lo regula el Artículo 39 de la Carta. El criterio sobre el alcance de la definición de amenaza a la paz se ha ido extendiendo, particularmente a partir de la posguerra fría (Johnstone, 2016, 779), lo cual ha permitido cierta flexibilidad en su uso. Como afirma Pérez Herranz:

Dada la flexibilidad que permite esta concepción de “amenaza” ha sido la más utilizada, y de manera cada vez más extensiva, por el CS a la hora de recurrir a su utilización del cap. VII. De hecho, se han considerado como potenciales amenazas a la paz la represión racista y colonial, los golpes de Estado contra regímenes democráticos, el genocidio o el apoyo a movimientos terroristas. (Pérez Herranz, 2014, p.66)

Como ejemplo de la extensión de los actos que constituyan amenaza para la paz y la seguridad internacional, se puede señalar la referencia del Consejo respecto a la Protección de los Civiles en los Conflictos Armados, contenida en la Resolución 1296 (2000) del 19 de abril de 2000, (Ver Tabla nº3) siendo una de las primeras resoluciones emitidas sobre el tema:

Observa que los ataques dirigidos deliberadamente contra las poblaciones civiles u otras personas protegidas y las violaciones sistemáticas, manifiestas y generalizadas del derecho internacional

¹⁶¹ Respecto al término *seguridad colectiva*, a pesar de no estar señalado en la Carta de la ONU, su uso es frecuente. Como afirma Roberts (2016, p. 353), normalmente se refiere a: «Un sistema regional o global, en el que cada Estado del sistema acepta que la seguridad de uno es la preocupación de todos, y acepta unirse en una respuesta colectiva a la amenaza y las violaciones de la paz». (Texto traducido)

humanitario y del derecho internacional relativo a los derechos humanos en situaciones de conflicto armado pueden constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y, a este respecto, reafirma que está dispuesto a examinar esas situaciones y, cuando sea necesario, imponer medidas adecuadas; (NNUU, Consejo de Seguridad, Res. S/RES/1296, 2000, pár. 5.)

A fin de operacionalizar las disposiciones del artículo 42 de la Carta, esto es el uso de acciones militares encaminadas a «mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales», los arquitectos de la Carta diseñaron un mecanismo que facilitara dicha tarea compleja. De ahí, que todos los Miembros se comprometieron poner a disposición del Consejo de Seguridad, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, a través de un convenio o convenios especiales concertados entre el Consejo y los Miembros individuales o grupos de miembros respectivamente, tal como lo establece el artículo 43. Además, y a fin de que la ONU pueda tomar medidas militares urgentes, se preveía que los Miembros mantengan «contingentes de fuerzas aéreas nacionales inmediatamente disponibles para la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional» (Carta, Art. 45)

Adicionalmente dicho mecanismo, contaría con un Comité de Estado Mayor, integrado por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. El Comité funcionaría para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo, respecto al «empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición, a la regulación de los armamentos y al posible desarme» (Carta, Art. 47.1). Así también, el Comité tendría a su cargo, «bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo» (Carta, Art.47.3).

Dichas disposiciones demuestran que desde un primer momento los redactores de la Carta eran conscientes de la necesaria planificación militar y la dirección estratégica de las fuerzas, que demandaba el despliegue de fuerzas bajo el paraguas del artículo 42. Como afirma Kennedy (2007): «Para los funcionarios estadounidenses y británicos que redactaron esta sección, la experiencia de la guerra era obvia: como la victoria en aquella campaña era imposible sin una planificación minuciosamente coordinada del mando

aliado, de ello se desprendía que también sería imposible una paz duradera sin este tipo de apoyo militar especializado al Consejo de Seguridad.» (p.70)

Sin embargo, los señalamientos de la Carta no llegaron a realizarse, debido principalmente, a que en el contexto de la Guerra Fría había un ambiente de desconfianza, obstaculizando la cooperación militar entre los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad (Schaper, 2016, 394). De ahí que los Estados no pusieron a disposición del Consejo de Seguridad las fuerzas armadas, ayuda y facilidades previstas en el artículo 43.

Mientras que el Comité de Estado Mayor, considerado como órgano subsidiario del Consejo de Seguridad e integrado por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes, cuya responsabilidad es delegada a los asesores militares de los P5,¹⁶² ha desarrollado una capacidad limitada –a diferencia de las funciones amplias estipuladas en el artículo 47–, la cual está restringida, principalmente, a las cuestiones consultivas de la labor del Consejo, principalmente sobre aspectos militares de las operaciones de paz.¹⁶³

Por ello, frente a dichas falencias, el uso de la fuerza establecido en la Carta ha sido autorizado a diferentes actores ya sean a coaliciones de Estados o a organizaciones regionales, cuyo control operacional está a cargo de los Estados participantes y no del Consejo de Seguridad. Dichas autorizaciones del uso de la fuerza se relacionan con las disposiciones contenidas en los Artículos 48 y 53 de la Carta (Roberts, 2016, p. 355). El Artículo 53 numeral 1, es la base de actuación de los organismos regionales para aplicar medidas coercitivas, pero deben contar siempre con la autorización previa del Consejo de Seguridad, al respecto se establece «El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiera lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su

¹⁶² Información sobre el mandato, formato del Comité, programa de trabajo y demás relacionados con el Comité de Estado Mayor de las Naciones Unidas, ver en el sitio web del Comité, disponible desde abril de 2016 <https://www.un.org/sc/suborg/es/subsidiary/msc>

¹⁶³En el Informe del Comité de Estado Mayor que abarca el período entre el 1 de agosto de 2015 y 31 de diciembre de 2016, se señala que el Comité celebró un total de 40 sesiones, siendo las misiones políticas especiales y de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas, tema de 29 sesiones. Al respecto ver: Informe del Consejo de Seguridad. Asamblea General, Documentos Oficiales. Suplemento núm. 2. (A/71/2) Nueva York, 2017, pp. 249-251. Disponible en: <http://www.un.org/es/sc/documents/reports/>

autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad» (Carta, Art. 53.1).

En relación con las operaciones autorizadas por el Consejo de Seguridad, el Instituto Internacional de Paz con sede en New York, (IPI, por sus siglas en inglés *International Peace Institute*), en el proyecto *The UN Security Council in the 21st Century* (2016), editado por Sebastián von Einsiedel, David Malone y Bruno Stagno Ugarte elaboró un interesante registro sobre las operaciones autorizadas por el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII (*No-UN Peace or Enforcement Operations Mandated by the Security Council 1945-2014*). Así desde 1945 a 2014 se registran 28 operaciones desplegadas, a fuerzas multinacionales u organismos regionales como la Unión Europea, la Unión Africana, la OTAN.¹⁶⁴

A diferencia del amplio registro elaborado por el IPI, la ONU al referirse a las autorizaciones militares en virtud del Capítulo VII, se enfoca solamente en las autorizaciones del Consejo a las coaliciones de Estados miembros, a saber:

- Para restablecer la soberanía de Kuwait después de la invasión por Iraq (1991)
- Para establecer un entorno seguro para las operaciones de socorro humanitario en Somalia (1992)
- Para contribuir a la protección de los civiles en riesgo en Rwanda (1994)
- Para restaurar el gobierno democráticamente elegido en Haití (1994)
- Para proteger a la operación humanitaria en Albania (1997)
- Para establecer la paz y la seguridad en Timor Oriental (1999 y 2006)
- Para proteger a los civiles en Libia (2011). (UN, Basic Facts, 2017 p. 64)¹⁶⁵

Una vez abordado el marco general en que se circunscribe el uso de la fuerza en el sistema de seguridad colectiva, sin olvidar que es una excepción al principio de prohibición del uso de la fuerza,¹⁶⁶ el cual a su vez constituye una norma imperativa de derecho internacional de *ius cogens*; es oportuno determinar el fundamento jurídico en que se inserta la Responsabilidad Colectiva de Proteger y concretamente el uso de la

¹⁶⁴ Al respecto ver: VON EINSIEDEL, S. MALONE. D. M., Y STAGNO UGARTE, B. (2016), *The UN Security Council in the 21st Century*. Appendix 3, pp. 899-904.

¹⁶⁵ Traducción del texto original en inglés.

¹⁶⁶ Un estudio pormenorizado sobre el fundamento jurídico del principio que prohíbe el uso de la fuerza, ver: VACAS, F. *op. cit.* Cap. I.

fuerza como un medio de respuesta. Para ello, es necesario referirse al párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005, en el cual se establece la siguiente mención, que se considera la base sobre la que se sustenta la fase de respuesta de la RtoP. (Bermeo, 2017).

[E]stamos 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 no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. (Documento Final 2005, A/RES/60/1. pár. 139)

Dicha consideración establece de manera explícita un primer condicionante, esto es que las medidas colectivas se aplicarían por medio del Consejo de Seguridad, lo cual de un principio deja fuera toda posibilidad de que se use la fuerza en nombre de la Responsabilidad de Proteger sin la autorización previa del Consejo de Seguridad, superando así los recelos tanto en el plano jurídico como político que generaba el contestado *derecho a intervenir*.

A pesar de que en un principio se habría considerado la posibilidad de que las medidas colectivas en nombre de la RtoP podían ser autorizadas también por la Asamblea General, cuando el Consejo no alcance unanimidad, según el procedimiento *Unión pro Paz*,¹⁶⁷ señalado en el Primer Informe de la RtoP del 2009;¹⁶⁸ dicha posibilidad al parecer no

¹⁶⁷ La Resolución 377 (V) A, titulada *Unión pro paz*, fue aprobada por la Asamblea General el 3 de noviembre de 1950. En el apartado A explícitamente se resolvió «que si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto, con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales. De no estar a la sazón reunida, la Asamblea General puede reunirse en período extraordinario de sesiones de emergencia dentro de las 24 horas siguientes a la presentación de una solicitud al efecto. Tal período extraordinario de sesiones de emergencia será convocado si así lo solicita el Consejo de Seguridad por el voto de siete cualesquiera de sus miembros, o bien la mayoría de los Miembros de las Naciones Unidas; » Sobre dicho mecanismo de aprobación Kennedy (2007), afirma que «Quizá fue la tentativa más atrevida jamás llevada a cabo para alterar la relación de poder entre los órganos de la ONU, y despertó mucho atractivo», pero al no estar respaldada por la Carta «no servía para coaccionar a ningún obstinado miembro permanente con derecho a veto» (p.88)

¹⁶⁸ Informe del Secretario General “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”. (A/63/677) del 12 de enero de 2009, pár. 56 y 63. El párrafo 53 específicamente señaló: «Esas medidas colectivas pueden ser

tiene mayor soporte político, puesto que no ha sido mencionada en los siguientes informes. Al contrario, el Secretario General ha afirmado el rol central que el Consejo de Seguridad tiene en la materia. Por ejemplo, en el Informe sobre la RtoP del 2012, el secretario reafirmó que: «Solo el Consejo de Seguridad puede autorizar el uso de la fuerza en virtud del Capítulo VII, artículo 42 de la Carta» (pár. 32)

Así, de manera general se aprecia que el marco normativo-jurídico del uso de la fuerza en nombre de la Responsabilidad de Proteger, se encuentra en la segunda excepción al principio de prohibición del uso de la fuerza, como es la acción coercitiva establecida en el artículo 42 de la Carta.

Sin embargo, y a pesar de dicha generalidad, se considera necesario resaltar el carácter excepcional que implicaría dicha acción. Partiendo de la definición de excepcional, esto es «Que constituye excepción a la regla común. || Que se aparta de lo ordinario, o que ocurre rara vez» (Diccionario RAE, 2014); de ahí se colige que el uso de la fuerza como medio para brindar protección física a las poblaciones de los actos que constituyen crímenes atroces, podría –de acuerdo con el marco jurídico sobre el que sustenta– ser utilizada de manera estrictamente excepcional, constituyendo así un limitante jurídica importante.

2. EL MARCO INSTITUCIONAL PARA EFECTIVIZAR LA RESPUESTA COLECTIVA «SI LOS MEDIOS PACÍFICOS RESULTAN INADECUADOS Y ES EVIDENTE QUE LAS AUTORIDADES NACIONALES NO PROTEGEN A SU POBLACIÓN» (DOCUMENTO FINAL 2005, PÁR. 139)

De principio se considera oportuno subrayar dos elementos fundamentales que encierra el uso de la fuerza en el marco de la Responsabilidad de Proteger, los mismos que se

autorizadas por el Consejo de Seguridad, conforme a los Artículos 41 y 42, y la Asamblea General, con arreglo al procedimiento “Unión pro Paz” [...] o en virtud de acuerdos regionales o subregionales con la autorización previa del Consejo de Seguridad, de conformidad con el Artículo 53».

derivan del compromiso político asumido por los Estados en el 2005, con la aprobación de los párrafos 138 a 140 del Documento Final de la Cumbre Mundial:

- Se debe contar con la autorización previa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- Se restringe a los actos que constituyan: genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y depuración étnica

A pesar de dicha generalidad, las cuestiones que rodean la decisión de usar la fuerza en nombre de la Responsabilidad de Proteger son múltiples, de ahí que con un fin metodológico se analizará su alcance en dos ámbitos de observación: el institucional y operacional. La observación enmarcada en el ámbito institucional tiene como objetivo determinar las directrices que han sido establecidas en las Naciones Unidas, respecto al uso de la fuerza como instrumento de la Responsabilidad de Proteger, para lo cual, se observarán principalmente los Informes del Secretario General sobre la RtoP así como las resoluciones del Consejo de Seguridad que han sido emitidas al respecto. El ámbito operacional, será objeto de estudio del siguiente apartado.

Desde el 2009 hasta la fecha (enero 2018), el Secretario General ha presentado nueve informes sobre la RtoP.¹⁶⁹ En el Informe del 2009 el secretario Ban Ki-moon expuso la estrategia de tres pilares, cuyo contenido se basa en los párrafos 138 y 139 del Documento Final del 2005, y a través de la cual se ha pretendido dilucidar las cuestiones conceptuales y prácticas que encierra el principio de la RtoP. Los informes además constituyen una guía que orienta los Diálogos Interactivos que se desarrollan anualmente en la Asamblea General, desde el 2009 (ver Tabla nº 1).

Las referencias respecto al uso de la fuerza que se exponen en los Informes sobre la RtoP se enmarcan en la explicación del Tercer Pilar de la Estrategia titulado *Respuesta oportuna y decisiva*, el mismo que fue elaborado en base a las dos primeras oraciones

¹⁶⁹ El reciente Informe del Secretario General sobre la Responsabilidad de Proteger, presentado el 10 de agosto de 2017 (A/71/1016-S/2017/556) fue presentado por el actual secretario António Guterres, quien asumió el cargo el 1 de enero de 2017.

establecidas en el párrafo 139, incluyendo las medidas comprendidas en el capítulo VI de la Carta. Sin embargo, dicha elaboración se considera errónea, puesto que desde un principio la base de elaboración del concepto de la Responsabilidad de Proteger se refería a responder al cuestionamiento que hiciera el Secretario General Kofi Annan, «cómo responder a situaciones como las de Rwanda o Srebrenica y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgredan todos los principios de nuestra humanidad común? » (A/54/2000, pár. 217), siendo el mandato sobre el que la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados elaboró el Informe *La Responsabilidad de Proteger*, analizado en el Capítulo Primero.

Así la CIISE sustentó la explicación del concepto en base a tres responsabilidades específicas, la responsabilidad de prevenir, la responsabilidad de reaccionar y la responsabilidad de reconstruir. En el señalamiento general sobre los *Elementos de la Responsabilidad de Proteger*, la CIISE definió a la responsabilidad de reaccionar como el «responder a las situaciones en que la necesidad de protección humana sea imperiosa con medidas adecuadas, que puedan incluir medidas coercitivas como la imposición de sanciones y las actuaciones legales en el plano internacional, y en casos extremos la intervención militar» (CIISE, Sinopsis)

De ahí que el uso de la palabra *responder* en el marco de la Responsabilidad de Proteger, desde un principio se ha referido al llamamiento a la Comunidad Internacional a reaccionar ante situaciones excepcionales de amenaza y riesgo humanitario para las poblaciones, como la comisión de atrocidades, a través de medidas coercitivas que tengan por finalidad el detener o evitar la violencia contra dichas poblaciones. Al respecto el CIISE señaló:

La “responsabilidad de proteger” implica ante todo la responsabilidad de reaccionar ante situaciones en que exista imperiosa necesidad de protección humana. Cuando las medidas preventivas no logren resolver o atajar el problema y cuando un Estado no puede o no quiere solucionarlo, tengan que adoptar medidas intervencionistas. Estas medidas coercitivas pueden ser de carácter político, económico o judicial y, en casos extremos -pero solo en casos extremos- pueden incluir la acción militar. (Informe CIISE, pár. 4.1)

En ese sentido las subsiguientes elaboraciones que dieron forma a los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre, delinearon de manera implícita, dos etapas de

actuación de la Comunidad Internacional en el marco de la Responsabilidad de Proteger: la etapa preventiva y la etapa reactiva. Entendiendo por esta última, como la etapa más elevada de acción, y por ende la más compleja de llevar a cabo, puesto que comprende la actuación y rol del Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII de la Carta y artículo 53 del Capítulo VIII.

Por ello, elaboración del Tercer Pilar de la estrategia elaborada por el Secretario General, se considera errónea, puesto que al denominarse *Respuesta oportuna y decisiva* e incluir las medidas pacíficas del Capítulo VI de la Carta, y Capítulo VIII, contradice y confunde el alcance y criterio de los que comprende el responder-reaccionar ante situaciones atroces. Lo cual, ha limitado el debate político, puesto que el mismo se ha enfocado en la etapa preventiva de la RtoP, mientras que la etapa reactiva ha sido escasamente abordada, aún después de las lecciones que ha dejado la intervención en Libia en el 2011.

2.1 Desarrollo conceptual del uso de la fuerza para proteger: Informes del Secretario General de la ONU

El análisis sobre el uso de la fuerza en el marco de la RtoP, como parte del estudio amplio del principio, realizado por los Secretarios Generales de las Naciones Unidas (Ban Ki-moon y actualmente António Guterres), durante casi diez años de observación, ha sido exiguo, a pesar de ser el aspecto más controversial de la aplicación de la RtoP. Lo cual fue reconocido por el anterior Secretario General Ban Ki-moon en su último informe sobre la RtoP, al señalar que «los criterios para emprender una acción colectiva ante situaciones en las que los Estados dejan manifiestamente sin proteger a poblaciones y, en particular, para plantearse el uso de la fuerza militar como respuesta apropiada», constituye uno de los aspectos controvertidos que han generado debate entre los Estados Miembros (Informe 2016, pár. 22). Ante lo cual el secretario afirmó que: «el consenso alcanzado en 2005 deja claro que toda decisión de usar medios militares para proteger a

las poblaciones de los crímenes atroces debe regirse por las disposiciones en materia de seguridad colectiva contenidas en la Carta de las Naciones Unidas, con arreglo a las cuales corresponden al Consejo de Seguridad facultades y responsabilidades específicas» (Informe 2016, pár. 22).

En general se aprecia que la evaluación del uso de la fuerza, llevada a cabo por los Secretarios Generales ha ido de más a menos, esto es que en los primeros informes se aborda el tema, mientras que en los últimos informes el abordaje es mínimo. A continuación, se señala las principales consideraciones sobre el uso de la fuerza en el marco de la RtoP realizadas por los Secretarios Generales.

En el primer Informe sobre la RtoP (Informe 2009, A/63/677), en la explicación del alcance del Tercer Pilar, el secretario reconoció las falencias existentes, en aquel momento, en cuanto a responder adecuadamente a las crisis humanitarias, al respecto señaló: «Es cierto que aún no hemos establecido los medios ni demostrado la voluntad de reaccionar con coherencia y eficacia ante todas las emergencias relacionadas con la responsabilidad de proteger [...]» (Informe 2009, pár. 55). Frente a ello consideró la importancia de formular una estrategia coherente de aplicación de la Responsabilidad de Proteger, la misma que debe incluir medidas coercitivas. Al respecto afirmó: «En el párrafo 139 del Documento Final se expone una dura realidad: es imposible concebir una estrategia para cumplir la responsabilidad de proteger que no contemple la posibilidad de adoptar medidas coercitivas colectivas, incluso mediante sanciones o acciones militares coercitivas en casos extremos» (Informe 2009, pár. 56).

Adicionalmente, el Secretario subrayó la importancia de observar «los principios, las normas y la doctrina que deberían regir la aplicación de la fuerza coercitiva en situaciones extremas que den lugar a la responsabilidad de proteger» (pár. 62), en ese sentido se refirió al Informe de la Responsabilidad de Proteger elaborado por la CIISE, en el cual se aborda ampliamente la *Dimensión operacional* de las intervenciones militares con fines de protección humana y se expone los *Principios para la intervención militar*. (Ver Anexo 2). Así también, se refirió a la mención que realizara el secretario Kofi Annan en

su informe de 2005 *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, específicamente el párrafo 126, que establece lo siguiente.

La tarea no consiste en encontrar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad, sino en lograr que el Consejo funcione mejor. Cuando considere si ha de autorizar o aprobar el uso de la fuerza militar, los miembros del Consejo deben llegar a un acuerdo sobre cómo sopesar la gravedad de la amenaza; cuál es el propósito de la acción militar propuesta; las probabilidades de que otros medios distintos del uso de la fuerza permitan neutralizar la amenaza; si la opción militar es proporcional a la amenaza en cuestión y si hay una posibilidad razonable de éxito. Intentando justificar de este modo la acción militar, el Consejo daría una mayor transparencia a sus deliberaciones y conseguiría con toda probabilidad que sus decisiones fuesen más respetadas, tanto por los gobiernos como por la opinión pública mundial. **Por lo tanto, recomendando que el Consejo de Seguridad apruebe una resolución en la que establezca estos principios y exprese su intención de regirse por ellos al decidir si ha de autorizar o prescribir el uso de la fuerza.** (Informe 2015, A/59/2005, pár. 126)

La recomendación señalada por el secretario Annan, se relaciona con la recomendación que realizó la CIISE al Consejo de Seguridad, a saber: «Que los miembros del Consejo de Seguridad consideren la posibilidad de alcanzar un acuerdo y lo intenten, respecto a un conjunto de directrices que abarquen los “Principios de intervención militar” resumidos en la sinopsis, y se rijan por ellas al responder a las peticiones de intervención militar con fines de protección humana» (CIISE, pár. 8.29, 1).

En el Informe del 2010 (A/64/864), el secretario se enfocó en la alerta temprana y evaluación, como medidas necesarias previa toma de decisiones respecto a la aplicación de la RtoP, y la necesidad de fortalecer la capacidad de las Naciones Unidas al respecto. De ahí que esbozó un procedimiento de alerta frente a situaciones que puedan constituir crímenes atroces especialmente en los casos en que se requiera la actuación del Consejo de Seguridad. Por su pertinencia, a continuación, se señalan las principales referencias realizadas por el secretario Ban Ki-moon:

Las decisiones sobre las medidas colectivas y la determinación de que los medios pacíficos son inadecuados y de que “es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población” en última instancia tienen que ser aprobadas por el Consejo de Seguridad o, menos frecuentemente, por la Asamblea General. Sin embargo, esas decisiones por lo normal se basan, al menos en parte, en información y evaluaciones proporcionadas por la Secretaría, sobre todo cuando deben ser adoptadas “de manera oportuna y decisiva”, como se estipula en el Documento Final de la Cumbre Mundial. En esos casos, la calidad de las aportaciones de la Secretaría y la rapidez con que se dispone de ellas son cruciales, en particular para los Estados Miembros que no tienen medios nacionales abundantes de información y análisis. (Informe 2010, pár.5)

Cuando los Asesores Especiales basándose fundamentalmente en información suministrada por otras entidades de las Naciones Unidas y en consulta con ellas, llegan a la conclusión de que una situación

puede desembocar en actos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica o crímenes de lesa humanidad, me dan una alerta temprana y, por mi intermedio, hacen lo mismo con el Consejo de Seguridad y otros órganos intergubernamentales competentes. Si la situación persiste y si las autoridades nacionales evidentemente no protegen a sus poblaciones de esos crímenes, recurriré a procedimientos internos nuevos para acelerar y regularizar el proceso mediante el cual las Naciones Unidas considerarán su respuesta y las recomendaciones que harán al órgano o los órganos intergubernamentales que corresponda. En esos casos, solicitaré a los Asesores Especiales que organicen una reunión urgente de Secretarios Generales Adjuntos que tengan funciones claves en la materia para definir diversas opciones multilaterales de política que, por conducto de las Naciones Unidas o de los acuerdos regionales del Capítulo VIII, prevengan esos crímenes masivos y protejan a las poblaciones. Esa reunión de emergencia se preparará siguiendo un proceso de nivel de trabajo organizado por los Asesores Especiales y sus resultados, incluidas las ventajas y los inconvenientes de cada opción, se pondrán rápidamente en mi conocimiento y, si así lo decido, del Comité de Políticas. Ello se hará sin perjuicio de la función que de conformidad con sus mandatos, las entidades pertinentes de las Naciones Unidas tienen de señalar esas situaciones a mi atención y, por mi intermedio, al Consejo de Seguridad y otros órganos intergubernamentales pertinentes. (Informe 2010, A/64/864, pág.18)

En el Informe del 2011 (A/65/877-S/2011/393) el Secretario General abordó el rol de las organizaciones regionales y subregionales en la aplicación de la RtoP. Sin embargo, se observa que pesar de que la aplicación de las medidas coercitivas de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta, tiene estrecha relación con el artículo 53.1 del Capítulo VIII de la Carta, en la parte pertinente del Informe, esto es en el apartado *V. Respuesta oportuna y decisiva*, no se hace referencia respecto al tema, lo que se realiza es una afirmación general, a saber:

Para que el principio se aplique de manera efectiva, equilibrada, sostenible, con la plena colaboración de nuestros asociados regionales y subregionales, las Naciones Unidas deberán disponer de todos los medios y procedimientos especificados en la Carta. Al aplicar el principio pasando de las palabras a los hechos en los planos mundial y regional, lo que se necesita es una respuesta temprana y flexible a medida de las circunstancias reinantes en cada caso y no un conjunto de opciones normativas generales o prescriptivas. (Informe 2011, A/65/877-S/2011/393, pág. 30).

Sin embargo, en el Informe del 2011, el secretario reconoce la deficiencia de una doctrina para el uso de recursos militares en la aplicación de la RtoP, en ese sentido subrayó la necesidad de que «los gobiernos y los expertos independientes examinen más a fondo y de una forma más inclusiva estos asuntos», debiendo examinarse «el papel de las Naciones Unidas y el de sus asociados regionales y subregionales» (pág. 35)

El Informe del 2012 (A/66/874-S/2012/578), dedicado a evaluar el Tercer Pilar de la Estrategia de la RtoP, titulado *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva*, demuestra la compleja situación política en que se encontraba el desarrollo de

la RtoP en las Naciones Unidas. Por un lado, se observa la reiteración insistente de la preferencia de la prevención de atrocidades y uso de medios no coercitivos, lo cual es perfectamente entendible puesto que coincide con un criterio general, sin embargo, el Informe del 2012 estaba dirigido a analizar el alcance de lo que comprende la respuesta oportuna y decisiva de la RtoP, razón por la cual, se perdió una gran oportunidad de promover un estudio profundo, de las medidas a utilizar, entre ellas el uso de la fuerza.

Además, se aprecia la confusión que genera la explicación sobre las fases de prevención y respuesta, sugiriendo que «no se deben establecer una distinción demasiado estricta entre la prevención y respuesta» (pár. 8). De ahí que a pesar de que los pilares I y II se ocupan de la prevención, el secretario señaló que los mismos incluyen elementos de respuesta (Informe 2012, párrafos 11 y 12).

Dicha concepción amplia de lo que constituye responder en el marco de la RtoP, contradice al carácter restrictivo con el que fue delineada la acción de responder colectivamente en el marco de la RtoP. Como fue señalado anteriormente, desde los inicios del desarrollo del concepto de la RtoP, la palabra responder se refería estrictamente al deber de reaccionar ante situaciones extremas de violencia contra las poblaciones, siempre y cuando las medidas preventivas y pacíficas no hayan logrado contener la situación y el Estado haya sido incapaz de proteger a la población.

Respecto a las menciones específicas realizadas en el Informe del 2012 sobre el uso de la fuerza, se extraen dos: la mención sobre las maneras del uso de la fuerza militar y las referencias sobre la propuesta de Brasil *Responsabilidad al proteger* (RwP por sus siglas en inglés). Sobre la primera, expresamente se señaló:

Solo el Consejo de Seguridad puede autorizar el uso de la fuerza, en virtud del Capítulo VII, Artículo 42, de la Carta. Se puede utilizar la fuerza militar coercitiva de diversas maneras, mediante el despliegue de fuerzas multinacionales aprobadas por las Naciones para establecer zonas de seguridad, la imposición de zonas de prohibición de vuelos, el establecimiento de una presencia militar en la tierra y en el mar, con propósito de protección o disuasión, o cualquier otro medio que determine el Consejo de Seguridad. (Informe 2012, A/66/874 – S/2012/578, pár. 32)

A pesar de que era la primera vez que el Secretario General se refería a aspectos operacionales del uso de la fuerza bajo el paraguas de la RtoP, y por tanto hubiera sido un momento oportuno para profundizar el análisis y promover el estudio sobre el tema,

tal como fue sugerido por el CIISE, la mención del párrafo 32 en el Informe del 2012 fue la única explicación que dio el secretario, al respecto.

En relación con la propuesta presentada por el Gobierno de Brasil en 2011, a través de su representante permanente ante las Naciones Unidas Embajadora Maria Luiza Riberio Viotti, titulada *Responsabilidad al Proteger: elementos para el desarrollo y la promoción de un concepto*,¹⁷⁰ el secretario expuso su criterio en un apartado específico del Informe del 2012 y reafirmó la validez de su contenido considerándola como una iniciativa válida para continuar con la discusión al respecto (pár. 49-58). Entre las afirmaciones realizadas se encuentran:

La esencia de la “responsabilidad al proteger” es hacer lo correcto, en el lugar correcto, en el momento correcto y por los motivos correctos. Una actuación oportuna y decisiva hace hincapié en la evaluación, en comprender qué está ocurriendo, por qué está ocurriendo y cómo puede ayudar la comunidad internacional a que una situación difícil no empeore. (Informe 2012, pár. 53)

Las decisiones de usar la fuerza o aplicar otras medidas coercitivas nunca se han de adoptar a la ligera. Esas decisiones exigen un examen detenido de la situación, un análisis de las probables consecuencias de actuar y de no actuar y una evaluación de la estrategia más efectiva y apropiada para alcanzar nuestro objetivo colectivo. La evaluación ha de ser oportuna y debe facilitar las respuestas efectivas, en ningún caso inhibirlas. No hay patrón para adoptar decisiones en esas situaciones, ni es conveniente que haya uno, puesto que cada situación es diferente. En lugar de ello, la comunidad internacional debe aprender de su experiencia hasta la fecha e intentar mejorar la manera en que hace efectiva la responsabilidad de proteger, utilizando todos los instrumentos disponibles. (Informe 2012, A/66/874 – S/2012/578, pár. 57)

Respecto a los Informes del 2013 (A/67/929-S/2013/399) y 2014 (A/68/947-S/2014/449) estos se centraron en el análisis, por segunda ocasión, del alcance de los pilares I y II respectivamente. El eje central sobre el que gira la explicación en dichos informes, son las medidas pacíficas de prevención que tanto los Estados individualmente como colectivamente pueden y/o deben emprender en el marco de la RtoP, de ahí que las referencias sobre el uso de la fuerza son mínimas. Al respecto en el Informe del 2014 se reafirma que la «prevención es el aspecto más importante de la responsabilidad de proteger» y se subraya que «toda respuesta oportuna y decisiva, en el marco del tercer

¹⁷⁰ Al respecto ver: Carta de fecha 9 de noviembre de 2011 dirigida al Secretario General por el Representante del Brasil ante las Naciones Unidas. (A/66/551-S/2011/701) 17.02.2012.

pilar, debería poner el acento en las medidas diplomáticas políticas y humanitarias, y recurrir a la fuerza militar en última instancia» (pár. 79)

En el 2015 se cumplieron diez años de la institucionalización de la RtoP. De ahí que en el Informe del 2015 (A/69/981-S/2015/500), el Secretario General expuso un balance general sobre la puesta en práctica de los tres pilares durante los diez años, así como las dificultades existentes y prioridades a considerar para el próximo decenio.¹⁷¹ En el análisis sobre el Tercer Pilar, de principio se reconoció que «Si bien la prevención es el método preferido para hacer efectiva la responsabilidad de proteger, no siempre da resultado» (pár. 36). Además, se puntualizó que dicha respuesta comprende una gama de instrumentos militares y no militares. En ese marco y en relación con el uso de la fuerza, se consideran algunos de los requisitos mencionados en el Informe de la CIISE (2001) y en la propuesta del gobierno de Brasil. Expresamente señala:

[C]uando el Consejo de Seguridad llegue a la conclusión de que los medios militares son necesarios, los mandatos deben ser claros en cuanto a sus objetivos, duración prevista y procedimientos para examinar los progresos logrados. La acción militar colectiva también debe calibrarse y ser proporcional y basarse en reglas de enfrentamiento que sean compatibles con la finalidad de la operación, que consiste en proteger, y se ajusten plenamente al derecho internacional. También debe tenerse en cuenta en la etapa más temprana posible el apoyo que se requerirá para la consolidación de la paz después de la crisis. Esas iniciativas para mejorar la adopción de decisiones, supervisar el cumplimiento y respetar las normas de protección de los civiles contribuirán todas a lograr el objetivo de la protección responsable. (Informe 2015, A/69/981-S/2015/500, párr. 43)

Adicionalmente, como parte de las prioridades para el próximo decenio, el Secretario incluyó el garantizar una respuesta más oportuna y decisiva, en ese marco y respecto al rol del Consejo de Seguridad, el Secretario puntualizó que «el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad de preparar una respuesta eficaz y colectiva», y en ese sentido exhortó « a los miembros permanentes a que usen el veto con moderación en situaciones en que se hayan cometido crímenes atroces» y «[s]i los Estados ejercen su derecho al

¹⁷¹ En el Informe de la RtoP del 2015, acápite V. “Prioridades para el próximo decenio”, el secretario consideró seis prioridades a considerar para que el principio avance, a saber: 1) Demostrar compromiso político; 2) Invertir en la prevención de crímenes atroces; 3) Garantizar una respuesta más oportuna y decisiva; 4) Evitar que vuelvan a cometerse crímenes atroces; 5) Fortalecer la acción regional; y 6) Fortalecer las redes de pares. (párrs. 54-69)

veto en situaciones como estas, deberían explicar públicamente qué estrategia alternativa proponen para proteger a las poblaciones en situación de riesgo» (Informe 2015,pár. 63).

Otra de las cuestiones consideradas como prioridad, y originada de las preocupaciones de la intervención den Libia en el 2011, fue el analizar «la manera en que se informa sobre las misiones de protección autorizadas por el Consejo de Seguridad, pero ejecutadas por terceros, y la manera en que se las examina» (pár. 64)

El Informe del 2016 (A/70/999-S/2016/620), fue el último del secretario Ban Ki-moon, en dicho informe se mencionan los avances conseguidos en torno a la aplicación práctica de la RtoP, así como las obstáculos y dificultades en traducir en hechos el ideal de proteger a las poblaciones de los crímenes atroces. El secretario reconoció que «la comunidad internacional se ha quedado lamentablemente corta frente a su aspiración de prevenir los crímenes atroces y responder a ellos» (pár. 4), siendo las divisiones políticas y en particular en el Consejo de Seguridad, uno de los factores que han impendido una eficaz acción colectiva.

En lo relacionado al uso de la fuerza, en el Informe del 2016 se señaló que una de las cuestiones que generan el debate y frente a la cual los Estados Miembros solicitan se amplíe la explicación, se refiere a los «criterios para emprender una acción colectiva» (pár. 22). En ese sentido se reconoció que «son diversas las opiniones referentes a la idoneidad y la viabilidad de establecer criterios concretos que sirvan al Consejo de Seguridad para decidir si va a autorizar el uso de medios militares» (pár. 23). El secretario señaló a esas preocupaciones como «cuestiones conceptuales pendientes», las cuales deben ser consideradas. Sin embargo, señaló que, las mismas «tampoco deben constituir un obstáculo al imperativo de pasar del perfeccionamiento del concepto de la responsabilidad de proteger al cumplimiento efectivo» (pár. 24)

Respecto al Informe del 2017 (A/71/1016) –primero del actual Secretario António Guterres, y del actual Asesor Especial sobre la Responsabilidad de Proteger Ivan Šimonović–, de principio se observa que el mismo se aparta de la tradición de analizar el

tema en base a la Estrategia de Tres Pilares.¹⁷² De manera general el Informe expone «la relación entre las responsabilidades jurídicas, morales y políticas relacionadas con la responsabilidad de proteger y distintas formas de rendición de cuentas» (p.1), y analiza dichas responsabilidades en el marco de la responsabilidad primordial del Estado y la responsabilidad colectiva. Así como se indican las medidas que tanto los Estados Miembros, los organismos intergubernamentales y el sistema de las Naciones Unidas pueden adoptar para fortalecer la rendición de cuentas en el marco de la prevención de los crímenes atroces.

Respecto al uso de la fuerza en el marco de la RtoP, los señalamientos en el Informe del 2017 son escasos, lo cual se enmarca en la práctica expuesta en los anteriores informes, esto es, el evitar un análisis amplio del tema. Al contrario, el secretario consideró que los llamamientos a la intervención militar para proteger a las poblaciones, «plantea complejos problemas políticos y morales». En ese sentido afirmó que «[e]l costo humano y financiero del uso de la fuerza cuando se han cometido crímenes atroces es extremadamente elevado, y las perspectivas y las consecuencias siempre son inciertas». De ahí que cree necesario «un nuevo criterio que volviera a poner en primer plano la prevención de los crímenes atroces» (Informe 2017, A/71/1016-S/2017/556, párr. 5).

Se considera oportuno señalar las recomendaciones que realizó el secretario a los Estados, en el apartado de conclusiones del Informe del 2017, respecto a «adoptar cinco iniciativas encaminadas a afirmar la rendición de cuentas respecto a las medidas internacionales» (párr. 45), a saber:

- a) Incluir en el programa de la Asamblea General un tema referido específicamente a la prevención de los crímenes atroces y la aplicación de la responsabilidad de proteger;
- b) Aprovechar mejor el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos para la prevención de los crímenes atroces añadiéndole un tema destacado relativo a los riesgos que se cometan crímenes atroces y a las medidas y el apoyo necesarios para hacer frente a esos riesgos;
- c) Utilizar los procedimientos disponibles para asegurar que los Estados y las organizaciones regionales a los que el Consejo de Seguridad haya conferido un mandato de proteger deban rendir cuentas al Consejo;
- d) Estudiar las alternativas posibles para promover la reflexión sobre el papel del Consejo de Seguridad en la protección de las poblaciones contra los crímenes atroces;

¹⁷² En el Informe sobre la RtoP del 2017, los pilares de la RtoP. son señalados como indicadores para ubicar tanto la responsabilidad del Estado (Pilar I) y la responsabilidad colectiva de proteger (Pilar II y III). (párr. 12 y 15)

e) Seguir desarrollando las oportunidades que ofrecen los mecanismos regionales y subregionales para evaluar el riesgo de crímenes atroces, examinar el desempeño y promover el cumplimiento de los compromisos comunes. (Informe 2017, A/71/1016-S/2017/556, pág. 45)

2.2 Posición política de los Estados Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad sobre el uso de la fuerza para proteger: Pronunciamientos en los Diálogos Interactivos sobre la RtoP en la Asamblea General de la ONU

Considerando que los Estados Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad: China, Francia, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos (P5)¹⁷³, poseen un rol fundamental en el marco del uso de la fuerza en nombre de la RtoP, puesto que la autorización del Consejo de Seguridad está sujeta al voto afirmativo de todos los Miembros Permanentes, como lo regula el artículo 27 num. 3 de la Carta, es oportuno conocer la posición de dichos Estados al respecto. Para ello, se utilizará como fuente de información los pronunciamientos emitidos en los Diálogos Interactivos de la Asamblea General sobre la RtoP, que se celebran anualmente desde el 2009.

Has la fecha (febrero 2018) se han realizado nueve Diálogos Interactivos en la Asamblea General, (ver Tabla n°1) los cuales han tenido como base de discusión los Informes anuales sobre la RtoP elaborados por el Secretario General. Con un fin metodológico y considerando un rango apropiado de observación, así como la relevancia de los informes a observar, se examinará la posición de los P5 en los Diálogos del 2009, 2012, 2016, y 2017.¹⁷⁴

Desde el análisis del primer Informe sobre la RtoP del 2009, la posición de los P5 ha sido diversa. Por un lado, Francia, Estados Unidos y Reino Unido tuvieron posiciones similares, como, por ejemplo: se refirieron al término *never again*, como un recordatorio de la ineficaz respuesta internacional ante los desastres humanitarios, como los ocurridos en Ruanda y Srebrenica, y consideraron que la Responsabilidad de Proteger era una vía

¹⁷³ P5 es un acrónimo generalmente utilizado en el sector académico y político para referirse a los cinco Estados Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU.

¹⁷⁴ Las declaraciones de los representantes de los Estados participantes en los Debates Interactivos de la RtoP se encuentran disponibles en: <http://www.globalr2p.org/resources/897>

apropiada para prevenir y responder a las atrocidades. Al respecto el representante de Reino Unido señaló:

The term “never again” resonates with us all. Our shared memories of Rwanda and Srebrenica ensure that it is a commitment that every UN Member States can support. The question has always been, how to put this into practice? The Responsibility to Protect is a concept which allows us to do just this. And now four years after we agreed the principle, the UK welcomes this debate on how to take forward implementation within the UN. (Representante de Reino Unido, Debate RtoP 2009)

Así también, los tres Estados estuvieron de acuerdo con el enfoque de los Tres Pilares elaborado por el Secretario General, destacaron el énfasis en la prevención de atrocidades, y la importancia de la respuesta colectiva contenida en el tercer pilar. Sobre el tema el representante de Francia señaló:

France shares the viewpoint highlighted in the report with respect to the balance of the three pillars. The responsibility to protect is certainly not only the response to a crisis situation, its success depends on the ability of all of us to strengthen the prevention of mass crimes. But the responsibility to protect would not be complete without the third pillar that gives it its meaning—that is, the international community's reaction when one of the four crimes is about to be or is being committed. (Jean Pierre Lacroix de Francia, Diálogo Interactivo RtoP 2009)

Por otra parte, los representantes de China y Rusia resaltaron la pertinencia e importancia de la Responsabilidad de Proteger, considerado por el representante de Rusia, como «uno de los asuntos más importantes de nuestro tiempo»,¹⁷⁵ sin embargo no se refirieron a la Estrategia de los Tres Pilares, lo que afirmaron fue la necesidad de tener prudencia en su aplicación, especialmente cuando el Consejo de Seguridad deba actuar. Explícitamente manifestaron:

When the occurrence of such a crisis calls for the UN to respond, the Security Council has a role to play. But the Council must make its judgement and decisions in light of specific circumstances and must act prudently. It must be pointed out that the responsibility of the Council entrusted by the UN Charter is the maintenance of international peace and security. The prerequisite for its taking action is the existence of “any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression”. The Council must consider “R2P” in the broader context of maintaining international peace and security and must guard against abusing the concept. (Liu Zhenmin de China, Debate RtoP 2009)

The concept of the responsibility to protect has enormous potential for change. Its development and implementation could significantly shape key trends that will determine the future of the entire system of international relations and the international rule of law. That is precisely why we are convinced that

¹⁷⁵ Traducción del texto en inglés.

we should be measured and cautious in addressing any idea regarding implementation of the authoritative and relevant ideas of the 2005 World Summit Outcome document on the responsibility to protect. We warn against taking rash and hasty steps to apply that idea arbitrarily to specific countries and against interpreting it too broadly. That is not only counterproductive, but also dangerous in terms of harnessing international efforts to promote peace and security. (Margelov de Rusia, Debate RtoP 2009)

A pesar de que las opiniones respecto al uso de la fuerza en nombre de la RtoP fueron generales, se resalta la coincidencia de opinión en aquella ocasión, entre los representantes de Rusia y Estados Unidos, al considerar que el uso de la fuerza debe ser de carácter excepcional, y ser autorizada en raras ocasiones.

Respecto al pronunciamiento de los representantes de los P5, sobre el Informe del 2012, el cual se enfoca en la aplicación del Tercer Pilar de la Estrategia de la RtoP, se aprecia las posiciones divergentes entre los países sobre el momento de autorizar el uso de la fuerza, relacionado con las consideraciones sobre la prevención y la respuesta que establecen los Pilares de la RtoP. Por un lado, Estados Unidos y Reino Unido se posicionaron a favor de la tesis elaborada por el Secretario General, esto es que la prevención y la respuesta están estrechamente relacionadas y se refuerzan mutuamente, por tanto, los pilares no son consecutivos. (Informe 2012, A/66874-S/2012/578, pág. 11-15). Mientras que el representante de China fue tajante al señalar que las acciones destinadas a proteger deben ser usadas después de agotar todos los medios pacíficos, al respecto afirmó «Actions to protect civilians can only be used after all the peaceful means are exhausted» (pág.3). Apegándose así, al criterio emitido por Brasil en su propuesta de la *Responsabilidad al Proteger*.¹⁷⁶

Mientras que el representante de Rusia consideró que el uso de la fuerza es uno de los aspectos más contradictorios, puesto que los objetivos pueden ser distorsionados, señalando como ejemplo a la intervención en Libia, la cual a su criterio dañó la imagen del concepto. De ahí que subrayó la necesidad de ser cauteloso al momento de

¹⁷⁶ En la propuesta la Brasil (A/66/551-S/2011/701) respecto a los límites temporales del uso de la fuerza por la comunidad internacional se afirma que, la misma se da, «tras la incapacidad manifiesta del Estado de cumplir su responsabilidad de proteger y tras el agotamiento de *todos* los medios pacíficos» (pág. 5). [Cursiva añadida]

implementar la RtoP, y resaltó la propuesta de Brasil. En relación con los criterios sobre la secuencia en que deben aplicarse los pilares de la RtoP, consideró que la discusión del tema distrae de la observación sobre los principales problemas del concepto, como por ejemplo si el concepto ha alcanzado la madurez necesaria para ponerlo en práctica. Al respecto el representante de Rusia señaló:

[H]ere there are still serious differences of opinion. The question remains open of whether the proposed strategy for applying R2P actually enjoys widespread recognition among states. Has the concept achieved the level of maturity in general which would allow one without any doubt to put in into practice? Have the mechanisms been created which limit the possibilities of abuse? We do not have the confidence that in the world a consensus has been achieved on these issues. And only such consensus, in our opinion, would create a sound basis for further steps in this area. (Representante de Rusia, Diálogo Interactivo RtoP, 2012)

El Diálogo Interactivo del 2016 tuvo como base de discusión el octavo informe sobre la RtoP, el último del Secretario General Ban Ki-moon. De la observación de las opiniones vertidas por los representantes de los P5, se observa la división de criterio respecto a la factibilidad de la aplicación de la RtoP a nivel colectivo. Así las opiniones contrarias respecto al tema se agrupan en dos posiciones claramente opuestas, lo cual sin duda ha agravado el consenso hacia un desarrollo de la RtoP en su fase de implementación. Por un lado, Francia, Estados Unidos y Reino Unido reafirmaron su compromiso con la RtoP y promovieron algunas propuestas para efectivizar su implementación. El representante de Francia se refirió a la propuesta de Restricción del Uso del Veto y el Código de Conducta (ACT por sus siglas en inglés), a fin de promover la respuesta del Consejo de Seguridad, al respecto señaló: «More than ever, it is in our common interest that the Security Council play a comprehensive role in the most pressing situations, in the service of our organization and of our values» (Representante de Francia, Diálogo Interactivo 2016)

El representante de Reino Unido también se refirió a la propuesta del Código de Conducta, consolidando la idea de que el Consejo de Seguridad debe actuar ante las atrocidades. Mientras que el representante de Estados Unidos, a pesar de no referirse a ninguna de las dos propuestas, planteadas por sus homólogos, reconoció que es

imperativo el compromiso firme de sus líderes, para su efectiva puesta en práctica. Al respecto señaló: «At the United Nations we enshrine R2P in resolutions and give it pride of place at meetings like this. But institutionalization is meaningful only if leaders make it a priority. Rhetoric means little if we fail to achieve action in practice». (Ambassador David Pressman, Diálogo Interactivo RtoP, 2016)

Por otra parte, el representante de Rusia criticó que el Informe del Secretario General se enfoque en la situación de Siria, lo cual a su criterio simplifica la situación en términos de blanco y negro. Además, reprochó que en el Informe no se hayan abordado las consecuencias tras la intervención en Libia en el 2011, considerando que dicho ejemplo debía plantear la cuestión de las deficiencias del concepto de la RtoP. De ahí que expuso sus dudas respecto a la pertinencia de incluir el tema de la RtoP en la agenda oficial de la Asamblea General y emitir una resolución al respecto.

A pesar de que en el registro de las declaraciones en el Diálogo Interactivo del 2016 no consta el pronunciamiento del representante de China, se considera oportuno observar la declaración que realizó en el Panel de Discusión de la Asamblea General, sobre los diez años de la Responsabilidad de Proteger, realizado en febrero del 2016. En aquella ocasión el representante subrayó que la RtoP todavía es un concepto, el mismo que no ha alcanzado el estatus de norma del derecho internacional, por lo que existen diferentes opiniones e interpretaciones sobre su alcance y aplicación, en general consideró que el concepto en sí es difícil de implementar. Además, resaltó la importancia que el tema siga siendo de consideración de la Asamblea General y se tomen en cuenta las opiniones de los Estados Miembros para alcanzar el consenso.¹⁷⁷

Los pronunciamientos en el Diálogo Interactivo sobre la RtoP del 2017, el mismo que se basó en el Informe *La aplicación de la responsabilidad de proteger: la rendición de cuentas en materia de prevención*, fueron igualmente diversos. Así, los representantes de Reino Unido, Francia, y Estados Unidos, reafirmaron el compromiso con la RtoP y subrayaron la necesidad de fortalecer el rol del Consejo de Seguridad ante las situaciones

¹⁷⁷ Los criterios del Representante de China fueron tomados de la declaración en el Panel de Discusión Temática de la Asamblea General, *From Commitment to Implementation: Ten Year of Responsibility to Protect* celebrado el 26 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.globalr2p.org/resources/961>

que se cometen crímenes atroces. En ese sentido Francia promovió la propuesta de la restricción del uso del veto, mientras que Reino Unido se refirió a la importancia de actuar de manera temprana, su representante específicamente afirmó: «We recognize as permanent members of the Security Council that the Council must to do better job than it currently is at turning that early warning into early action and to overcome the divisions which otherwise prevent us from taking meaningful action and protecting people who then face mass atrocities» (Matthew Rycroft, Diálogo Interactivo RtoP, 2017)

Por otra parte, Rusia y China tuvieron posiciones coincidentes con sus anteriores posiciones, sin embargo, se aprecia que las dos se distancian mutuamente. China se centró en subrayar las tres cuestiones en torno a la aplicación de la RtoP, esto es: 1) Los Gobiernos son los principales responsables de la protección de sus ciudadanos; 2) La RtoP está estrictamente limitada a los cuatro crímenes, y 3) Las acciones preventivas de la comunidad internacional deben basarse en medios pacíficos, y que el uso de la fuerza solo puede ser una medida de último recurso cuando se hayan considerado todas las medidas pacíficas. China manifestó su compromiso en avanzar en la implementación de los objetivos en el Documento Final del 2005. (Representante de China, Diálogo Interactivo 2017)

Mientras que Rusia lejos de reafirmar el compromiso con el desarrollo e implementación de la RtoP, cuestionó la eficacia del concepto, poniendo en duda su pertinencia. Así parte de su pronunciamiento se refirió a objetar la falta de definición de la Responsabilidad de Proteger, así como como el uso del término *crímenes atroces* para referirse a los cuatro crímenes objeto de la RtoP, al respecto señaló:

The contents of the report once again clearly demonstrate the controversy around the concept. It does not contain a well-defined understanding of what “responsibility to protect” means, nor it refers to any example of successful implementation thereof. As in the case of previous reports, the report uses vague terms such as “atrocities crimes” instead of 4 separate crimes mentioned in the Outcome document of 2005. Since the entire report is built around non-existent definitions it can provoke erroneous wide interpretations of the concept. (Representante de Rusia, Diálogo Interactivo RtoP, 2017)

Además, el representante de Rusia manifestó que la implementación del concepto en situaciones específicas han sido un fracaso, frente a los cuales no se ha realizado ningún análisis sobre los errores cometidos. De ahí, su opinión de que el concepto sea aún menos

claro que antes, por lo que las propuestas de institucionalizar y formalizar el concepto, a su criterio, carecen de lógica. Finalmente rechazó la iniciativa de incluir el tema en la agenda de la Asamblea General, lo cual fue una propuesta específica del Secretario General contenida en el Informe del 2017 (A/71/1016-S/2017/556, párr. 45 a), así como cualquier iniciativa para cambiar el formato de discusión actual en la Asamblea General.

De la información expuesta en el siguiente apartado se observa que el desarrollo conceptual sobre el uso de la fuerza, como herramienta de aplicación de la RtoP y medida de acción en el marco de la Responsabilidad colectiva de proteger «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» (Documento Final 2005, párr. 139), ha sido vagamente abordado y explicado, además algunas de las afirmaciones en los Informes del Secretario General, han generado confusión, principalmente respecto a la fase de reacción de la RtoP.

Así también, las declaraciones de los Estados Miembros Permanentes, a través de sus representantes en los Diálogos Interactivos en la Asamblea General sobre la Responsabilidad de Proteger, demuestran las interpretaciones diversas y posiciones contrarias respecto a activar el Capítulo VII con el fin de prevenir y/o evitar la comisión de atrocidades y brindar protección física a las poblaciones víctimas. En este aspecto llama la atención, la posición de Rusia, país que ha cuestionado la pertinencia del concepto de la RtoP, lo cual sin duda constituye un retroceso profundo, no solo ante la posibilidad de efectivizar la respuesta colectiva ante crímenes atroces, sino principalmente ante la posibilidad de promover el desarrollo jurídico y práctico de la RtoP.

Las posiciones de los P5 en los Diálogos Interactivos de la RtoP, mantienen estrecha relación con las opiniones vertidas en el Consejo de Seguridad, principalmente en las sesiones que se trataron los proyectos de resolución que permitieron la intervención en Libia en el 2011 y los proyectos de resolución sobre la situación en Siria que fueron vetados. Lo cual será observado a continuación.

3. DECISIÓN DEL USO DE LA FUERZA PARA PROTEGER

Para que se efectivice la Responsabilidad Colectiva de Proteger, «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», conforme lo establece el párrafo 139 del Documento Final 2005, y aplicar las acciones coercitivas no militares y militares contenidas en los artículos 41 y 42 de la Carta respectivamente, es imperante contar con el voto afirmativo de nueve miembros del Consejo de Seguridad, incluso los votos afirmativos de todos los Estados Miembros Permanentes (P5), conforme lo regula el artículo 27 de la Carta.¹⁷⁸

A la fecha (febrero 2018) la única vez que el Consejo de Seguridad ha autorizado, de manera implícita,¹⁷⁹ el uso de la fuerza para proteger a los civiles de un Estado Miembro sin su consentimiento ha sido en la intervención militar en Libia en el 2011. De ahí que se considera oportuno observar las posiciones de los representantes de los Estados Miembros del Consejo de Seguridad, específicamente los argumentos expuestos por los P5, los mismos que posibilitaron la autorización de la Resolución 1973 (2011). Para ello se utilizará como fuente primaria de información el Acta de la 6498ª sesión del Consejo de Seguridad celebrada el jueves 17 de marzo de 2011 (S/PV.6498). Así también se observará, de manera amplia el uso del veto frente a la situación en Siria, y las propuestas para la restricción del uso del veto.

3.1 La autorización de medidas coercitivas frente a la situación en Libia en 2011

¹⁷⁸ Sobre el derecho al veto, Naciones Unidas aclara que «Si un Miembro Permanente no está totalmente de acuerdo con una propuesta de resolución, pero no desea emitir un veto, puede optar por la abstención, lo que permite que la resolución se apruebe si obtiene el número requerido de nueve votos favorables». *Sistema de Votación y Registros*, disponible en: <http://www.un.org/es/sc/meetings/voting.shtml>

¹⁷⁹ Como afirma Pérez Herranz (2014), «Las autorizaciones del CS para recurrir al uso de la fuerza pueden ser *explícitas*, cuando el propio texto de la resolución se establecen las medidas concretas en detalle, o *implícitas*, cuando en la resolución se recurre a la fórmula de “todos los medios necesarios”» (p.142)

La intervención militar en Libia se dio en el marco de las protestas que se iniciaron el 15 de febrero del 2011 en el contexto de agitaciones sociales en los países vecinos Túnez y Egipto, en la llamada *primavera árabe*. Dada la respuesta violenta del régimen,¹⁸⁰ la situación escaló rápidamente hasta considerarse que la situación requería la actuación internacional (Adams, 2016, p.769). El 26 de febrero del 2011, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1970 (2011) con quince votos a favor. En aquella ocasión el representante de Francia señaló «El texto, que se ha aprobado hoy por unanimidad, nos recuerda la responsabilidad de los Estados de proteger a su propia población, así como la responsabilidad de la comunidad internacional de intervenir cuando los Estados no cumplen con su deber» (S/PV.6941, p. 6).

En el preámbulo de la resolución 1970(2011) se recordó «la responsabilidad de las autoridades libias de proteger a su población», así como se consideró anticipadamente que los ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil, podían constituir crímenes de lesa humanidad, a pesar de que recién un día anterior el Consejo de Derechos Humanos decidió enviar una comisión internacional de investigación para que determine los hechos y los responsables (A/HRC/S-15/2), como fue señalado en la propia resolución 1970 (2011).

En general, el Consejo de Seguridad –actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta y adoptando medidas con arreglo al artículo 41– dispuso entre otros, el fin inmediato de la violencia, remitió la situación en Libia a la Corte Penal Internacional; autorizó el embargo de armas; estableció la prohibición de viajar a 16 personas entre ellos a Muammar Qadhafi y ocho de sus hijos, así como la congelación de activos a Qadhafi y cinco de sus hijos.

Una cuestión pertinente de observar es el hecho de que, al parecer los miembros del Consejo de Seguridad, desde aquel momento estuvieron a favor de deslegitimar al

¹⁸⁰ La información inicial sobre la situación en Libia era confusa. Así el Diario El País en su artículo “Gadafi reprime la revuelta con morteros y ametralladoras” del 20 de febrero publicó información de Human Rights Watch (HRW) que cifraba en 84 manifestantes muertos, víctimas de los disparos de la policía y el ejército. Mientras que Amnistía Internacional en una petición lanzada el 23 de febrero del 2011, señalaba que la represión había causado «centenares de víctimas mortales», información disponible en: <https://www.es.amnesty.org/actua/acciones/libia-la-represion-debe-cesar/>

gobierno de Libia, puesto que permitieron que el embajador Ibrahim Dabbashi, representante permanente de Libia ante Naciones Unidas desde el 2009 y quién públicamente se había opuesto al régimen de Libia, participara en la sesión en la que se aprobó la resolución 1970 (2011). De ahí que Ananos Meza, considera:

Esta nueva situación creada traía como consecuencia automática la *anulación de facto* del reconocimiento del gobierno de Gadafi como representante legítimo de Libia por parte del Consejo de Seguridad y la ONU, con su consiguiente deslegitimización internacional antes de la existencia de las sanciones, posicionándose la ONU prematuramente como una parte interviniente en el conflicto armado al lado de los rebeldes libios; (Ananos Meza, 2012, p.47)

A un mes de iniciadas las protestas en Libia, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1973 (2011), cuyo proyecto fue presentado por Francia, el Líbano, Reino Unido y Estados Unidos. La resolución se aprobó con diez votos a favor (Bosnia y Herzegovina, Colombia, Francia, Gabón, Líbano, Nigeria, Portugal, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos), cinco abstenciones (Brasil, China, Alemania, India y Rusia) y ningún voto en contra. El objetivo de la resolución como argumentaron sus proponentes se basaba principalmente en proteger a los civiles libios, al respecto señalaron:

Sr. Juppé (Francia)

El proyecto de resolución dota al Consejo de los medios necesarios para proteger a la población civil en Libia, en primer lugar, mediante el establecimiento de una zona de prohibición de vuelos y mediante la autorización a los miembros de la Liga de los Estados Árabes y a los Estados Miembros que deseen hacerlo para que adopten las medidas necesarias para aplicar esas disposiciones. Además, autoriza a esos Estados a adoptar todas las medidas necesarias, además de la zona de prohibición de vuelos, para proteger a los civiles y los territorios, incluido Benghazi, que se encuentren bajo la amenaza de ataque de las fuerzas del Coronel Al-Qadhafi. (S/PV.6498, p.3)

Sr. Salam (Líbano):

La resolución de hoy tiene por objetivo proteger a los civiles libios. Recalamos el hecho de que no tendrá como resultado la ocupación ninguna parte del territorio de Libia. [...] [E]l Líbano espera que la resolución aprobada hoy tenga un efecto disuasivo, garantice que las autoridades libias dejen de utilizar todo tipo de violencia contra su propio pueblo y evite el uso de la fuerza. (S/PV.6498, p.4)

Sir Mark Lyall Grant (Reino Unido)

Se autoriza a los Estado Miembros a adoptar todas las medidas que sean necesarias para proteger a los civiles y las zonas habitadas por civiles que se encuentren bajo la amenaza de ataque. Se descarta el empleo de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier tipo en cualquier parte del territorio. [...] Junto con nuestros asociados del mundo árabe y la OTAN, ahora estamos en condiciones de asumir nuestras responsabilidades respecto de la aplicación de la resolución 1973 (2011). El propósito

fundamental de esta resolución es claro: poner fin a la violencia, proteger a los civiles y hacer posible que el pueblo libio, liberado de la tiranía del régimen de Al-Qadhafi, determine su propio futuro. (S/PV.6498, pp.4-5)

Sra. Rice (Estados Unidos de América)

Hoy el Consejo de Seguridad ha respondido al pedido de ayuda del pueblo libio. El propósito del Consejo es claro: proteger a los civiles inocentes. [...] En respuesta al pueblo libio y a la Liga de los Estados Árabes, el Consejo de Seguridad ha autorizado el uso de la fuerza incluida la aplicación de una zona de prohibición de vuelos, con miras a proteger a los civiles y a las zonas habitadas por civiles que son blanco de ataques del Coronel Al-Qadhafi, sus fuerzas de inteligencia y seguridad y sus mercenarios. (S/PV.6498, pp.5-6)

Los Estados que se abstuvieron de votar entre ellos China y Rusia, declararon que su posición se basaba en las dudas respecto al uso de la fuerza para proteger. Los representantes cuestionaron el que no se hayan respondido a preguntas realizadas sobre las medidas autorizadas por la Resolución 1973. Al respecto el representante de Rusia señaló: «toda una gama de preguntas que Rusia y otros miembros del Consejo formularon siguieron sin respuesta. Eran preguntas concretas y legítimas, que se referían a la manera en que se establecería la zona de prohibición de vuelos, cuáles serían las normas para entablar el combate y cuáles serían los límites para el uso de la fuerza» (S/PV.6498, p. 9). Así también el representante de China cuestionó la falta de respuesta y aclaración a dichas preguntas y enfatizó la posición de su país respecto al uso de la fuerza «China siempre se ha opuesto al uso de la fuerza en las relaciones internacionales» (S/PV.6498, p. 11)

A pesar de que la resolución no indicaba que se actuaba en virtud de la Responsabilidad colectiva de proteger, su enunciación en la parte introductoria, – «Reiterando que las autoridades libias tienen la responsabilidad de proteger a la población civil» –, dio a entender que el concepto de la Responsabilidad de Proteger era la base de la actuación del Consejo de Seguridad, además porque indicó que los ataques podían constituir crímenes de lesa humanidad.

Entre las medidas autorizadas en la Resolución 1973 (2011) en virtud del Capítulo VII de la Carta se aprobaron: el establecimiento de la zona de prohibición de vuelos, el reforzamiento de las sanciones establecidas en la Res. 1970 (2011) y la autorización

implícita del uso de la fuerza para proteger a los civiles «adopten todas las medidas necesarias», respecto a esta última específicamente se señaló:

Protección de civiles

4. *Autoriza* a los Estados Miembros que hayan notificado previamente al Secretario General a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales y en cooperación con el Secretario General, adopten todas las medidas necesarias, pese a lo dispuesto en el párrafo 9 de la resolución 1970 (2011), para proteger a los civiles y zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia, incluida Benghazi, aunque excluyendo el uso de la fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio, y *solicita* a los Estados Miembros interesados que informen al Secretario General de inmediato de las medidas que adopten en virtud de la autorización otorgada en ese párrafo, que serán transmitidas inmediatamente al Consejo de Seguridad:
5. *Reconoce* la importante función que desempeña la Liga de los Estados Árabes en cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en la región y, teniendo presente el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, solicita a los Estados miembros de la Liga de los Estados Árabes que cooperen con otros Estados Miembros en la aplicación del párrafo 4; [S/RES/1973 (2011)]

Una cuestión sobre el texto de la resolución 1973(2011), que se considera importante abordar, puesto que determinó el desarrollo de la operación militar así como la situación actual en Libia, lo cual será analizado en el siguiente Capítulo, se refiere a la falta de precisión respecto a la situación en el terreno al momento de su aprobación, puesto que se obvió la existencia de grupos armados integrados por rebeldes en oposición al régimen, así la situación había escalado de una revuelta pacífica a una guerra civil.¹⁸¹ Lo cual fue observado por el representante de India, Manjeev Singh Puri, quien se abstuvo de votar la resolución 1973 (2011), al respecto señaló: «Hoy el Consejo ha aprobado una resolución en la que se autorizan medidas de gran alcance con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, teniendo relativamente poca información fidedigna acerca de la situación sobre el terreno en Libia» (sesión 6498ª Consejo de Seguridad, S/PV.6948).

¹⁸¹ Antes de la aprobación 1973(2011), diferentes sectores opinaban que la situación en Libia había escalado a una guerra civil, al respecto ver: *A Ceasefire and Negotiations: The Right Way to Resolve the Libya Crisis*. International Crisis Group, 10 March 2011. Disponible en <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/ceasefire-and-negotiations-right-way-resolve-libya-crisis>. Además ver Arteaga, F. *Razones en contra de una intervención militar en Libia*, Real Instituto Elcano, ARI 54/2011, 16/03/201

El frágil consenso entre los P5, que posibilitó la aprobación de la Resolución 1973 (2011) pronto se vio afectado por las críticas a la implementación de la resolución, particularmente el hecho de excederse de lo estrictamente aprobado, como el perseguir el cambio de régimen en Libia y el suministrar armas a los grupos rebeldes en contravención con el embargo de armas dispuesto por el Consejo (Bellamy y Williams 2016, p. 700), lo cual suscitó la crítica entre los miembros del Consejo, particularmente de China y Rusia, en el marco de la discusión de los proyectos de resolución respecto a la situación en Siria.

3.2. El uso del veto de los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad ante la situación en Siria

Los cuestionamientos a la intervención en Libia fueron la base de la oposición del representante de Rusia a la aprobación del primer proyecto de resolución sobre Siria (S/2011/612), considerado en la sesión 6627^a del 4 de octubre del 2011 (Ver Tabla n° 10). En el documento se recordaba «la responsabilidad primordial del Gobierno de Siria de proteger a su población» y condenaba las violaciones y uso de la fuerza contra civiles por las autoridades sirias, en ese sentido se exigía poner fin a la violencia, además daba plazo de 30 días a Siria a aplicar la resolución y la posibilidad de adoptar medidas del artículo 41 de la Carta (pár. 11). El proyecto de resolución no fue aprobado puesto que China y Rusia votaron en contra.¹⁸² Al respecto el representante de Rusia, Embajador Vital Churkin afirmó:

Es evidente que el resultado de la votación de hoy refleja no tanto una cuestión de aceptación de la redacción, sino un conflicto de enfoques políticos. [...] No podemos estar de acuerdo con esta postura unilateral y acusatoria adoptada contra Damasco. Consideramos inaceptable la amenaza de un ultimátum y de la imposición de sanciones contra las autoridades sirias.

La situación en Siria no se puede considerar en el Consejo separada de la experiencia de Libia. La comunidad internacional está alarmada por las declaraciones en el sentido de que el acatamiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Libia según las interpreta la OTAN es un modelo para las

¹⁸² En aquella ocasión los representantes de Brasil, India, Líbano y Sudáfrica se abstuvieron de votar. Ver Acta de la 6627^a sesión del Consejo de Seguridad, 4 de octubre de 2011, (S/PV.6627).

acciones futuras de la OTAN encaminadas a aplicar la responsabilidad de proteger. Resulta fácil ver que el modelo de “Protector Unificado” de hoy podría aplicarse en Siria. [...] Para nosotros, Miembros de las Naciones Unidas, incluso como precedente, es sumamente importante saber de qué manera se aplicó la resolución y de qué manera una resolución del Consejo de Seguridad acabó convirtiéndose en todo lo contrario. (NNUU, Consejo de Seguridad, Acta de sesión S/PV.6627, p.4)

Para algunos autores, la intervención en Libia condicionó la parálisis del Consejo de Seguridad frente al desastre humanitario en Siria. Hasta la fecha (enero 2018) se han vetado 11 proyectos de resolución del Consejo de Seguridad, seis proyectos vetados por China y Rusia conjuntamente y cinco vetados solo por Rusia. (Tabla nº 10). Sin embargo, del análisis de las actas de las reuniones en que se llevaron a votación dichos proyectos, se observa que los argumentos de Rusia y China sobre su voto negativo, apenas se refieren a la intervención en Libia. Así, el representante de Rusia se refirió al tema, solamente en la sesión del primer proyecto de resolución, señalado previamente y en la 7180ª sesión del 22 de mayo de 2014, en la cual se discutió el proyecto de resolución (S/2014/348) con el que se pretendía remitir la situación de Siria a la Corte Penal Internacional (pár.2). En aquella ocasión el representante de Rusia afirmó:

No se puede hacer caso omiso del hecho de que la última vez que el Consejo de Seguridad remitió una causa a la Corte Penal Internacional, a saber, el expediente de Libia, en virtud de la resolución 1970 (2011), no ayudó a resolver la crisis, sino que añadió más leña al fuego del conflicto. Tras la cesación de las hostilidades, la Corte Penal Internacional no estuvo exactamente a la altura de la ocasión, por decirlo de manera mesurada. No contribuyó al restablecimiento de la verdad ni la justicia en Libia y, en cambio, evadió las cuestiones más apremiantes. Las muertes de civiles como resultado de los bombardeos de la OTAN quedaron fuera de su alcance. Nuestros colegas de los países miembros de la OTAN se negaron con arrogancia a abordar esta cuestión. Incluso se niegan a pedir disculpas, y ahora hablan con elocuencia sobre la vergüenza. Abogan por la lucha contra la impunidad, pero practican una política permisiva. (Vital Churkin, S/PV.7180, pp.13-14)

El uso del veto por parte de Rusia y China ante el desastre humanitario de Siria ha generado amplias reacciones a nivel internacional, no solamente en el ámbito político sino en el ámbito civil y académico. Como ejemplo se puede citar la declaración de las organizaciones no gubernamentales, *Amnistía Internacional*, *Human Rights Watch*, *International Federation for Human Rights*, *the Global Centre for the Responsibility to Protect* and *the World Federalist Movement*, las mismas que en una sola voz apoyaron la propuesta de Francia de restringir el uso del veto, así como la iniciativa del Código de Conducta propuesta por el Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la

Transparencia (ACT por sus siglas en inglés),¹⁸³ y expusieron su rechazo a la parálisis del Consejo de Seguridad frente a las atrocidades en Siria, considerando como una «traición a la promesa realizada en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005». Las organizaciones declararon:

At a time of crisis, the UN Security Council often appears paralyzed. On four occasions since October 2011 the veto has been exercised by two of the Security Council's permanent members, Russia and China, to protect the government of the Syrian Arab Republic from resolutions meant to address crimes against humanity and war crimes committed against the Syrian people. [...] Those vetoes undermined the legitimacy of the Security Council, shielded perpetrators from accountability and cost lives.

We believe that Security Council's failure to take effective action on the crisis in Syria is a betrayal of the pledge made by the international community in the World Summit Outcome Document –a commitment reaffirmed by the Security Council itself– to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, to protect populations whose own states manifestly fail to protect them from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.

Rusia and China are not alone. All Permanent Members of the Security Council have, at one time or another, misused and abused their veto prerogative. But defending those committing mass atrocity crimes can never be justified as a matter of “vital national interest.” Such an approach is always contrary to the purposes and principles of the UN. (Amnesty International, Global Centre for the Responsibility to Protect, Human Right Watch, International Federation for Human Rights and World Federalist Movement, 30 September 2015)

¹⁸³ Al respecto ver: *Civil Society Calls for Veto Restraint by UN Security Council*, 25 September 2014. Disponible en: <http://www.globalr2p.org/media/files/joint-ngo-statement-on-veto-final.pdf>. Además, *The Responsibility of the UN Security Council in Mass Atrocity Situations*, 30 September 2015. Disponible en: <http://www.globalr2p.org/publications/402>

Tabla n°10

**PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD SOBRE SIRIA,
VETADOS POR RUSIA Y CHINA**

FECHA	PROYECTO	ACTA SESION	VOTOS EN CONTRA	ABSTENCIONES	CAPÍTULO VII*
4 octubre 2011	S/2011/612	S/PV.6627	China, Rusia	Brasil, India, Líbano, Sudáfrica	NO
4 febrero 2012	S/2012/77	S/PV.6711	China, Rusia		NO
19 julio 2012	S/2012/538	S/PV.6810	China, Rusia	Pakistán, Sudáfrica	SI
22 mayo 2014	S/2014/348	S/PV.7180	China, Rusia		SI
8 octubre 2016	S/2016/846	S/PV.7785	Rusia, Venezuela	Angola, China	NO
5 dic. 2016	S/2016/1026	S/PV.7825	China, Rusia, Venezuela	Angola	NO
28 febrero 2017	S/2017/172	S/PV.7893	China, Rusia, Bolivia	Egipto, Etiopía, Kazajstán	SI (Art. 41)
12 abril 2017	S/2017/315	S/PV.7922	Rusia, Bolivia	China, Etiopía, Kazajstán	NO
24 octubre 2017	S/2017/884	S/PV.8073	Rusia, Bolivia	China, Kazajstán	NO
16 nov. 2017	S/2017/962	S/PV.8105	Rusia, Bolivia	China, Egipto	NO
17 nov. 2017	S/2017/970	S/PV.8107	Rusia, Bolivia	China	NO

*Se refiere a las menciones en los proyectos de resoluciones sobre la actuación en virtud del Capítulo VII de la Carta.

Fuente: Elaboración propio en base al contenido de los proyectos de resoluciones y actas de las sesiones. Documentos disponibles en: http://www.un.org/depts/dhl/resguide/scact_veto_table_en.htm

3.3.Propuestas para restringir el uso del veto ante crímenes atroces

Desde la concepción de la idea de la Responsabilidad de Proteger en 2001, el derecho de veto de los P5 en el Consejo de Seguridad fue considerado como uno de los problemas que planteaba la respuesta frente a los crímenes atroces, al respecto quienes elaboraron

el Informe del CIISE 2001, señalaron: «Muchos de nuestros interlocutores estimaban que la utilización caprichosa del veto, o la amenaza a utilizarlo, constituía probablemente el principal obstáculo para una acción internacional eficaz en aquellos casos en que era preciso actuar con rapidez y decisión para atajar o evitar una importante crisis humanitaria.» (pár. 6.20). Frente a ello, consideraron válida la propuesta de Francia,¹⁸⁴ de acordar un código de conducta que regule por mutuo acuerdo la actuación de los P5 frente a situaciones atroces.

Sin embargo, la idea de regular el uso del veto, tomó impulso años después, cuando el ex presidente de Francia François Hollande, en el marco del debate de la Asamblea General sesión No. 68, el 24 de diciembre del 2013, propuso un código de buena conducta, el mismo que ante la comisión de crímenes en masa, los miembros del Consejo de Seguridad decidan colectivamente renunciar al poder del veto.¹⁸⁵ Para aquella ocasión la situación humanitaria en Siria era el centro del debate, frente a la cual Rusia y China habían vetado tres proyectos de resolución en el Consejo de Seguridad.

La propuesta fue ampliada en el artículo de opinión del Ministro de Relaciones Exteriores francés Laurent Fabius, publicado en *The New York Times* el 4 de octubre de 2013 titulado *A Call for Self-Restraint at the U.N*, la idea se orientaba, a que los P5 regularan voluntariamente el derecho a veto a través de un compromiso mutuo, frente a crímenes atroces, sin que sea necesario modificar la Carta. Respecto al criterio para su implementación el ministro señaló que con la petición de al menos 50 Estados Miembros el Secretario General de la ONU determinará la naturaleza del delito, y uno vez emita su opinión al respecto, el código se aplicaría inmediatamente. Sin embargo, subrayó que el código excluiría los casos en que los intereses nacionales estuvieran en juego.

¹⁸⁴ Aunque en el Informe del CIISE no se especifica que fue Francia el autor de la propuesta de un código de conducta, al señalar «la Comisión apoyar la propuesta sugerida a título exploratorio por un alto representante de uno de los cinco miembros permanentes» (pár. 6.1), Gareth Evans, quien fue parte de la Comisión, afirmó que Francia formuló la propuesta en el 2001. Al respecto ver. EVANS, G. (2015). Limitar el poder de veto del Consejo de Seguridad. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/security-council-veto-limit-by-gareth-evans-2015-02>

¹⁸⁵ Al respecto ver: *Statement by Mr. François Hollande*, disponible en: <https://gadebate.un.org/en/68/france>

La discusión tomó forma cuando el ministro Laurent Fabius y el Secretario de Relaciones Exteriores de México José Antonio Meade Kuribreña convocaron a una reunión ministerial titulada *Regulating the veto in the event of mass atrocities* el 25 de septiembre del 2014, paralela a la 69th sesión de la Asamblea General, habrían asistido más de 100 Estados Miembros de los cuales 32 Miembros incluidos los P5 emitieron declaraciones.¹⁸⁶ En aquella ocasión, el ministro francés acotó que la restricción voluntaria del veto se aplicaría en casos de genocidio, crímenes contra la humanidad, o ante crímenes de guerra en gran escala y que la existencia de atrocidades será determinado por el Secretario General quién decidirá en base a tres vías: por iniciativa propia; a petición del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas; o por cierto número de Estados Miembros.

En vista de que la propuesta de restricción del uso del veto sería de carácter voluntario, se considera oportuno referirse a algunos de los comentarios realizados por los representantes de Estados Unidos, Reino Unido, Rusia y China, Estados que junto a Francia detentan el poder de usar el veto:

Samantha Power, en su calidad de representante Permanente de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, se enfocó en la importancia de la prevención de atrocidades, y se refirió a las acciones emprendidas por su país, como el establecimiento del órgano permanente *Atrocities Prevention Board*, así también tildó de irresponsable el uso del veto frente a la situación en Siria. Al respecto señaló:

We can ask ourselves whether some 200,000 lives would have been lost in Syria if the Security Council has been able to come together. We can even ask whether ISIL – the monstrous terrorist movement the international community is uniting against – would have gained the foothold it has if we had been united.

The Security Council has the power to play a critical role in stopping atrocities. That power carries with it great responsibility. All five permanent members have a responsibility to respond with acute urgency in the face of mass atrocities that take the lives of innocents and that threaten international peace and security. (Remarks by U.S Ambassador Samantha Power, *High Level Meeting on Mass Atrocities*, September 25, 2014)

¹⁸⁶ Las declaraciones emitidas en el evento ministerial “Regulating the veto in the event of mass atrocities” se encuentran disponibles en Global Centre for the responsibility to protect: <http://www.globalr2p.org/resources/773>

El representante del Reino Unido condenó el uso del veto por China y Rusia en relación con la crisis en Siria, y apoyó la iniciativa de Francia considerando que era una contribución importante al debate, pero subrayó la necesidad de que se cuente con el compromiso de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad para lograr el objetivo. Al respecto afirmó: «It is my government's clear view that the Security Council must act decisively to protect populations at risk. There have been too many tragic failures to do so and these cannot be forgotten. There have some positive steps, the protection of civilians is now a cornerstone of modern peacekeeping and is currently incorporated into all peacekeeping mandates established since 1999» (*Statement by United Kingdom, 25 September 2014*)

Mientras tanto el representante de Rusia resaltó que el derecho de veto es uno de los principales pilares de la Carta de las Naciones Unidas y es indispensable elemento del sistema de pesos y contrapesos, así también que solo las decisiones del Consejo de Seguridad se basan en la voluntad colectiva y reflejan la opinión de la comunidad internacional, además que el derecho de veto estimula la búsqueda de compromiso y consenso. Respecto al uso del veto sobre Siria, indicó que la cuestión no era reconocer si se cometieron o no atrocidades, el problema se refería al uso de la fuerza, considerando que tal vez Siria hubiera estado en una posición peor. Al respecto se refirió a la aprobación de la Resolución 1973 sobre Libia, la misma que no fue vetada y que a su criterio, fue utilizada para bombardear el territorio y derrocar al gobierno legítimo.

Sobre la propuesta, el representante planteó las siguientes interrogantes: ¿Si la lista de los criterios de la propuesta para usar el veto es exhaustiva?, y ¿en base a qué el Secretario General decidiría cuales son crímenes de gran escala y cuáles no, y cómo podría incitar que voluntariamente los miembros permanentes no usen el derecho al veto? (*Statement by Rusia, 25 September 2014*)

Finalmente, el representante de China se refirió a la importancia del uso del veto, considerando que el mismo es un derecho otorgado a los miembros permanentes como un reconocimiento por los sacrificios de los cinco miembros en la Segunda Guerra Mundial. Manifestó que antes de tomar una acción en el Consejo de Seguridad, los

miembros deben consultar entre sí y evitar la presentación de borradores controversiales para el voto, lo cual ayudaría a disminuir la emisión de votos inactivos. Así también, señaló tres puntos de referencia que su país considera para determinar las posiciones de los votos en el Consejo de Seguridad, a saber:

- Si es conforme a los propósitos y los principios de la carta de la ONU y las normas básicas de las relaciones internacionales.
 - Si es útil para salvaguardar la paz y la seguridad internaciones; y
 - Si está alineada con los intereses fundamentales de los miembros de la ONU en particular el interés de los países en desarrollo.
- (Traducción del texto original, *Statement by China, 25 September 2014*)

Como parte del desarrollo de la propuesta de Francia, el 30 de septiembre de 2015, los ministros de relaciones exteriores de Francia, Laurent Fabius, y de México, Claudia Ruiz Massieu, coorganizaron el evento Ministerial al margen de la 70th sesión de la Asamblea General, titulado *Regulating the veto in the face of mass atrocities*, el objetivo del evento fue informar a los Estados y la sociedad civil sobre los avances de la iniciativa.¹⁸⁷

Paralela a la propuesta de restricción del uso del veto por Francia, el Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la Transparencia (Grupo RCT), (ACT por sus siglas en inglés),¹⁸⁸ presentó la iniciativa de un Código de Conducta el 23 de octubre de 2015 en un evento en la sede de la ONU, organizado por la Ministra de Asuntos Exteriores de Liechtenstein Aurelia Frick.¹⁸⁹ El texto del documento titulado *Código de Conducta para la respuesta del Consejo de Seguridad en casos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra* fue oficialmente remitida al Secretario General a través de la Carta del representante permanente de Liechtenstein ante la ONU,

¹⁸⁷ Información sobre el evento *Regulating the veto in the face of mass atrocities* disponible en: <http://www.global2p.org/resources/1167>

¹⁸⁸ El Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la Transparencia fue creado en 2013, compuesto por 21 Estados. El objetivo era promover la transparencia en el Consejo de Seguridad. Se formó a partir de la iniciativa de los S-5 conformado por Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza). Al respecto ver *Presentation of ACT (the Accountability, Coherence and Transparency Group)* disponible en: <http://www.centerforunreform.org/?q=node/498>

¹⁸⁹ Información sobre el evento en el que se presentó oficialmente la propuesta de Código de Conducta el 23 de octubre de 2015, *Launch of the ACT Code of Conduct*, disponible en: <http://www.global2p.org/resources/1168>

embajador Christian Wenaweser con fecha 14 de diciembre de 2015 (A/70/621-S/2015/978) (Anexo 3). En la parte central de la Carta se señala:

En esencia, el código de conducta contiene un compromiso general y positivo de apoyar las medidas del Consejo de Seguridad contra el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra – con el objetivo de prevenir o de poner fin a esos crímenes. Esto se ve complementado por un compromiso más específico de no votar en contra de proyectos de resolución plausibles del Consejo de Seguridad que tengan como objeto prevenir o poner fin a esos crímenes, que están bien definidos en el derecho internacional.

La aplicación del código de conducta se activaría por cualquier situación que entrañe ese tipo de crímenes –en otras palabras, cuando los hechos sobre el terreno dan lugar a la actuación del Consejo de Seguridad, tras un análisis de la información pertinente por parte de un Estado comprometido con el código de conducta. Sin embargo, el Secretario General desempeñará un papel de autoridad importante al señalar estas situaciones a la atención del Consejo, y su evaluación de la situación tendría gran relevancia. (A/70/621-S/2015/978, pp. 1-2)

La presentación del texto del Código de Conducta fue acompañada por una lista de 107 Estados que apoyan la propuesta, en la actualidad (febrero 2018) son 114 Estados que apoyan el Código de Conducta y dos observadores. Entre los Estados que apoyan el Código de Conducta se encuentra siete Miembros no Permanentes del Consejo de Seguridad (Côte d’Ivoire, Kazakhstan, Kuwait, Países Bajos, Perú, Polonia, Suecia) y dos Miembros Permanentes (Francia y Reino Unido).¹⁹⁰

Es oportuno observar que el Código de Conducta se restringe a los tres delitos que constituyen crímenes de carácter internacional: el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad. Frente a los cuales se reconoce que «concernen a la comunidad internacional en su conjunto, están prohibidos por el derecho internacional consuetudinario y pueden constituir una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales» (A/70/621-S/2015/978, p.3), reconociendo así su carácter y alcance jurídico en el marco del Derecho Internacional, como fue analizado en el Capítulo II.

El texto del Código de Conducta establece en su apartado central, dos compromisos respecto a la actuación del Consejo de Seguridad. Por un lado el compromiso «a apoyar

¹⁹⁰ La Lista de quienes apoyan el Código de Conducta incluye como observadores a la Santa Sede y el Estado de Palestina, no miembros de la ONU. Al respecto ver: *List of Supporters of the Code of Conduct regarding Security Council action against genocide, crimes against humanity or war crimes, as elaborated by ACT*, up to date as 9 February 2018. Disponible en: <http://www.globalr2p.org/resources/893>

las medidas oportunas y decisivas del Consejo de Seguridad que tengan por objetivo prevenir o poner fin a la comisión de delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra» (pár.1) y por otra parte el compromiso «a no votar en contra de un proyecto de resolución plausible que se presente en el Consejo de Seguridad sobre cualquier medida oportuna y decisiva para poner fin al genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra o prevenir este tipo de crímenes» (pár. 2).

Así también, se reconoce el mecanismo de alerta temprana y de prevención centralizado en el Secretario General. Específicamente se señala:

Invitamos al Secretario General a que, aprovechando plenamente los conocimientos especializados y la capacidad de detección temprana del sistema de las Naciones Unidas, en especial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Oficina de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger, continúe señalando a la atención del Consejo las situaciones que, a su juicio, entrañan o puedan dar lugar a actos constitutivos de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra. (Código de Conducta, A/70/621-S/2015/978, pár. 3)

A pesar de que las propuestas tanto de restringir el uso del veto, como el Código de Conducta, revisten especial importancia, puesto que tocan una de las cuestiones más complejas en el marco de la implementación de la responsabilidad de proteger, como es el destrabar el uso del veto y posibilitar la acción internacional a fin de proteger a las poblaciones víctimas de atrocidades, dichas propuestas aunque sean aceptadas por los Miembros del Consejo de Seguridad, particularmente por los P5, no garantizan una respuesta oportuna y eficaz, puesto que la cuestión adolece de limitantes tanto el plano subjetivo como material.

Los limitantes en el plano subjetivo se refieren principalmente a los intereses nacionales y globales que dominan la agenda de los cinco Miembros Permanentes de los Estados, así como los distintos puntos de vista sobre el umbral del sufrimiento humano que justifique la intervención (Morris, and Wheeler 2016, 237-238), como ejemplo de dichas limitantes se encuentra el uso del veto en relación con la situación en Siria. En el plano material, la principal limitante se refiere a la cuestión operacional de la intervención militar, que en el marco de la RtoP debe tener como objetivo el proteger a las poblaciones, lo cual será analizado en el siguiente apartado.

CAPITULO IV

LA CUESTIÓN OPERACIONAL DEL USO DE LA FUERZA PARA PROTEGER: CASOS DE LIBIA Y SIRIA

El requerimiento de que el Consejo de Seguridad se rija por criterios o principios básicos previa decisión de usar la fuerza, e intervenir militarmente con el fin de proteger en el marco de la Responsabilidad de Proteger (RtoP), ha sido objeto de observación por casi dos décadas. Así, previa aprobación e institucionalización de la RtoP en las Naciones Unidas en el 2005, se promovieron diferentes propuestas sobre los criterios que deben guiar la decisión de intervenir militarmente. (Tabla nº11).

Tabla nº11

PROPUESTAS DE CRITERIOS PRECAUTORIOS PREVIO USO DE LA FUERZA

CIISE 2001 INFORME RESPONSABILIDAD DE PROTEGER	GRUPO ALTO NIVEL 2004 INFORME A/59/565	INFORME SECRETARIO KOFI ANNAN 2005 (A/59/2005)
CRITERIO MINIMO <ul style="list-style-type: none"> ▪ Causa justa PRINCIPIOS PRECAUTORIOS <ul style="list-style-type: none"> ▪ Intención correcta ▪ Último recurso ▪ Medios proporcionales ▪ Posibilidades razonables 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gravedad de la amenaza ▪ Propósito Correcto ▪ Último recurso ▪ Proporcionalidad de los medios ▪ Balance de las consecuencias (pár. 207) 	Los Miembros del Consejo de Seguridad deben llegar a un acuerdo sobre: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cómo sopesar la gravedad de la amenaza; ▪ Cuál es el propósito de la acción militar propuesta; ▪ Las probabilidades de que otros medios distintos del uso de la fuerza permitan neutralizar la amenaza; ▪ Si la opción militar es proporcional a la amenaza en cuestión y si hay una posibilidad razonable de éxito. (pár. 126)

Fuente: Elaboración propia en base a la Información contenida en el Informe de la CIISE (2001) *La Responsabilidad de Proteger*; Informe del Grupo de Alto Nivel 2004 *Un mundo más seguro: la responsabilidad de compartimos* (A/59/565); Informe Secretario General (2005) *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo seguridad y derechos humanos para todos* (A/59/2005).

A pesar de la pertinencia de dichos criterios, el Consejo de Seguridad se sigue rigiendo por el criterio amplio de flexibilidad que le otorga la Carta de las Naciones Unidas, lo cual ha sido avalado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Así quedó demostrado en el 2005, cuando ante la recomendación del Secretario General Kofi Annan en su Informe del 2005 (A/59/2005) al Consejo de Seguridad, respecto a aprobar una resolución en la que se establezca los principios que regulen el uso de la fuerza; los Jefes de Estado en la Cumbre Mundial del 2005, no se refirieron a dicha solicitud, sino que reafirmaron «que las disposiciones de la Carta son suficientes para hacer frente a la gama de amenazas a la paz y la seguridad internacionales», así como también, reafirmaron «la autoridad del Consejo de Seguridad para imponer medidas coercitivas con el fin de mantener y restablecer la paz y la seguridad internacional» (Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, A/RES/60/1, pár. 79).

Luego de aprobados los párrafos sobre la *Responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad*, en el Documento Final del 2005, las consideraciones sobre los criterios que guíen el uso de la fuerza para proteger fueron mínimas, sin embargo, es oportuno destacar que desde un principio se reconoció la pertinencia del planteamiento realizado por la CIISE. Así en el Primer Informe sobre la RtoP el Secretario General Ban Ki-moon (A/63/677, 12.01.2009), señaló:

[E]l crédito, la autoridad y, por consiguiente, la eficacia de las Naciones Unidas para promover los principios de la responsabilidad de proteger depende en gran medida de la coherencia con que se apliquen. Así sucede, en particular, cuando se recurre a la fuerza militar para hacerlos cumplir. A este respecto, los Estados Miembros tal vez deseen examinar los principios, las normas y la doctrina que deberían regir la aplicación de la fuerza coercitiva en situaciones extremas que den lugar a la responsabilidad de proteger. La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados [...] se refirió a esta cuestión en su informe de 2001 y mi predecesor, Kofi Annan, hizo lo propio en su informe de 2005 titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”. (Informe 2009, A/63/677, pár. 62).

A fin de observar los principales elementos que rodean la intervención militar con fines de protección, y determinar las falencias en los planos teórico, político, institucional y operacional existentes en la aplicación práctica del principio de la RtoP, particularmente respecto a la Responsabilidad Colectiva de Proteger (CRtoP), se

considerarán dos casos para observar. El primero referente a la intervención militar en Libia en el 2011, considerado como la primera vez que el Consejo de Seguridad ha autorizado el uso de la fuerza para proteger a la población sin el consentimiento del Estado, bajo el paraguas de la RtoP (Adams, 2016, p.779). El segundo caso se refiere a la situación contraria, esto es a la no aplicación del principio, ante la evidencia de la comisión de crímenes atroces, como es el caso de la tragedia humanitaria por la que está atravesando el pueblo sirio desde el 2011.

Es oportuno, aclarar que además de la situación en Siria, existen otras crisis en donde se han cometido y se están cometiendo actos que constituyen crímenes atroces,¹⁹¹ sin embargo y por cuestiones metodológicas, se observará y analizará solamente la situación en Siria.

1. CASO DE ESTUDIO: LA INTERVENCIÓN MILITAR EN LIBIA EN 2011. ¿ES UN MODELO DE APLICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER?

En vista de que la intervención militar en Libia en 2011 ha sido considerada como la primera vez que se implementaba la Responsabilidad de Proteger en su nivel más elevado de actuación, esto es usar la fuerza para proteger a la población, su observación y análisis es imperativo. Sin embargo, es oportuno observar que, a la fecha de la intervención militar en Libia, el Consejo de Seguridad no se había referido a los criterios expuestos previamente, dejando así un amplio margen de decisión y actuación del Consejo. Frente a ello y como fin estrictamente metodológico, el estudio sobre la intervención en Libia tendrá como marco de referencia los criterios precautorios y principios operacionales para la intervención militar elaborado por la Comisión de Internacional sobre intervención y soberanía de los Estados (CIISE), en su informe *La Responsabilidad de*

¹⁹¹ La Organización *Global Centre for the Responsibility to Protect*, con sede en New York, en su reciente reporte (marzo 2018) documenta los siguientes casos en los que se están cometiendo crímenes atroces, así como en los que existe un riesgo eminente y en los que existen preocupación: «*Current Crisis: Myanmar (Burna); Syria; Yemen; Afganistán; DR Congo. Imminent Risk: South Sudan; CAR. Serious Concern: Iraq, Burundi*». Ver: R2P Monitor, Issue 38, 15.03.2018. Disponible en: <http://www.globalr2p.org/publications/637>

Proteger del 2011, y las consideraciones realizadas por el Grupo de Alto Nivel en el 2004 y el Secretario General de la ONU.

De manera general, el objetivo central del Capítulo es determinar si ¿la intervención militar en Libia puede considerarse como una intervención en el marco de la Responsabilidad Colectiva de Proteger?

1.1 Factores que motivaron la decisión del Consejo de Seguridad de usar la fuerza en Libia en el 2011

Como bien abordó el CIISE, «La intervención militar con fines de protección humana es una medida excepcional y extraordinaria y para que esté justificada ha de existir, o ser inminente un daño humano grave e irreparable» (Informe CIISE, pár. 4.18). De ahí que el primer requisito es el determinar las causas extremas que motivaron la decisión de intervenir en Libia.

El estallido de la crisis en Libia en febrero del 2011 ha sido ampliamente documentado especialmente por los medios internacionales de prensa¹⁹² y abordado por el sector académico. Tres factores fundamentales habrían incidido en el inicio de las protestas. Por un lado, un factor externo, como fue la revuelta árabe la llamada *Primavera árabe* que empezó en Túnez y luego en Egipto.¹⁹³ Un factor intrínseco del Estado, como fue un régimen en el poder por casi 42 años en una sociedad eminentemente tribal, que para ese momento ya existían problemas tribales entre la población del Este del país y el gobierno de Trípoli (Bermejo, 2011, 13). Por último, un factor desencadenante, como fue la detención el 15 de febrero, de Fethi Tarbel «abogado que representaba a las familias de un número estimado de 1,200 presos asesinados en la prisión de Trípoli Abu Salim en 1996» (HRW, Informe 2011), lo que provocó que cerca de 2.000 personas se

¹⁹² Algunos de los artículos de periódicos consultados, se señalan en el anexo bibliográfico.

¹⁹³ Las protestas en Túnez y Egipto provocaron por un lado la huida del presidente tunecino Zine El Abidine Ben Alí, el 14 de enero, y la salida del poder del presidente Mohamed Hosni Mubarak el 11 de febrero. Al respecto ver ECHEVERRÍA JESÚS, C. (2011) Libia: Guerra Civil e intervención Extranjera. Panorama Geopolítico de los Conflictos 2011. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), pp. 24-42

manifestaran en Bengasi contra el régimen, el enfrentamiento con la policía causó la muerte de tres personas y 38 heridos (Cembrero, El País 2011, 16 de febrero).

Una cuestión importante de considerar para el análisis es la liberación de 110 reos yihadistas de Abu Salim el 15 de febrero, sumando con ellos 360 prisioneros excarcelados. Lo cual habría sido parte de un programa de reeducación y reinserción de los miembros del Grupo Islámico Combatiente Libio, vinculado a Al Qaeda (Cembrero, El País, 2011, 16 de febrero).

La situación escaló rápidamente, puesto que las protestas ciudadanas contra el régimen fueron reprimidas duramente por el gobierno,¹⁹⁴ lo cual con una serie de factores dieron lugar a que en pocos días se establezca una oposición armada.¹⁹⁵ Sin embargo, fue escasamente reconocido e informado por los medios internacionales,¹⁹⁶ lo cual habría favorecido la visión parcializada que se tuvo desde fuera del país. Al respecto, expertos como Echeverría Jesús consideran que la situación escaló rápidamente a una guerra civil:

Aunque algunos analistas y múltiples medios se han venido resistiendo a hablar de guerra civil para referirse al caso libio –frente a la premura con la que lo hicieron respecto al caso vecino de Argelia en los años noventa– lo cierto es que el desarrollo del conflicto pronto nos situó ante una guerra civil de manual. El temprano desenganche de algunas figuras militares del régimen que se pasaban a los rebeldes (entre los pioneros más destacables están el general Abdel Fatah Yunes, ministro del Interior y jefe de las Fuerzas Especiales, el 22 de febrero, y el coronel Tarek Saad Hussein cuatro días después, entre otros); la creación también temprana de un órgano de representación de los rebeldes formado por 1 miembros, la mayoría en la sombra –el CNT, nacido a principios de marzo y reconocido precipitadamente por Francia y luego por otros actores internacionales–, y la definición de un territorio «liberado», constituyen tres elementos clave para definir la ruptura estructural que esta guerra civil conllevó. (Echeverría Jesús, 2011, p. 27)

¹⁹⁴ Al 20 de febrero de 2011, Human Rights Watch (HRW) documentó alrededor de 233 muertes según fuentes hospitalarias en Libia. Al respecto ver: HUMAN RIGHTS WATCH. *Libya: Governments Should Demand End to Unlawful Killings*, February 20, 2011. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2011/02/20/libya-governments-should-demand-end-unlawful-killings>

¹⁹⁵ Al respecto Bermejo García, (2011) afirma que «Rápidamente los líderes de la revuelta se opusieron a las fuerzas gubernamentales con armas y otros medios militares, armas que habían obtenido sobre todo del asalto a los cuarteles que se encontraban en la zona que poco a poco pasó a estar bajo de su control» (p. 16)

¹⁹⁶ Sobre la participación de los rebeldes en las primeras semanas de la crisis en Libia en el 2011, se realizó una búsqueda en las webs oficiales de los medios internacionales de prensa, así como en las organizaciones de derechos humanos, sin encontrar información al respecto. Los cuales se enfocaron principalmente en la respuesta violenta de las fuerzas leales al régimen de Gadafi. Los medios consultados fueron: BBC www.bbc.com ; The Guardian www.theguardian.com ; El País www.elpais.com. Las organizaciones consultadas: Amnesty International www.amnesty.org ; Human Rights Watch www.hrw.org.

Al tiempo en que el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1970(2011), el 26 de febrero del 2011, la situación en Libia había dado un giro en relación con el control de algunas de las ciudades de la zona este y oeste hacia el Mediterráneo (Figura nº2)¹⁹⁷. Los rebeldes anunciaron que controlaban la mayoría de los pozos petrolíferos del este de Libia (*El País*, 2011, 25 febrero).

Figura nº2

SITUACIÓN EN LIBIA (FEBRERO, 2011)



Fuente: Diario El País *Los rebeldes anuncian que tienen el control de la mayoría del petróleo libio*. 25 de febrero de 2011.

Antes de las crisis, Libia producía 1,6 millones de barriles de crudo al día. Se ubicaba en el lugar 17 de los mayores productores mundiales de petróleo y tercer productor de África, con las mayores reservas petroleras del continente. La industria petrolera en Libia estaba manejada por la estatal *National Oil Corporation* (NOC), la cual representaba el

¹⁹⁷ Llama la atención que a pesar de que el artículo de prensa del Diario El País, que contiene la imagen sobre el control de las ciudades en Libia, define como “rebeldes” a quienes controlan la mayoría de los pozos petrolíferos del este del país; en el recuadro de la imagen se definen como “ciudadanos” a quienes controlan dichas ciudades, lo cual demuestra la confusión, intencionada o no, existente al momento.

50 por ciento de la producción petrolera de Libia (*Reuters*, 2011, febrero 22). Algunas de las empresas petroleras extranjeras en Libia eran: Eni (ENI.MI) de Italia; StatoilHydro (STL.OL) de Noruega; Occidental Petroleum (OXY.N) de USA; REPSOL de España; TOTAL de Francia; Qatar Petroleum de Qatar; OMW (OMVV:VI) de Austria; ConocoPhillips (COP.N) de USA; HessCorp (HES.N) de USA; Marathon (MRO.N) de USA; Shell (RDSa.L) de Holanda; ExxonMobil (XOM.N) de USA; Wintershall de Alemania; BP (BP.L) de Reino Unido.¹⁹⁸

En la primera fase de actuación de la comunidad internacional por medio del Consejo de Seguridad, con la aprobación de la Resolución 1970 (2011) el 26 de febrero de 2011, se aplicaron sanciones de acuerdo con el artículo 41 del Capítulo VII de la Carta. Entre ellas se remitió la situación a la Corte Penal Internacional,¹⁹⁹ el embargo de armas; la prohibición de viajar de una lista de 16 personas, incluidas Gadafi, ocho de sus hijos y funcionarios del régimen; y la congelación de activos de Gadafi y cinco de sus hijos.²⁰⁰

A pesar de la rápida actuación del Consejo de Seguridad frente a la situación en Libia, lo cual para ese momento parecía ser adecuada. La resolución 1970(2011) obvió dos factores fundamentales que deberían haber sido observados por los Miembros del Consejo. Por un lado en el preámbulo de la Resolución se condenaba «la represión de manifestantes pacíficos», sin embargo, la situación era distinta en el terreno, puesto que como se señaló previamente, las revueltas escalaron rápidamente hasta convertirse en un

¹⁹⁸ Respecto a las compañías que operaban en Libia antes de la intervención en el 2011, ver: REUTERS (2011, 22 de febrero). *Datos-Producción, exportaciones y clientes del petróleo libio*; El Documental de *En Portada* “Libia, la hora de la verdad”, 15 de enero de 2012. Algunas de dichas compañías anunciaron los planes de evacuar a sus trabajadores y familias de Libia. ver: Werdigier and Donadio, (2011, 21 de febrero). Oil Companies Plan Evacuations From Libya. *The New York Times*.

¹⁹⁹ Como documenta López-Jacoiste Díaz (2011) «El 27 de junio la CPI dictó orden de búsqueda y captura contra el coronel Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi su hijo Saif Al-Islam Gaddafi y Abdullah Al-Senussi como responsables de haber cometido crímenes contra la humanidad, de acuerdo con el artículo 7.1.a) y el 7.1.h) del Estatuto» (p.142). La orden de detención contra Gaddafi fue retirada el 22 de noviembre de 2011 debido a su muerte, mientras que los procedimientos contra Abdullah Al-Senussi terminaron el 24 de junio de 2014 cuando la Sala de apelaciones confirmó una decisión de la Sala de Cuestiones Preliminares. En cuanto a la orden de arresto contra Saif Al-Islam, permanece en la etapa de prueba previa, pendiente de su transferencia a la Sede de la Corte de la Haya. Al respecto ver: *Situation en Libya* ICC-01/11. Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/libya>

²⁰⁰ Ver anexos I y II de la Resolución 1970(2011). NNUU, Consejo de Seguridad, Res. S/RES/1970 (2011). 26.02.2011.

enfrentamiento entre el gobierno y bandos de distinta naturaleza,²⁰¹ que se hicieron con las armas y el control de las principales zonas del territorio, por lo que la situación se enmarcaba más en la categoría de un conflicto armado no internacional que de disturbios o situaciones aisladas de violencia.

En ese marco, los grupos rebeldes que combatían contra las fuerzas del régimen de Gadafi tenían también obligaciones en virtud del Derecho Internacional Humanitario (DIH),²⁰² como es la protección de las personas que no participaban en las hostilidades. Puesto como afirma el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) «La participación directa de personas civiles en las hostilidades implica que pierden la inmunidad frente al ataque mientras dure su participación» (CICR, 2015, p.33).

De ahí, y a pesar de que al momento de la aprobación de la resolución 1970(2011) podían haber existido manifestantes pacíficos, también existían grupos rebeldes armados, lo cual debió haber sido considerado desde un primer momento. Como señala Bermejo García (2011) «Y es que una población que se levanta en armas, que tiene un mando responsable, como era aquí el caso, y que llega a controlar efectivamente parte del territorio reúne todos los requisitos necesarios para aplicar el art. 3 común a los Convenios de Ginebra, y en el caso que nos ocupa, también los exigidos por el Protocolo II adicional de estos Convenios de 1977» (pp.17-18).

Otro factor relevante para observar se refiere a la falta de información precisa sobre los asesinatos ocurridos en Liba a causa de la violencia. Así, por ejemplo, y para la fecha de la aprobación de la Res. 1970 (2011) no se sabía ni siquiera la cantidad de las muertes

²⁰¹ Algunos de esos grupos conformaban islamistas radicales, lo cual, a pesar de las continuas advertencias de miembros del régimen de Gadafi, fueron desestimadas. Como afirma Echeverría Jesús (2011) «La referencia de Gadafi a la amenaza representada por los islamistas radicales es vista por muchos como mera propaganda, pero lo cierto es que dicha ideología ha estado y sigue estando bien afianzada en dicha región de Libia y algunos de sus principales activistas han estado desde un principio implicados directamente en la lucha armada. Así, islamistas dirigidos por Hakiin Al Hasadi, un veterano de Afganistán originario de Darnah, arrebatában en aquellos primeros días el control del aeropuerto de Labrack a mercenarios subsaharianos pagados por Trípoli» (p.29)

²⁰² El Artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 es el instrumento fundamental aplicable a los conflictos armados no internacionales. Así también las disposiciones contenidas en el Protocolo II adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977. Información adicional sobre el marco jurídico a aplicar en los conflictos armados no internacionales y la diferencia con los disturbios y otras situaciones de violencia, ver: CICR (2015) *Violencia y uso de la fuerza*.

ocurridas en el transcurso de la crisis. La información era confusa y en algunos casos distorsionada. Mientras que Human Rights Watch cifraba en 233 muertos de acuerdo con información proporcionada por los hospitales en Libia (HRW, 2011, 20 febrero), el régimen libio en su primer balance oficial señalaba que los muertos por los disturbios eran 300 de los cuales 189 eran civiles y 111 pertenecían a las fuerzas de seguridad (*El País*, 2011, 22 febrero). Los medios también documentaban cifras, que causaban alarma, como los 1.000 muertos que sugería el ministro de Exteriores Italiano Franco Frattini y los 10.000 que indicaba Sayed al Shanuka, miembro libio de la Corte Penal Internacional (*El País*, 2011, 24 de febrero).

La confusa información, al parecer, era propicia para quienes querían llamar la atención y respuesta de la comunidad internacional. De ahí, que el representante de Libia ante las Naciones Unidas Ibrahim Dabbashi, manifestó en la sesión 6941ª del Consejo de Seguridad, en la que se aprobó la resolución 1970(2011), que deseaba dar el pésame «a los miles de mártires que han caído bajo la represión del régimen libio desde el 15 de febrero y antes de esa fecha, especialmente aquellos que murieron en la prisión de Abu Salim en 1996» (S/PV.6491, p.7).

A pesar de las deficiencias en la información sobre la situación en el terreno, el Consejo de Seguridad consideró en la Res. 1970 (2011) que «los ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil [podrían] constituir crímenes de lesa humanidad», lo cual estaba en consonancia con la declaración que había realizado el día anterior la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay,²⁰³ (en funciones desde el 2008 al 2014); y con la resolución del Consejo de Derechos Humanos (CDH) en su 15º período extraordinario de sesiones el 25 de febrero de 2011, en la misma que se señaló:

Expresa profunda preocupación por la situación en la Jamahiriya Árabe Libia, y condena enérgicamente las recientes violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos cometidas en ese país, incluidos los ataques armados indiscriminados contra civiles, las ejecuciones extrajudiciales, las detenciones arbitrarias y la detención y tortura de manifestantes pacíficos, que en algunos casos

²⁰³ Ver: *Situation of Human Rights in the Libyan Arab Jamahiriya: Statement by Navi Pillay, UN High Commissioner for Human Rights*. Geneva, 25 February 2011.

pueden constituir también crímenes de lesa humanidad. (CDH, Res. A/HRC/RES/S-15/1, 03.03.2011, párr.1)

En esa misma sesión el Consejo de Derechos Humanos decidió enviar una comisión de investigación internacional independiente, con el objetivo de investigar las presuntas violaciones de las normas internacionales de derechos humanos en Libia, así como determinar los hechos y circunstancias de tales violaciones y de delitos perpetrados, e identificar a los responsables. (Res. A/HRC/RES/S-15/1, párr. 11).

Sin embargo, es preciso señalar que las declaraciones incendiarias de Gadafi, lo cual contradecía en cierta medida con el llamado a negociar que al mismo tiempo realizaba su hijo Saif el Islam, a los rebeldes en la zona oeste;²⁰⁴ sumado a la información alarmante, en algunos casos no contrastada, de los medios de comunicación internacionales, fueron factores que incidieron en la reacción internacional. De ahí que la condena al uso de la violencia por parte del régimen fue generalizada, así como la demanda a la comunidad internacional a actuar. Por ejemplo, la Organización *International Crisis Group* (ICG), recomendó acciones específicas, entre ellas: Imponer sanciones económicas a Gadafi y sus familiares; cancelación de los contratos de cooperación para el suministro de equipo militar y entrenamientos a las fuerzas de seguridad libias; imponer el embargo internacional; establecer una comisión internacional de investigación; y establecer una zona de prohibición de vuelos. (ICG, 2011). Algunas de dichas acciones fueron consideradas por el Consejo de Seguridad en la Resolución 1970.

En general, los efectos de las sanciones impuestas en la Res. 1970 (2011) fueron mínimos, a pesar de que eventualmente podían limitar al régimen el acceso a los recursos para continuar con la guerra, su impacto inmediato, en el terreno, fue en gran parte simbólico (Chivvis, 2014, p.30).

²⁰⁴ La propuesta a negociar de Saif Al Islam a los rebeldes, principalmente asentados en las ciudades de Musratha y Zauya, la habría realizado en el marco de una entrevista con periodistas extranjeros en Trípoli invitados por el gobierno. (*El País*, 25 de febrero 2011)

Luego de emitida la Res. 1970 (2011), el ambiente político en el plano interno e internacional fue intenso. El 27 de febrero se estableció el Consejo Nacional Libio o como se lo denominaría después Consejo Nacional de Transición (CNT), presidido por Mustafá Abdulyalil exministro de Justicia de Gadafi, y que agrupaba la oposición a Gadafi en el Este del país conocida como “Coalición del 17 de febrero”. La composición del Consejo era variada, incluía desertores del régimen, representantes de tribus, ex – prisioneros, activistas de derechos humanos, abogados intelectuales, entre otros (Chivvis, 2014). Como afirma Oliva Martínez (2011) «La sede del Consejo Nacional de Transición, integrado inicialmente por 31 miembros en representación de la ciudades, tribus, clanes y regiones de Libia y que contó, desde sus inicios, con un comité ejecutivo, se estableció en Bengasi capital de las revueltas» (p.157)

Mientras que el 3 de marzo de 2011 la Asamblea General suspendió a Libia del Consejo de Derechos Humanos (A/RES/65/265), el 5 de marzo el CNT estableció un brazo ejecutivo liderado por Mahmud Jebril, a cargo de los asuntos militares Omar Hariri, y de los asuntos exteriores el diplomático Ali Essau, quien dimitió como embajador de Libia en India. Así el Consejo se erigió como el gobierno de facto de la zona este de Libia. Francia fue el primer país en dar la bienvenida al Consejo, lo hizo través de un comunicado en el que señalaba «“Francia saluda la creación del Consejo Nacional Libio y ofrece su apoyo a los principios que lo animan y a los objetivos que se ha fijado”» (El País, Oppenheimer y Jiménez Barca, 7 marzo 2011).

Sin embargo, la coordinación militar dentro del Consejo no habría estado exenta de problemas, puesto que para ese momento coexistían fuerzas de diferente naturaleza. Al respecto Chivvis (2014) afirma: «Within the council, however, the exiles, former Qaddafi officials, and revolutionaries (especially the Islamists) would coexist somewhat uneasily» (p.33).

Mientras tanto la situación que se desarrollaba en el terreno se caracterizaba por la confrontación entre dos bandos, que, aunque no eran equiparables en cuanto a su capacidad, utilizaban la violencia y el recurso de las armas en la disputa por el control del territorio. Así a principios de marzo, las fuerzas de Gadafi avanzaron contra las

posiciones rebeldes, como Zawiya, ciudad situada al oeste a 50 kilómetros de Trípoli, y lugar de una de las refinerías de petróleo (*BBC Mundo*, 2011, 5 de marzo), y bloquearon el avance de los rebeldes hacia Trípoli (Muñoz y Caño, *El País*, 2011, 8 de marzo). Como el objetivo de recuperar el territorio, las fuerzas libias habrían bombardeado el puerto petrolífero de Ras Lanuf, en la zona oriental del país, a unos 400 kilómetros de Bengasi. El avance del régimen generó temor y frustración en la población, frente a una eventual recuperación de Bengasi, lugar donde empezó la sublevación de la población (*The Guardian*, 9 March 2011).

En el plano internacional, la crisis de Libia ya era el tema central de las agendas políticas de los países occidentales. Principalmente de Francia, país que junto a Reino Unido lideraban la presión diplomática para intervenir militarmente en Libia. Así, el presidente francés Nicolás Sarkozy se reunió con dos representantes del CNT, en el Elíseo, en la que reconoció al Consejo como legítimo representante del pueblo libio, en dicha reunión el presidente francés se habría mostrado favorable a establecimiento de una zona de exclusión aérea, así como de ataques aéreos para anular la aviación libia.²⁰⁵

El 10 de marzo el presidente francés y el primer ministro de Reino Unido, enviaron una carta conjunta a Herman Van Rompuy presidente del Consejo Europeo de la Unión Europea (UE), en la que, entre otros temas, afirmaron que el régimen de Gadafi había perdido legitimidad, y en ese sentido reconocieron al CNT con sede en Bengasi como representante del pueblo. Al respecto manifestaron: «We support the efforts of the Libyan Interim Transitional National Council to prepare for a representative and accountable government. We should send the clear political signal that we consider the Council to be valid political interlocutors, and an important voice for the Libyan people in this phase».²⁰⁶ Además, expusieron su disponibilidad a brindar a apoyo, como el

²⁰⁵ Lo abordado en la reunión entre el presidente francés y miembros del Consejo Nacional libio, habría sido afirmado por Bernard Henry-Lévy quién habría asistido a la reunión, en declaración a la agencia Reuters. Información en *EL PAÍS* 2011, 11 de marzo, Jiménez Barca y Martínez de Rituerto. Sarkozy reconoce al Gobierno rebelde.

²⁰⁶ El texto de la carta conjunta a Herman Van Rompuy, ver: *Letter from the PM and President Sarkozy to President Van Rompuy*. 10 March 2011, disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/letter-from-the-pm-and-president-sarkozy-to-president-van-rompuy>

establecimiento de una zona de exclusión aérea y señalaron que trabajaban juntos en una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU.

Ante el pedido conjunto de Francia y Reino Unido, algunos miembros de la UE tuvieron resistencia al reconocimiento político del CNT. Como, por ejemplo, el ministro de asuntos exteriores de Alemania Guido Westerwelle, había manifestado su malestar, al señalar «es razonable discutir e intensificar los contactos con la oposición libia, pero lo primero que hay que saber es en nombre de quién habla [el Consejo Nacional libio], de dónde viene, cómo justifica que habla en nombre del pueblo libio. [...] Los Estados reconocen Estados, no grupos en el interior de esos Estados» (El País, 2011, 11 de marzo).

A pesar de las divergencias que existían entre algunos de los Miembros de la UE, la UE reconoció al CNT como interlocutor político válido para tratar la situación en Libia, en el marco de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo el 11 de marzo,²⁰⁷ con lo cual rechazaba la legitimidad del gobierno de Gadafi, cerrando así la posibilidad de una salida diplomática. Un día después, el 12 de marzo de 2011, la Liga Árabe respaldó la iniciativa de establecer una zona de exclusión aérea sobre Libia, así como establecer contactos oficiales con el Consejo Nacional de Transición de Libia. Los representantes de Siria y Argelia habían votado en contra de una intervención militar.²⁰⁸ Es importante resaltar que la resolución de la Liga Árabe sería determinante en la posterior decisión de los Miembros del Consejo de Seguridad de emprender medidas coercitivas militares.

Al otro lado del Atlántico – en Estados Unidos, los criterios respecto a emprender una acción militar en Libia habrían sido diversos. Por un lado, el secretario de defensa Robert Gates habría expresado la necesidad de tener cautela respecto al establecimiento de una

²⁰⁷ A pesar del reconocimiento al Consejo Nacional Provisional de Transición en Libia, por la Unión Europea, algunas «fuentes europeas» habrían reconocido la escasa información que tenían respecto a la composición del CNPT. Al respecto ver: EL PAÍS (2011, 12 de marzo). La UE consagra al Gobierno rebelde libio como interlocutor privilegiado.

²⁰⁸ En el discurso, previa votación, del delegado permanente de Siria ante la Liga Árabe, Yusef Ahmed, habría señalado que «Cualquier decisión que tome la Liga Árabe debe tener en cuenta el absoluto rechazo árabe a cualquier injerencia militar extranjera en Libia, porque supondría una violación de su soberanía y su independencia». Al respecto ver: EL PAÍS (2011, 13 de marzo). La Liga Árabe respalda imponer una zona de exclusión aérea sobre Libia.

zona de exclusión aérea en Libia, puesto que la misma requería en primer término destruir la defensa aérea de Libia. Al respecto Chivvis (2014), documenta las expresiones del Secretario Gates «The fact was, he said, this would be “a big operation in a big country,” adding, “Let's just call a spade a spade...a no-fly zone begins with an attack on Libya to destroy the air defenses. That's the way you do a no fly-zone” » (p.38). Dicho criterio habría sido compartido por otros funcionarios, como por el vicepresidente Joe Biden.

Por otra parte, la Secretaria de Estado, Hillary Clinton apoyaba desde un primer momento el coordinar esfuerzos para actuar en Libia en apoyo a los rebeldes. Así desde fines de febrero manifestaba la apertura de la administración para ofrecer cualquier tipo de asistencia. (Caño, El País, 2011, 27 de febrero) En el marco de la 16º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos en Ginebra el 28 de febrero, la secretaria Clinton habría manifestado «“Ha llegado la hora de que Gadafi se vaya ahora, sin más violencia o dilación”» (Martínez De Rituerto, El País, 2011, 1 de marzo). Sin embargo, mantenía cierta cautela en el discurso, respecto a establecer una zona de exclusión aérea, pero consideraba que la misma, era una opción sobre la mesa (*The Guardian*, 1 marzo 2011).

En la comparecencia al Comité del Senado el 2 de marzo de 2011, la secretaria Clinton, reafirmó el apoyo al “pueblo libio” así como la exigencia de la salida de Gadafi. Aunque no se refirió explícitamente a la zona de exclusión aérea, señaló que las opciones se mantienen en la mesa, mientras el gobierno de Gadafi siga atacando a su propia gente: Al respecto afirmó: «Our combatant commands are positioning assets to prepare to support these critical civilian missions, and we are taking no option off the table, so long as the Libyan Government continues to turn its guns on its own people».²⁰⁹

La posición de Estados Unidos fue esclarecida luego de la llamada que realizara el presidente Barack Obama al Primer Ministro Cameron del Reino Unido, el 8 de marzo. En la cual habrían estado de acuerdo en que el objetivo común en Libia comprendía tres

²⁰⁹Ver: *State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations for Fiscal Year 2012*. Statement of Hon. Hillary Rodham Clinton, Secretary. Department of State. March 2, 2011. Disponible en: <https://www.appropriations.senate.gov/hearings/sfops-hearing-fy12-budget-request-for-the-department-of-state-and-foreign-operations>

aspectos fundamentales: poner fin a la brutalidad y violencia; la salida de Gadafi del poder lo más pronto posible; y una transición que satisfaga las aspiraciones de libertad, dignidad y un gobierno representativo del pueblo libio.²¹⁰ En aquella ocasión también habrían acordado, seguir adelante con la planificación, incluyendo a la OTAN, sobre las posibles respuestas como la vigilancia, la asistencia humanitaria y la aplicación del embargo de armas y una zona de exclusión aérea.²¹¹

Sin embargo, la decisión de intervenir militarmente en Libia todavía era motivo de discusión dentro de la administración americana, el presidente Obama habría estado de acuerdo con el Secretario de Defensa Gates, de que no tenía sentido una zona de exclusión aérea sino mejoraba la situación sobre el terreno. Después de barajar algunas alternativas, el equipo de Seguridad Nacional consideró que las medidas militares que involucraban ataques contra las fuerzas de Gadafi en el terreno eran las únicas alternativas reales. Así, en el lapso de 24 horas, Estados Unidos habría pasado de una estrategia diplomática a apoyar una acción militar agresiva, que ningún otro país habría aceptado hasta el momento. (Chivvis, 2014, pp.58-59).

El 17 de marzo de 2011 el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1973 (2011), con diez votos a favor (Bosnia-Herzegovina, Colombia, Francia, Gabón, Líbano, Nigeria, Portugal, Sudáfrica, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Estados Unidos de América), cinco abstenciones (Brasil, China, Alemania, India, Rusia) y ninguno en contra. (Acta de la sesión 6498^a, S/PV.6498).

1.2 ¿La decisión del Consejo de Seguridad de la ONU de intervenir militarmente en Libia se basó en el principio de la Responsabilidad de Proteger?

²¹⁰ Ver: The White House, Office of the Press Secretary. *Readout of the President's call with Prime Minister Cameron of the United Kingdom*, March 08, 2011.

²¹¹ Ibid.

A pesar del criterio común de que la intervención militar en Libia en el 2011 fue la primera vez que se aplicaba la Responsabilidad de Proteger a nivel colectivo, por lo que se consideraba como una operación de la Responsabilidad colectiva de proteger, se considera que dicha apreciación no es correcta, o al menos es imprecisa. Para fundamentar esta premisa se ha considerado analizar y determinar si los factores que fueron considerados por el Consejo de Seguridad para aprobar la intervención, previamente abordados, se ajustaban a los principios precautorios de la intervención militar elaborados por la CIISE (2001). Puesto que, al momento de la decisión de intervenir en Libia, era la única herramienta teórica-práctica que se había elaborado.²¹²

Como se señaló previamente, el CIISE consideró de manera general que «Aunque no hay una sola lista universalmente aceptada, [...] todos los criterios necesarios para adoptar una decisión pueden agruparse de modo sucinto bajo seis epígrafes: *autoridad competente, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables*» (Informe CIISE 2001, pár. 4.16)

Autoridad competente

La cuestión de la autoridad en el marco de la Responsabilidad de Proteger fue un tema central de análisis de la CIISE, de ahí que se planteó la cuestión de «¿quién tiene derecho a determinar en cada caso concreto si hay que dar luz verde a una intervención militar con fines de protección humana?» (Informe CIISE 2001, pár. 6.1). En ese sentido los miembros de la Comisión fueron tajantes al considerar que «No existe órgano mejor ni más adecuado que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para autorizar una intervención militar con fines de protección humana» (Informe CIISE 2001, Sinopsis). Lo cual fue confirmado por los Jefes de Estados cuando aprobaron las disposiciones del

²¹² Respecto a los principios precautorios de la intervención militar en el marco de la Responsabilidad de Proteger, Brasil presentó la propuesta *La Responsabilidad al Proteger* (RwP Responsibility while Protecting). Sin embargo, fue después de la decisión del Consejo de Seguridad de intervenir militarmente en Libia. Ver: Carta fecha 9 de noviembre de 2011 dirigida al Secretario General por la Representante Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas. (A/66/551-S/2011/701, 17.02.2012)

párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre del 2005, supeditando la adopción colectiva a la autorización previa del Consejo de Seguridad.

Desde que el Consejo de Seguridad aprobara la Resolución 1970 (2011) con la que se impuso medidas coercitivas de acuerdo con el artículo 41 de la Carta, se evidenció la voluntad de los Estados Miembros, de supeditar la respuesta a la crisis en Libia a la autoridad del Consejo.

Las discusiones posteriores sobre el establecimiento de una zona de exclusión aérea y especialmente la intervención militar en Libia, fueron decisivas en relación a supeditar la actuación militar a la autorización previa del Consejo de Seguridad, y no a la intervención militar unilateral que en algún momento se consideró viable, como dejaba entrever el discurso francés, principalmente cuando el presidente Sarkozy señalaba que «podría prescindirse del aval del Consejo de Seguridad para una actuación de ese calibre» (El País, 2011, 12 de marzo). Así, la aprobación de la Resolución 1973 (2011), la cual posibilitó la intervención militar en Libia a través de la autorización a los Estados a adoptar «todas las medidas necesarias [...] para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque», cumplía, de principio, con el criterio de autoridad competente señalado por el CIISE.

Causa Justa

El criterio de causa justa comprende de manera general el determinar si existe justificación necesaria para emprender una intervención militar con el fin de proteger. Como afirmó el CIISE «La intervención militar con fines de protección humana es una medida excepcional y extraordinaria y para que esté justificada ha de existir o ser inminente un daño grave e irreparable» (Informe CIISE 2001, pár. 4.18).

Un factor determinante para la Comisión era que «los actos han de cometerse a gran escala, para justificar una intervención militar» (pár.4.21). En aquella ocasión la Comisión aclaró que la intervención militar podría emprenderse «como medida de previsión cuando existan pruebas evidentes de que podría cometerse una matanza a gran

escala» (pár. 4.21). Con la aprobación de los párrafos 138 a 140 del Documento Final del 2005, la Asamblea General de la ONU avanzó en la delimitación de los actos que requieren protección, los cuales –según las circunstancias– justifican una intervención militar, como son el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y la depuración étnica.

En relación con la decisión de intervenir en Libia en el 2011, el criterio de los Miembros del Consejo fue que «los ataques generalizados y sistemáticos contra la población [...] en Libia, [podían] constituir crímenes de lesa humanidad» (Preámbulo de las resoluciones 1970 y 1973 del 2011). Ello junto a la afirmación de que las autoridades libias tienen la responsabilidad de proteger a la población libia, también enunciado en los preámbulos de las dos resoluciones, constituyó el marco político de la decisión de autorizar medidas coercitivas como la intervención militar, lo cual para algunos constituye la evidencia que se actuaba a nombre de la Responsabilidad de Proteger.

Sin embargo, la determinación de que se cometían crímenes de lesa humanidad o que podían producirse matanzas a gran escala en Libia, no se basó en Informe alguno que sustente dicha apreciación y principalmente que exponga la situación real en el terreno. A pesar de las imágenes y versiones alarmantes que publicaban los medios de prensa durante el mes de febrero y marzo del 2011, y el criterio de que se cometían crímenes de lesa humanidad, como fue el señalamiento que hiciera Navi Pillay, Comisionada de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la información en algunos casos era confusa.

Por ello, a pesar de las consideraciones de que la población corría riesgo de una matanza indiscriminada por el gobierno de Gadafi, es preciso señalar que las resoluciones del Consejo de Seguridad principalmente en la 1973 (2011), obviaron la existencia de grupos armados que actuaban militarmente contra el gobierno, los mismos que también cometían de actos de violencia contra la población y los bienes. Como en aquel momento lo señaló el Profesor Félix Arteaga:

No es fácil saber lo que ocurre cuando las fuentes son escasas y poco fiables. [...] Por eso los gobiernos que disponen de medios de inteligencia para saber qué está pasando sobre el terreno, si las acciones armadas son sobre la población o sobre objetivos militares, los están empleando para supervisar la evolución real de los acontecimientos. [...] Al empleo indiscriminado de la fuerza durante los primeros días por las fuerzas armadas libias, que les valió la condena internacional y la

descalificación del gobierno libio como interlocutor de la población civil, le ha seguido un uso más militar y selectivo sobre los objetivos militares acorde con el Derecho Internacional Humanitario. Por su parte, entre quienes se movilizaron contra Gadafi no sólo están los civiles que se revelaron de forma pacífica como sus contrapartes tunecinas o egipcias sino también quienes, a diferencia de estos, asaltaron y quemaron centros oficiales, se hicieron con armas abandonadas y combaten con ellas para derrocar al régimen. No son dos bandos equiparables en cuanto a su capacidad militar, pero mientras ambas partes recurran a la fuerza, la situación se parece más a una guerra civil que a una agresión armada. Discriminar entre conflicto armado y represión indiscriminada y probar la existencia continuada y sistemática de ataques a la población civil es fundamental para que el Consejo de Seguridad apruebe una resolución que permita el uso de la fuerza, para que los gobiernos decididos a intervenir lo hagan y, también, para que el fiscal Moreno-Ocampo pueda probar la existencia de crímenes de guerra pasados o presentes, de “cualquiera de los dos bandos” como él mismo ha recordado ante la Corte Penal Internacional. (Arteaga, ARI 54/2011, p.3)

El cometimiento de actos de violencia por actores armados previa aprobación de la Res. 1973 (2011), fue corroborado un año después por la Comisión Internacional de Investigación establecida por el Consejo de Derechos Humanos el 25 de febrero de 2011, a través del segundo reporte presentado el 8 de marzo de 2012 (A/HRC/19/68). La Comisión se refirió a los asesinatos ilegales cometidos por las fuerzas anti-Gadafi denominadas *thuwar* durante el mes de febrero de 2011, en general afirma que grupos de chadianos (nacionales del Chad) fueron ejecutados por los *thuwar* a finales de febrero del 2011 en Benghazi. Así también que más de una docena de soldados del régimen de Gadafi habrían sido asesinados por disparos tras la cabeza entre el 22 y 23 de febrero en Al Bayda y Darnah, confirmado por imágenes de teléfono móvil.²¹³

Las falencias en cuanto a la información sobre la situación en el terreno era una cuestión evidente al momento de aprobar la Res. 1973 (2011). Como lo manifestó el representante permanente de la India ante las Naciones Unidas, Manjeev Singh Puri: «Hoy el Consejo ha aprobado una resolución en la que se autorizan medidas de gran alcance con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, teniendo relativamente poca información fidedigna acerca de la situación sobre el terreno en Libia» (Acta de la sesión 6498^a, 17-03-2011).

²¹³ Además, en el reporte se incluye los daños a la propiedad privada y pública cometidas por los *thuwar* principalmente después de que las ciudades cayeron bajo su control. Al respecto ver: *Report of the International Commission of Inquiry on Libya*. Human Rights Council (HRC). Advanced United Version. (A/HRC/19/68) del 8 de marzo de 2012. (pár. 30 y 93)

Por lo anterior, se observa que la justificación para la intervenir militarmente en Libia, esto es la observancia del criterio de causa justa, mostraba falencias considerables, principalmente en relación con pruebas evidentes, que determinen la situación real en el terreno, y los actores en el conflicto.

Intención correcta

De manera general, la intención correcta en el marco de la RtoP se refiere al fin o propósito fundamental de la intervención militar, el cual «debe ser atajar o evitar el sufrimiento humano» (Informe CIISE 2001, pár. 4.33). La Comisión subrayó que el derrocamiento de un régimen no es un objetivo legítimo, aunque precisó que «para cumplir el mandato de proteger puede resultar imprescindible privar a dicho régimen de la capacidad de perjudicar a su población, y según los casos se adoptarán distintas medidas para lograrlo» (Informe CIIS 2001, pár.4.33).

Sin embargo, la Comisión también reconoció que es posible que existan otros motivos, además de los motivos humanitarios, que impulsen la decisión de intervenir. Al respecto afirmó:

Puede que los motivos humanitarios no siempre sean los únicos que impulsan al Estado o los Estados que participan en la intervención, incluso aunque esta cuente con la autorización del Consejo de Seguridad. El altruismo absoluto-la total ausencia de mezquinos intereses personales- puede ser un ideal, pero no siempre se da en realidad, ya que lo normal, en las relaciones internacionales como en las demás esferas, es que se combinen distintos motivos. Además, dado que toda acción militar conlleva gastos presupuestarios y un riesgo para el personal, al Estado que interviene tal vez le resulte políticamente imprescindible alegar que tiene cierto interés en la intervención, por muy altruista que sea su motivación primordial. (Informe CIISE 2001, pár. 4.35)

Como se desprende del texto de la Res. 1973 (2011), el objetivo de la autorización del uso de la fuerza, o en el lenguaje de la ONU adopción de «todas las medidas necesarias» (pár. 4 y 8), era el proteger a los civiles bajo amenaza de ataque. Así también, la decisión de establecer una zona de prohibición de vuelos tenía por fin ayudar a proteger a los civiles. De ahí, que el objetivo fundamental de proteger a los civiles fue ratificado por los representantes de los Estados Miembros del Consejo de Seguridad, en las declaraciones emitidas en la sesión de aprobación de la resolución (S/PV.6948).

A pesar de que en la resolución no se hace referencia al cambio de régimen en Libia, las declaraciones en la sesión de la aprobación dejan entrever que era uno de los objetivos políticos que perseguían los Estados. Al respecto el representante del Reino Unido, Sir Mark Lyall Grant afirmó «El propósito fundamental de esta resolución es claro: poner fin a la violencia, proteger a los civiles y hacer posible que el pueblo libio, liberado de la tiranía del régimen de Al-Qadhafi, determine su propio futuro» (S/PV.6948, p.5). Mientras que el representante de Portugal, Moraes Cabral, sentenció: «Para la comunidad internacional, el régimen que ha gobernado Libia durante más de 40 años ya ha llegado a su fin, por voluntad del pueblo libio» (S/PV.6948, p.9).

Así también, y a pesar de que el representante de Alemania se abstuvo de votar, puesto que no apoyaba la opción militar, consideró que «la aplicación de sanciones firmes, con el apoyo de toda la comunidad internacional, será un medio eficaz de poner fin al régimen de Al-Qadhafi y, de ese modo, iniciar la necesaria transición política» (S/PV.6948p.5).

Además de dichas afirmaciones, el considerar ilegítimo al gobierno de Gadafi y por otro lado el reconocer al Consejo Nacional de Transición de Libia, era claro que la Comunidad Internacional se posicionaba políticamente a favor de uno de los bandos enfrentados. Lo cual no encontraba cabida en el criterio de intención correcta de la RtoP.

Último recurso

El criterio de último recurso ha sido considerado, desde el inicio de la discusión de la RtoP en las Naciones Unidas, como uno de los principales elementos que deben considerarse antes de decidir el usar la fuerza. Al respecto el Secretario General en su primer informe sobre la RtoP del 2009, afirmó: «Sin duda, como se ha señalado muchas veces, el uso de la fuerza sólo se debería plantear como último recurso» (pár.40). En el Informe del CIISE se aclara lo que comprende el criterio de último recurso, a saber:

Hay que explorar todas las vías diplomáticas y no militares de prevención o solución pacífica de las crisis humanitarias. La responsabilidad de reaccionar mediante la coerción militar solo puede justificarse cuando se haya cumplido por completo la responsabilidad de prevenir. Esto no tiene por qué significar literalmente que se hayan intentado todas y cada una de las opciones y que hayan fracasado, pues con frecuencia no hay tiempo para hacerlo. Pero sí implica que deben existir motivos

razonables para creer que, en todo caso, si se hubiera intentado aplicar tal o cual medida no habría surtido efecto. (Informe CIISE 2001, pár. 4.37)

La Comisión se refirió al establecimiento de medidas preventivas,²¹⁴ entre ellas las medidas políticas y diplomáticas de prevención directa, como la intervención del Secretario General, así como el envío de misiones de investigación (Informe CIISE, 2001, pár. 3.26). En relación con medidas de prevención de carácter económico, se señaló que podrían ser medidas positivas o negativas, entre estas últimas se encontrarían las medidas coercitivas, como la amenaza de sanciones comerciales y financieras (Informe CIISE, 2001, pár.3.27).

Respecto a la situación en Libia, se observa que, en el lapso de un mes, desde que se iniciaron las protestas (15 de febrero) hasta que el Consejo de Seguridad decidió intervenir militarmente (17 de marzo); las medidas preventivas promovidas por la comunidad internacional fueron las medidas coercitivas no militares comprendidas en la Res. 1970 (2011) del 26 de febrero. En la misma que el Consejo exigió poner fin de inmediato a la violencia; remitió la situación a la Corte Penal Internacional; impuso el embargo de armas; y emitió prohibición de viajar y congelación de activos.

El 2 de marzo, Libia habría solicitado al Consejo de Seguridad «que la aplicación de la Resolución 1970 sea suspendida hasta que se compruebe la veracidad de las alegaciones que allí se llevaban a cabo» (Bermejo García, 2011, p.25). Sin embargo, dicha solicitud no fue escuchada y la violencia en Libia escaló hasta configurarse una guerra civil.

Además, es importante señalar que solo un día antes de aprobada la resolución 1973(2011), llegó a Libia, «el Enviado del Secretario General de las Naciones Unidas para asuntos humanitarios en Libia, Rashid Klalikow, con la misión de informar sobre la situación humanitaria en el país [...]» (Bermejo García, 2011, p.31), por lo cual, no puede considerarse como una medida preventiva.

²¹⁴ El Informe del CIISE 2001, clasificó las medidas de prevención, en relación con las causas de los conflictos armados, entre las causas subyacentes o profundas y las causas desencadenantes o directas. Al respecto ver: CIISE, 2001 pp.25 a 31.

De lo anterior, se aprecia que el criterio de último recurso para decidir intervenir en Libia tiene falencias considerables.

Respecto a los criterios que comprende los medios proporcionales y probabilidades razonables, hay que señalar que la Resolución 1973 (2011) no se refirió a ninguno de los elementos que comprenden dichos criterios, como: la escala, duración e intensidad de la intervención militar que señala el Informe CIISE en el párrafo 4.39. Sobre las probabilidades razonables, la CIISE fue clara al señalar que:

La acción militar sólo está justificada si tiene posibilidades razonables de tener éxito, es decir, de atajar o evitar las atrocidades o evitar las atrocidades o el sufrimiento que la provocaron. La intervención militar no se justifica si no puede lograrse realmente la protección o si se teme que la intervención podría ser más perjudicial que la inacción absoluta. En particular, una acción militar con fines limitados de protección humana resulta injustificable si durante su transcurso desencadena un conflicto mayor. Puede ocurrir que el rescate de algunos seres humanos exija un precio inaceptable, quizás una conflagración regional más amplia con la participación de importantes potencias militares. En estos casos, aunque nos duela reconocerlo, ya no está justificada una acción militar coercitiva. (Informe CIISE 2001, pár. 4.41)

Sin embargo, y a pesar de la importancia que merecía el análisis del balance de las consecuencias y las probabilidades de éxito de la intervención militar, dichos aspectos no habrían sido discutidos al momento de la aprobación de la Resolución 1973(2011), al contrario, algunos representantes, principalmente quienes se abstuvieron de votar, reprocharon la falta de explicación y claridad al respecto. A continuación, se transcribe los señalamientos de los representantes de India, Rusia y China, realizaron al respecto:

Sr. Manjeev Singh Puri (India)

[T]ampoco tenemos información clara sobre los pormenores de las medidas de aplicación, entre otros, quién participará y con qué recursos, y cómo se llevarán a cabo exactamente esas medidas.

Sr. Churkin (Federación Rusia)

Participamos activamente en las deliberaciones sobre el proyecto de resolución. Lamentablemente, la labor sobre ese documento no se realizó siguiendo la práctica habitual del Consejo de Seguridad. En esencia, toda una gama de preguntas que Rusia y otros miembros del Consejo formularon siguieron sin respuesta. Eran preguntas concretas y legítimas, que se referían a la manera en que se establecería la zona de prohibición de vuelos, cuáles serían las normas para entablar combate y cuáles serían los límites para el uso de la fuerza.

Sr. Li. Baodong (China)

China y otros miembros del Consejo planeamos preguntas concretas. Sin embargo, lamentablemente, muchas de esas preguntas no recibieron respuesta ni fueron aclaradas. China tiene serias dificultades con algunos pasajes de la resolución.

(S/PV.6498, pp.6,9 y 11)

De lo anterior se observa que la decisión de intervenir en Libia se ajustó vagamente a los criterios necesarios para justificar una intervención militar en el marco de la RtoP. Sin embargo, el paraguas político que proporcionaba la RtoP, habría servido para que quienes impulsaban la aprobación de la Resolución 1973 (2011) consiguieran los votos necesarios en el Consejo de Seguridad, como el caso del voto de Sud-África (Miembro no Permanente) país que tenía lazos cercanos con Gadafi (Chivvis, 2014, p.63). Por lo que, de manera general, se deduce que la Responsabilidad de Proteger fue la vía para el discurso político, a fin de legitimar la intervención militar en Libia.

A pesar, de dicha afirmación general, y a fin de determinar si el uso de la fuerza en Libia en el 2011 corresponde una intervención RtoP, es imperativo observar la dimensión operacional del uso de la fuerza, esto es responder a la pregunta ¿Cómo se intervino en Libia para proteger a la población? Para lo cual, se expondrán los principales elementos de las operaciones militares desplegadas durante los siete meses de intervención.

1.3 ¿Las operaciones militares desplegadas en Libia, son un modelo de la aplicación de la Responsabilidad Colectiva de Proteger?

Desde que se planteó la idea de la Responsabilidad de Proteger, las consideraciones operacionales de la intervención militar con el fin de proteger fueron consideradas como una cuestión trascendental en la aplicación de la Responsabilidad de Proteger, lo cual merece especial atención. Así lo dejó por sentado, la CIISE en su Informe del 2001 particularmente en el Capítulo 7 titulado *La Dimensión Operacional*, en el que entre otros, señaló que «Las intervenciones militares con fines de protección humana tienen objetivos diferentes de las operaciones tradicionales de guerra o mantenimiento de la

paz» de ahí que «estas intervenciones difieren de la guerra clásica en que su objetivo es proteger a una población, no derrotar o destruir militarmente al enemigo» (Informe CIISE 2001, p. 7.1).

En ese contexto, la Comisión promovió el establecimiento de una «“Doctrina de las operaciones de protección humana”», y elaboró los siguientes principios operacionales que deben guiar las intervenciones militares con el fin de proteger:

Principios Operacionales

- A. Unos objetivos claros, un mandato siempre claro e inequívoco y recursos adecuados
- B. La adopción de un planteamiento militar común por las partes implicadas, unidad de mando, y jerarquía de mando y comunicaciones claras e inequívocas.
- C. La aceptación de ciertas limitaciones, aumento progresivo y gradación de la aplicación de la fuerza, siendo el objetivo proteger a una población y no derrotar a un Estado.
- D. Unas reglas de combate que se ajusten al concepto operacional y sean precisas, reflejen el principio de proporcionalidad y respeten plenamente el derecho internacional humanitario.
- E. La aceptación de que la protección de la fuerza no puede convertirse en el objetivo principal.
- F. La máxima coordinación posible con las organizaciones humanitarias. (Informe CIISE 2001, sinopsis)

De lo anterior, y considerando que el desarrollo político-teórico del aspecto operacional de las intervenciones militares en el marco de la RtoP es incipiente, y que el único trabajo oficial sobre el tema, que existía al momento de que el Consejo de Seguridad decidiera intervenir en Libia en marzo del 2011 era el realizado por la CIISE, se utilizará dicho estudio para el análisis general de los principales elementos comprendidos en las operaciones militares emprendidas en Libia, principalmente la Operación Odisea del Amanecer (*Operation Odyssey Dawn*) y la Operación Protector Unificado (*Operation Unified Protector*), las mismas que serán analizadas en dos fases de intervención.

Primera fase de la intervención militar en Libia (19 a 31 de marzo de 2011)

Los hechos que se suscitaron a partir de la aprobación de la Resolución 1973 (2011), pusieron en evidencia la débil o inexistente planificación previa a la intervención militar. Así desde el 19 de marzo del 2011, día en que aviones franceses emprendieron las primeras operaciones de ataque cerca de Benghazi para establecer la zona de prohibición

de vuelos (*no-fly zone*), las divergencias políticas sobre el objetivo de las operaciones militares y problemas de coordinación en el plano operacional fueron notorios.²¹⁵

Así también, los criterios sobre el objetivo de la operación eran contradictorios, mientras el secretario de defensa de Estados Unidos, Robert Gates, declaraba que Gadafi no era objetivo de la operación,²¹⁶ el ministro de Defensa de Reino Unido, Liam Fox, consideraba que Gadafi podría ser un objetivo legítimo.²¹⁷ La operación militar no contaba con un mando integrado, se trataban de operaciones coordinadas por los tres países que lideraban la intervención a través de tres operaciones que eran dirigidas estratégicamente por el Comando de África de Estados Unidos (AFRICOM), en ese entonces al mando del General Carter Ham.²¹⁸ Operación *Odyssey Dawn* de Estados Unidos, Operación *Harnattan* de Francia y Operación *Ellamy* de Reino Unido, además de otros participantes, Estados Miembros de la OTAN y de Estados No-Miembros. (CRS Report for Congress, March 30, 2011)

Las debilidades en la estructura del mando generaron entre otros, la indefinición del mandato de la misión, así como problemas de tipo operacional en relación a la aplicación de las reglas de enfrentamiento (*ROE Rules of Engagement*) que son las directrices que regulan las circunstancias y limitaciones del uso de la fuerza durante las operaciones.²¹⁹

²¹⁵ El 19 de marzo de 2011 se celebró la Cumbre de París, en la que habrían participado 17 países y tres organizaciones internacionales: la ONU, la Unión Europea y la Liga Árabe. El presidente Sarkozy al finalizar la reunión habría señalado que los aviones franceses ya estaban atacando las fuerzas de Gadafi en Benghazi. Lo cual habría sido confirmado por el Ministro de Defensa francés Thierry Burkhard. Al respecto ver: EL PAÍS (2011, 19 de marzo). La cumbre de París da luz verde al inicio inmediato de los ataques contra Gadafi. Así también, Christopher Chivvis señala que pocos líderes habrían estado al tanto de la operación francesa, lo cual a criterio de un diplomático europeo casi rompió la coalición. (Chivvis, 2014, 69-70)

²¹⁶ En aquella ocasión el secretario Gates consideró que era insensato situar la muerte de Gadafi como objetivo de la operación. Al respecto ver: EL PAÍS (2011, 20 de marzo). El Ejército de EEUU asegura que Gadafi no es el objetivo de la operación.

²¹⁷ En ese mismo contexto el Ministro de Exteriores Británico William Hague, prefirió no especular sobre los objetivos de la operación, sin embargo, habría manifestado que «“todo depende de cómo se comporte la gente”, en referencia a Gadafi». Al respecto ver: EL PAÍS (2011, 21 de marzo). La descoordinación entre los aliados siembra dudas sobre la operación en Libia.

²¹⁸ El general Carter F. Ham de Estados Unidos, ejerció las funciones de comandante de AFRICOM desde marzo del 2011 a abril 2013. Disponible en: <http://www.africom.mil/about-the-command/leadership/former-commanders>

²¹⁹ *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*, (February, 2018), documento que establece la terminología militar de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, señala la definición de *rules of engagement* «Directives issued by competent military authority that delineate the circumstances and limitations under which United States forces will initiate and/or continue combat engagement with other

Al respecto el General Ham, comandante del AFRICOM, a pocos días de haberse emprendido la intervención militar en Libia, habría señalado sus preocupaciones sobre algunas de las dificultades de aplicar las reglas de distinción en el terreno.²²⁰

Como señala el Informe presentado al Congreso de Estados Unidos *Operation Odyssey Dawn (Libia)*, por Jerimiah Gertler, el 30 de marzo de 2011 (CRS Report for Congress, March 30, 2011), desde el inicio de las operaciones, las mismas habrían sido operaciones ofensivas dirigidas a establecer y mantener la zona de prohibición de vuelos, así como el atacar a las fuerzas terrestres de Gadafi. Así, en los primeros días las fuerzas de la coalición, el ataque se habría dirigido a vehículos blindados y tanques, de los cuales cinco habían sido neutralizados por los ataques de aviones franceses.²²¹ La zona de prohibición de vuelos fue habilitada por un ataque contra activos de defensa aérea de Libia y otros objetivos utilizando 110 misiles crucero Tomahawk y Tactical Tomahawk y ataque por tres bombarderos B-2 Spirit, contra bases aéreas de Libia.²²² Al 23 de marzo la zona de exclusión aérea abarcaba toda la costa libia. (Ver Figura nº 3)

Los ataques terrestres y aéreos en Libia por la coalición provocaron serios cuestionamientos sobre la interpretación de la Resolución 1973 (2011), como afirma The Guardian «The attacks were widely seen internationally as disproportionate, careless of civilian lives, and extending beyond the agreed plan to impose a defensive no-fly zone».²²³ De ahí que Rusia, China, Sud-África además de criticar los ataques, habrían pedido un alto al fuego, así como otros países entre ellos India, Nigeria, Uganda. Al

forces encountered. Also called ROE. See also law of war. » Disponible en: <http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/dictionary.pdf>

²²⁰ Diario El País documentó algunas de las declaraciones que realizara el general Carter Ham, «Hay civiles que han tomado las armas, pero simplemente para defender sus casas o negocios. Estos siguen siendo civiles. Pero los hay también en la oposición, con vehículos blindados y armas pesadas. Personalmente, creo que eso significa que estos ya no están cubiertos por la cláusula de protección civil. No es una distinción clara, porque tampoco son una fuerza militar regular. Es una situación muy problemática». EL PAÍS (2011, 23 de marzo). La indefinición de las reglas de ataque complica la campaña de los aliados.

²²¹ Los activos franceses desplegados consistían en 20 aviones de combate Rafale y Mirage, los cuales operaban desde Solenzara, Córcega y el portaviones Charles de Gaulle, el mismo que transportaba 26 aviones adicionales, 16 de ellos de combate. Al respecto ver: CRS Congressional Research Service (March 30, 2011). *Operation Odyssey Dawn (Libya): Background and Issues for Congress. France-Operation Harmattan* pp. 17-18

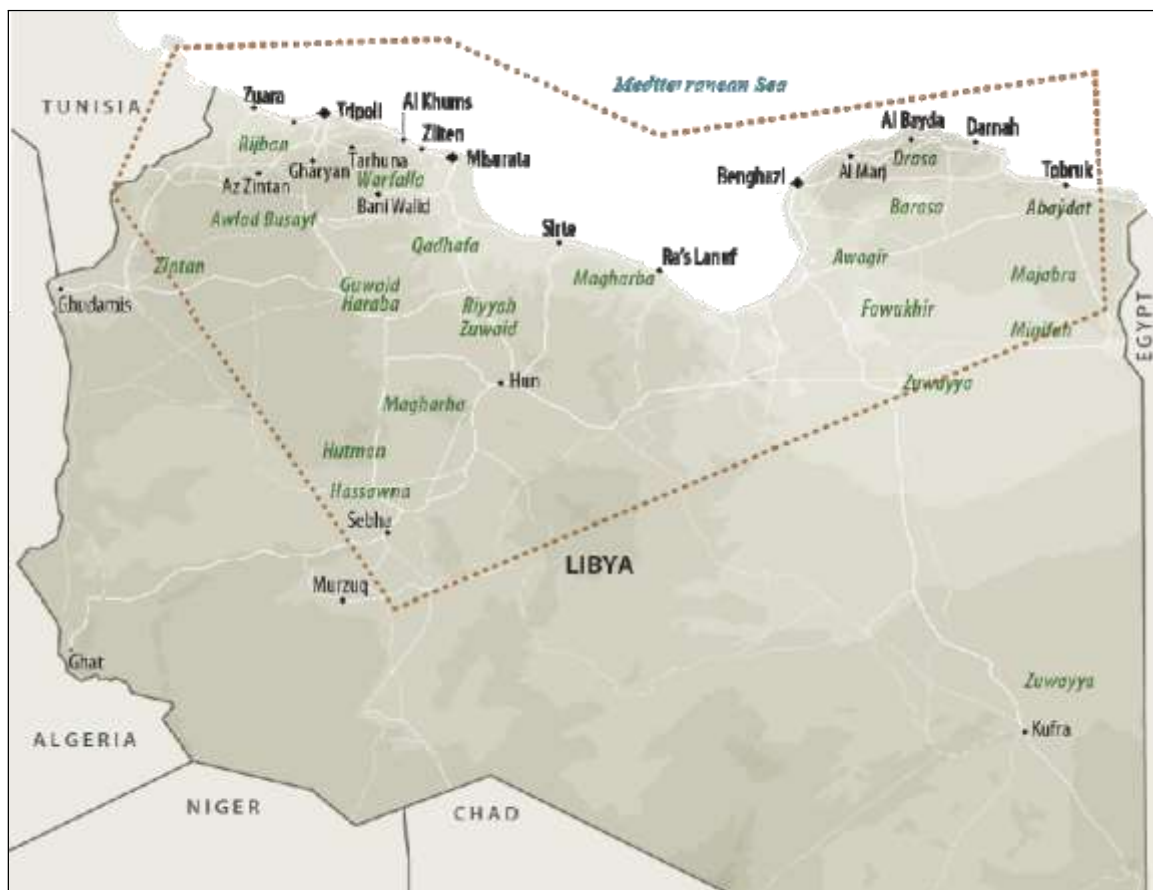
²²² Missiles Tomahawks también habían sido disparados de barcos británicos, y los aviones británicos Tornado GR4, habrían empleado misiles de crucero Strom Shadow. *Ibid.*, p. 7

²²³ TISDALL, S. (2011, March 23). The consensus on intervention in Libya has shattered. The Guardian.

respecto el presidente Jacob Zuma de Sud África, Estado que en ese entonces era Miembro no-Permanente del Consejo de Seguridad y votó a favor de la Res. 1973 (2011), habría considerado que los ataques aéreos, tenían más que ver con el cambio de régimen que con la asistencia humanitaria.²²⁴ Mientras que el Secretario General de la Liga Árabe Amr Moussa, habría señalado «“What is happening in Libya differs from the aim of imposing a no-fly zone, and what we want is the protection of civilians and no the bombardment of more civilians”» (Chivvis, 2014, 90)

Figura n°3

ZONA DE PROHIBICIÓN DE VUELOS EN LIBIA (marzo 24, 2011)



Fuente: CRS Report for Congress. (March 30, 2011). Operation Odyssey Dawn (Libya): Background and Issues for Congress, p.9.

²²⁴ Ibid.

Mientras tanto las exigencias de que la OTAN asuma el liderazgo de la operación se enfrentaban a la reticencia de Francia a dicha opción, lo cual generó diversas reacciones.²²⁵ Como la amenaza de Italia, de «impedir el uso de sus bases si la OTAN no coordina[ba] la operación militar», así como la negativa de Noruega de accionar seis cazabombarderos F-16, enviados para integrarse a la operación de la coalición, hasta que se defina la cuestión del mandato. (El País, 2011, 21 de marzo)

La aceptación de que la OTAN asumiera las operaciones militares que promovía la Res.1973 (2011) fue alcanzada el 24 de marzo, tras el acuerdo de los 28 Miembros de la OTAN, especialmente de Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Turquía.²²⁶ En aquella ocasión el portavoz de la OTAN, Oana Lungescu, indicó que bajo la Operación *Unified Protector* la dirección de las operaciones militares de la OTAN estaría bajo responsabilidad del Consejo Atlántico Norte, y la operación sería dirigida por el Comando de Fuerzas Conjuntas de Nápoles.²²⁷ Sin embargo, no fue hasta el 27 de marzo, que la OTAN decidió asumir todos los aspectos militares de la Res. 1973 (2011), incluida la protección de civiles y área civiles mediante posibles ataques aéreos contra las fuerzas terrestres leales a Gadafi.²²⁸ La OTAN asumió el control y mando de las operaciones el 31 de marzo y suplantó a la coalición de Estados Unidos, Francia y Reino Unido en el mando de todas las operaciones militares en Libia.

²²⁵ Chivvis (2014), respecto al traspaso del mando político y estratégico de la operación en Libia, señala que había tres posiciones. La primera liderada por Estados Unidos y Reino Unido y apoyada por el secretario de la OTAN Rasmussen, además de Turquía, Italia y otros, los cuales estaban de acuerdo en el traspaso total de las operaciones a la OTAN. La segunda liderada por Alemania, que estaba en contra de la intervención, pero no iba a bloquear la acción de la OTAN, y la tercera posición liderada por Francia, que impulsó la intervención, pero estaba totalmente en contra de que intervenga la OTAN. Al respecto ver *Toppling Qaddafi... op.cit.* pp. 69-79

²²⁶ El acuerdo de que la OTAN lidera las operaciones en Libia habría surgido luego de las llamadas telefónicas entre Willian Hague, secretario de Relaciones Exteriores de Reino Unido; Alain Juppé, ministra de Exteriores de Francia; Hillary Clinton, secretaria de Estado de Estados Unidos; y Ahmet Davoutoglu, ministro de Asuntos Exteriores de Turquía. Ver: THE GUARDIAN (2011, March 25). *Libya: NATO to control no-fly zone after France gives way to Turkey.*

²²⁷ Al respecto ver: *Press briefing by NATO Spokesperson Oana Lungescu and GpCapt Geoffrey Booth, Operations Division, International Military Staff, 25 March 2011.* Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_71781.htm?selectedLocale=en

²²⁸ Las primeras operaciones para imponer la zona de exclusión aérea bajo el mando de la OTAN habrían comenzado el 27 de marzo. En aquella ocasión la OTAN decidió que las operaciones de implementación de la zona de exclusión aérea y otras operaciones aéreas serían controladas por el Comando Componente Aéreo Aliado en Izmir, Turquía, comandado por el teniente general estadounidense Ralph J. Jodice II. Al respecto ver: *CRS Report for Congress, op.cit.* pp. 16-17.

De manera general, la coalición internacional durante los doce días de actuación –del 19 de marzo al 29 de marzo– habría logrado, afectar seriamente la fuerza aérea de Gadafi, así como sus sistemas de defensa aérea y sistemas de comando y control, así como detener el ataque a Benghazi por parte del régimen de Gadafi (Chivvis, 2014, p. 94), además los ataques de la coalición permitieron al bando rebelde recuperar principales ciudades del este, como Ajdabiya, Braga, Ras Lanuf, mientras que las fuerzas de Gadafi controlaban el este del país. Así al momento que la OTAN iniciaba el mando y control total de las operaciones, la situación en Libia era de un conflicto armado interno internacionalizado, por lo que guerra estaba lejos de terminar.

Segunda fase de la intervención militar en Libia (31 de marzo al 31 de octubre de 2011)

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha justificado que la decisión de la Alianza de emprender acciones militares se basó en tres principios claros: una sólida base legal, un fuerte apoyo regional y una necesidad demostrable.²²⁹ En general la *Operation Unified Protector* (OUP por sus siglas en inglés), tenían tres objetivos o componentes: Imponer el embargo de armas; imponer la zona de exclusión aérea; y conducir ataques contra las fuerzas de Gadafi. Como se señala en su sitio oficial:

By the end of March 2011, OUP [Operation Unified Protector] had three distinct components:

- Enforcing an arms embargo in the Mediterranean Sea to prevent the transfer of arms, related materials and mercenaries to Libya.
- Enforcing a no-fly zone to prevent aircrafts from bombing civilian targets
- Conducting air and naval strikes against military forces involved in attacks or threatening to attack Libyan civilians and civilian populated areas. (NATO and Libya, Archived)

Sin embargo, la participación de la OTAN en la intervención en Libia es mucho más amplia y compleja de lo que señala su sitio oficial. En el transcurso de los siete meses que duró la Operación *Unified Protector*, las exigencias políticas y las necesidades operacionales, habrían provocado que las acciones emprendidas bajo el paraguas de la

²²⁹ Al respecto ver: *NATO and Libya (Archived)*. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_71652.htm?selectedLocale=en

OTAN se extralimitaran del mandato establecido por el Consejo de Seguridad de la ONU en la Resolución 1973 (2011).

Como se ha señalado previamente, el párrafo 4 de la resolución 1973 constituía el mandato general y la base de sobre la que se justificaba el uso de la fuerza por parte de los Estados Miembros sea individualmente o colectivamente para «proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia, incluida Benghazi, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio». Este párrafo no solo fue interpretado ampliamente por los decisores políticos y los planificadores operacionales, sino también fue aplicado con parcialidad. Dos factores confirman lo anterior:

- La consideración de que para proteger a los civiles era necesario destruir la capacidad operativa del régimen de Gadafi, así como atacar a las fuerzas militares que estaban bajo su control, en general promover su derrocamiento.
- La aplicación errónea del concepto de *protección a civiles*, puesto que se consideró como sujetos de protección, también a los combatientes rebeldes que eran parte en el conflicto interno internacionalizado.

En ese marco, dos cuestiones demuestran que las acciones emprendidas durante la campaña de la OUP se salieron del marco de lo expresamente autorizado por el Consejo de Seguridad. Dichas cuestiones son: el apoyo político, financiero, militar a los combatientes rebeldes, y el envío a Libia de Fuerzas Especiales (*Special Forces*, SF por sus siglas en inglés), para ayudar a las fuerzas rebeldes en su lucha contra Gadafi (*Thuwar*), lo cual era contrario a lo estipulado en el párrafo 4 de la Res. 1973 (2011), que excluía fuerzas en el terreno. Al respecto, Marcus Mohlin realizó un interesante estudio sobre las Operaciones de las Fuerzas Especiales (SOF por sus siglas en inglés) que fueron desplegadas en Libia, las cuales a su criterio tuvieron un importante rol en la campaña de la OTAN, a pesar de que muchas de ellas estaban fuera de la cadena de mando de la

OTAN.²³⁰ El estudio de Mohlin se enfoca en las actividades y roles tácticos llevados a cabo por las unidades de las SF, al respecto señala:

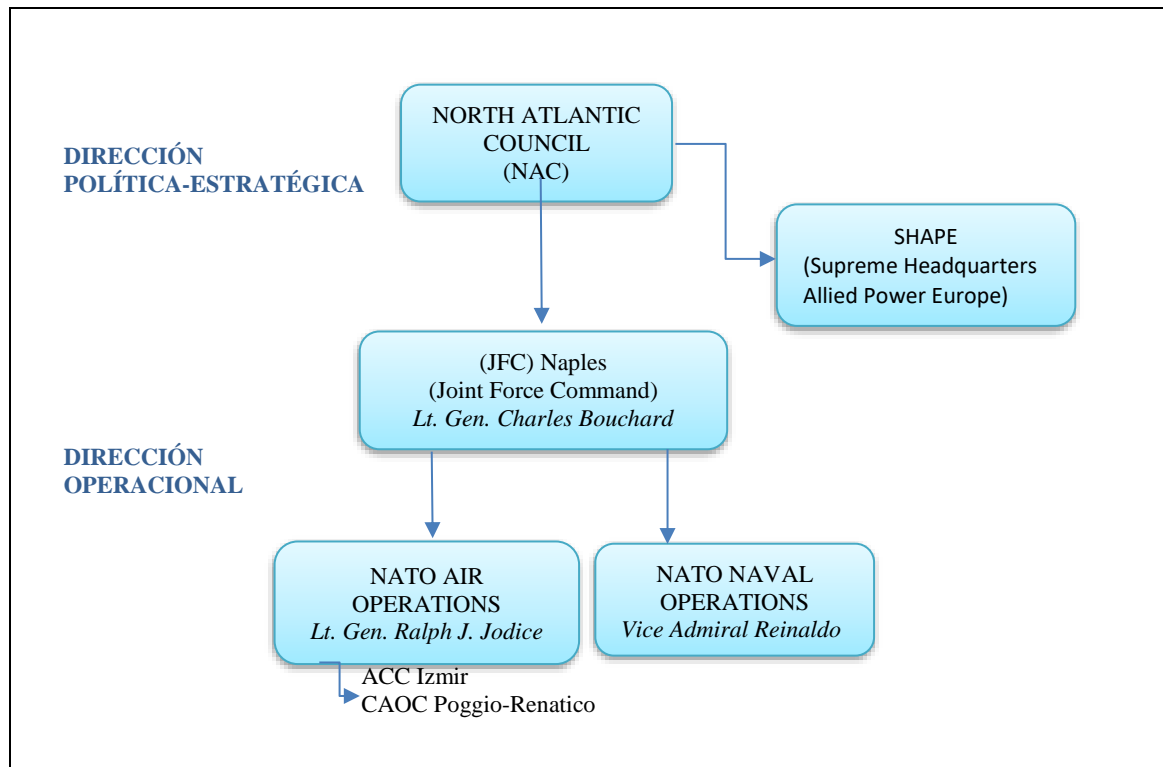
I Will then show how these roles can be connected to operational needs and higher strategic goals. The aim is to contribute to a better understanding not only of the direct role SOF played in the NATO-led Libyan intervention, but also their role in a wider military effort that included a number of auxiliary units and missions. It will be shown that OUP comprised the naval and air wings of what indeed constituted a larger operation that went beyond the immediate and direct control of NATO. That larger operation notably included a covert programme, consisting of a set of interconnected missions, aimed at enhancing the likelihood that the rebels would be successful in toppling Colonel Gaddafi. In the shadows of OUP, the ground component was primarily built around the Libyan rebels, with tacit support from foreign special operations forces of several different participating nations. (Mohlin, 2014, p.198)

En general, la Operación *Unified Protector* se ejecutó a través de operaciones aéreas y marítimas. Mientras que las operaciones terrestres se ejecutaron a través de las Fuerzas Especiales (SF) y no bajo la cadena de mando de la OTAN. La estructura estratégica operacional de la OUP habría estado delineada de la siguiente manera (Figura n° 4):

²³⁰ El autor resaltó, que la investigación sobre el uso de operaciones de fuerzas especiales (SOF) en intervención humanitaria ha sido descuidado, y que una de las razones para analizar de cerca este fenómeno, es que el uso de SOF en las operaciones de intervención humanitaria podría reflejar una nueva forma de conducir la guerra por parte de los países occidentales. (Mohlin, 2014, p. 197).

Figura nº4

ESTRUCTURA DEL COMANDO DE LA OPERACIÓN UNIFIED PROTECTOR



Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en *NATO and Libya*. Disponible en: <https://www.nato.int/>, y Chivvis 2014, pp.97-98.

De los 28 Estados Miembros de la OTAN solo 14 participaron en la operación: Bélgica, Bulgaria, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Italia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Rumanía y Turquía (Miembros de la OTAN). Adicionalmente cuatro Estados No-Miembros: Catar, Emiratos Árabes Unidos, Suecia y Jordania. Las tareas y grado de participación diferían de acuerdo con su capacidad, pero principalmente compromiso político. De ahí que los Estados que participaban en los ataques a tierra fueron solamente ocho: Bélgica, Reino Unido, Canadá, Dinamarca, Italia, Francia, Noruega, y Estados Unidos, lo cual produjo discrepancias al interior de la alianza por la falta de compromiso de los Estados (Michaels, 2014, pp. 28-31).

Como se señaló en la Revista Española de Defensa, en el desarrollo de la OUP se habrían desplegado «una media de 8.000 militares aliados, 200 aviones y 20 buques». Del total de las operaciones «un 30 por 100 se han dirigido a neutralizar objetivos terrestres. El 70 por 100, han servido para establecer y mantener la zona de exclusión aérea y el embargo naval de armas y mercenarios» (Hernández, 2011, p.6-7).

Respecto a las operaciones aéreas, se habrían llevado a cabo 26,000 incursiones aéreas sobre Libia, siendo más de la mitad, misiones de asalto cuyos objetivos eran las principales ciudades o puertos, como Trípoli, Brega, Misrata y Sirte. En total se habrían alcanzado 6.000 objetivos, entre los cuales se encontraban 300 depósitos de municiones, 600 tanques de combate y vehículos blindados de transporte de personal, y 400 lanzacohetes (Nygren, 2014, p. 103)

Mientras que, en el marco de las operaciones navales, cuyo principal objetivo era imponer el embargo de armas, al principio, en el marco de la OUP, habrían participado nueve naciones: Bélgica, Canadá, Francia, Grecia, Italia, Países Bajos, España, Turquía y Reino Unido con diez unidades de superficie naval y un submarino. Al término de la operación, habrían participado 12 naciones y 21 unidades navales habían sido asignadas a la OTAN como apoyo a la operación. (Wollert, 2014, pp. 141, 142). Además, como parte de las operaciones navales se encontraba la Fuerza de Tarea (*The Task Force*) la misma que era comandada por el Contraalmirante italiano Filippo Maria Foffi, dicha fuerza habría estado desplegada en las costas libias durante toda la operación, las cual realizaba ataques contra objetivos en tierra en apoyo a la implementación de la zona de prohibición de vuelos y protección de civiles (Wollert, 2014, p.144).

En general, las acciones ejecutadas durante la campaña marítima en el Mediterráneo bajo el paraguas de la OUP comprendían una serie de misiones de carácter, político, militar y humanitario, como afirma Wollert (2014) «In most respects the missions and actions carried out under Operation Unified Protector were identical with those under Operation Odyssey Dawn, suggesting that naval missions could be equally appropriately described in terms of Naval Diplomacy, Humanitarian Operation, Expeditionary

Operation and Maritime Security Operation also during the initial stages of the NATO-led Libya campaign» (p. 144).

Respecto a las Fuerzas Especiales, las mismas habrían desempeñado múltiples roles, incluso antes de la intervención militar en Libia (Chivvis, 2014, p.155). Las SOF habrían sido determinantes en el desarrollo de la OUP y en el avance operativo de las fuerzas anti-Gadafi (*Thuwar*). Como afirma Mohlin (2014) «Air power may have the foundation for victory in Libya, but in the end, it was supplemented by a significant contribution by special operations forces» (p. 197). Las Fuerzas Especiales desplegadas en Libia provenían especialmente de: Francia, Italia, Reino Unido, Estados Unidos, Qatar, Jordania, Emiratos Árabes Unidos.

Al respecto, Mohlin agrupa las acciones que habrían desempeñado las Fuerzas Especiales en Libia, en cuatro tareas principales: «Direct Action (DA), Special Reconnaissance (SR), Unconventional Warfare (UW) and rescue operations as part of a task other than core activities».²³¹ Las actividades enmarcadas en dichas tareas se configuraban en una estrategia general de las SOF en Libia, la misma que como argumenta el autor, descansaba en tres pilares: Apoyo directo a las necesidades de los Estados intervinientes y apoyo a la OTAN en el desarrollo de la OUP; fortalecer la capacidad operativa de las fuerzas rebeldes y del Consejo Nacional de Transición; y frustrar el riesgo que representaba al-Qaeda. (Mohlin, 2014. pp.209-212).

A pesar de que los acontecimientos durante los siete meses del despliegue de la Operación *Unified Protector* de la OTAN han sido ampliamente documentados. Se considera oportuno señalar algunos aspectos tanto que influyeron en el desarrollo de la operación y condujeron al término de esta.

Los primeros meses de intervención de la OUP son caracterizados como de estancamiento y desconfianza (Chivvis, 2014; Arteaga, 2011; Echeverría Jesús, 2011).

²³¹ El autor basa su análisis en la Doctrina de Operaciones de Fuerzas Especiales de Estados Unidos [US Special Operations Command (SOCOM) Joint Doctrine 3-05]. De las tareas realizadas por las SOF se destacan principalmente: el programa de entrenamiento ejecutado por Estados Árabes y el programa de equipamiento a los *Thuwar*, emprendido por Francia y Qatar, acciones que se enmarcarían en tareas de guerra no convencional (UW). (Mohlin, 2014, p. 205).

Estancamiento, en vista de que a pesar de los logros en el terreno que habían alcanzado los rebeldes durante la Operación *Odyssey Dawn*, en algunos casos tuvieron que retroceder, mientras el régimen de Gadafi avanzaba hacia el oeste. En abril las fuerzas de Gadafi atacaban la zona montañosa de Nafusa, al suroeste de Trípoli en las localidades de Yafren y Nalut, (El País, 2011, 19 de abril), mientras que en Misrata se desarrollaban fuertes combates (El País, 2011, 25 de abril).

Lo cual provocó críticas a la OTAN y desconfianza sobre su efectividad, especialmente desde el bando rebelde. Al respecto el General Abdelfatah Yunes quien era ministro de interior durante el régimen de Gadafi pero que tras la revuelta en febrero dimitió del cargo para liderar las filas de los rebeldes, se dirigió fuertemente a la OTAN «“O trabaja adecuadamente, o solicitaremos al Consejo de Seguridad que suspenda la misión” “la misión nos ha decepcionado”» (El País, 2011, 5 de abril).

Sin embargo, la respuesta cautelosa de la OTAN en principio se habría debido a las consideraciones políticas y deficiencias operativas. Por un lado, y como señalaba el Secretario General de la OTAN, el objetivo de las OUP era implementar la Resolución 1973 (2011) a fin de cumplir con el mandato de proteger a los civiles, considerando además que la solución de la crisis en Libia era política y no militar. (El País, 2011, 9 de abril). En cuanto a las deficiencias operativas estas se basaban principalmente, en las falencias en cuanto a inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR por sus siglas en inglés) lo cual era imperativo para dirigir los ataques con precisión y evitar daños colaterales (Chivvis, 2014, 113).

La caída de Trípoli el 20 de agosto tras el ataque rebelde, constituyó uno de los avances operativos más importantes durante la Guerra en Libia. El apoyo de la OTAN y el rol que las operaciones de Fuerzas Especiales desempeñaron, como el entrenamiento y equipamiento a las fuerzas rebeldes habrían sido determinantes (Mohlin, 2014, pp. 203-204; Chivvis, 2014, pp. 160-163).

Dos meses después, el 20 de octubre, Gadafi fue asesinado en su ciudad natal Sirte, luego de que al ser herido por un bombardeo de la OTAN –un misil Hellfire disparado por un Predator destruyó el vehículo principal y dos Mirages franceses atacaron la

caravana (Chivvis, 2014, p. 167) –, Gadafi intentó fugarse y se escondió en una tubería cercana, pero fue capturado por rebeldes en tierra quienes lo golpearon y dispararon en la cabeza, lo cual quedó registrado en video, por lo que los pronunciamientos que trataban de desmentir lo sucedido, eran vanos.²³²

La muerte de Gadafi fue celebrada con júbilo, especialmente por quienes promovieron la intervención, militar en Libia y el derrocamiento de Gadafi:

Nicolas Sarkozy, presidente de Francia

“La desaparición de Muamar Gadafi es un gran paso hacia adelante en la lucha emprendida durante más de ocho meses por los libios para liberarse del régimen dictatorial y violento que se les impuso por más de 40 años”.

David Camaron, primer ministro del Reino Unido

“Estoy orgulloso del papel que el Reino Unido jugó en ayudarlos a que esto suceda y rindo tributo a la valentía de los libios que contribuyeron a liberar a su país. Los ayudaremos trabajaremos con ellos”.

Barack Obama, presidente de EE.UU

“Esto marca el fin de un largo y doloroso camino para el pueblo de Libia, que ahora tiene la oportunidad de determinar su propio destino en una nueva y democrática Libia”.

(BBC Mundo, 2011, 20 de octubre, *Reacciones a la muerte de Gadafi*)

Luego de la “Declaración de Liberación de Libia” que realizó el Consejo Nacional de Transición en una ceremonia multitudinaria en la plaza Tahrir de la ciudad de Bengasi el 23 de octubre de 2011,²³³ el Consejo de Seguridad de la ONU, a través de la Resolución 1973 (2011) del 27 de octubre de 2011, decidió que el mandato de Proteger a los Civiles establecido en la Res. 1973 (2011), y la zona de prohibición de vuelos quedaban sin efecto a partir del 31 de octubre. De ahí que el 31 de octubre de 2011 la Operación

²³² Sobre la muerte de Gadafi ver: EL PAIS (2011, 20 de octubre). Libia acelera la transición tras la muerte de Gadafi. Además ver: THE GUARDIAN, BEAUMONT, P. (2011, October 20). Muammar Gaddafi “How did he die?”

²³³ El equipo de *En Portada* de Televisión Española, realizó un interesante reportaje sobre las condiciones de Libia después del derrocamiento de Gadafi, y algunos elementos que condicionarían e impedirían el establecimiento de un Estado democrático. Al respecto ver: En Portada “Libia, la hora de la verdad”, 15-01-2012. Disponible en: <http://www.rtve.es/alacarta/videos/en-portada/portada-libia-hora-verdad/1297501/>

Unified Protector finalizó sus operaciones militares en Libia, lo cual fue calificado, por el Secretario General Anders Fogh Rasmussen, como la operación «“más exitosa en los 62 años de historia”» de la Alianza (El País 2011, 31 de octubre). En ese mismo día fue elegido el Primer Ministro de Gobierno de Transición, Abdurrahim El-Keib, con lo que se quería dar la imagen de que empezaba la transición a hacia nueva Libia, libre y democrática.²³⁴

A pesar del excesivo júbilo demostrado por la muerte de Gadafi y por ende del fin de su gobierno, dos cuestiones empañaron la intervención militar en Libia con el fin de proteger. Como es la violación de Derechos Humanos y la comisión de crímenes de guerra perpetrados por las fuerzas anti-Gadafi (*thumar*),²³⁵ y el fortalecimiento de las milicias, entre ellas de influencia islamista radical.²³⁶ Ello evidenció la falta de previsibilidad de los decisores políticos y el déficit de una doctrina operacional específica para responder al objetivo político y humanitario de proteger a las poblaciones de la comisión de atrocidades.

Desde el derrocamiento de Gadafi, la situación en Libia se ha caracterizado por la inestabilidad política, la inseguridad, la violencia indiscriminada. Como lo demuestra el Índice de Estados Frágiles (*Fragile State Index*) elaborado por The Fund for Peace, desde el 2011 la condición del Estado ha empeorado dramáticamente. En el último Índice

²³⁴ Abdurrahim El-Keib estaba en el exilio, desde 1985 se desempeñaba como profesor universitario en Alabama, Estados Unidos, y era experto del Instituto de Petróleo de Abu Dhabi. Al respecto ver: EL PAÍS (2011, 1 de noviembre). Un académico formado en EEUU, nuevo jefe del Gobierno de transición libio.

²³⁵ La Comisión de Investigación sobre Libia, establecida por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, documentó las violaciones a los Derechos Humanos y la comisión de crímenes de guerra cometidos por las fuerzas anti-Gadafi durante la Guerra civil del 2011, las cuales habrían cometido: homicidio, tortura, arrestos arbitrarios, desaparición forzada, ataques indiscriminados, ataques contra las comunidades. Así también el Reporte documenta las violaciones causadas por las fuerzas del régimen, las cuales constituyen crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Sobre las muertes de civiles causadas por la OTAN, la Comisión señaló que no pudo sacar conclusiones y recomendó nuevas investigaciones. Al respecto ver: *Report of the International Commission of Inquiry on Libya*, HRC. Advanced Unedited Version (A/HRC/19/68, 08.03.2012)

²³⁶ Desde el inicio de las revueltas en Libia, en febrero de 2011, era de conocimiento la existencia de grupos y organizaciones de orientación yihadista en Libia, entre ellos pertenecientes al Grupo Islámico Combatiente Libio y Al Qaeda en el Magreb Islámico. Ver: REINARES F. (2011, 26 de febrero) ¿Libia, pasto del yihadismo?, El País. Los grupos islamistas yihadistas formaban parte de los combatientes anti-Gadafi que lucharon en el terreno por el derrocamiento del régimen, entre ellos se encontraba Abdelhakim Belhadj, emir del Grupo de Combatientes Libios, excombatiente en Afganistán, liberado de la prisión en Libia en 2010, y designado Comandante Militar de Trípoli después de la toma de la ciudad en agosto de 2011. Ver: En Portada, “Libia la hora de la verdad”, 15 de enero de 2012.

(2017), del análisis de 178 Estados Libia ocupa el puesto 23 en estado de alerta, mientras que desde el 2007 al 2011 se encontraba en una situación estable, ocupando el puesto 111 del ranking.²³⁷

Actualmente en Libia, se desarrolla una guerra civil de baja intensidad (Fuente Cobo, 2017), caracterizada por el caos político e inestabilidad institucional con tres gobiernos rivales, cientos de milicias y grupos armados que compiten por el poder y el control del territorio (Amnistía Internacional, Informe 2017/2018), así como la violación indiscriminada de los Derechos Humanos y violencia contra la población y grupos protegidos (migrantes, refugiados solicitantes de asilo), y una severa crisis humanitaria de los refugiados que huyen principalmente a Europa.²³⁸ A esto se suma la presencia y actuación de grupos yihadistas en Libia como el Estado Islámico (EI)²³⁹ y Al Qaeda (Al Qaeda en la Tierra del Magreb Islámico -AQMI).²⁴⁰

A pesar de que es difícil determinar la cantidad de personas que fueron protegidas tras la intervención militar, así como imaginar cuál hubiera sido la situación si no se hubiera intervenido. La situación actual en Libia revela que la intervención militar no solo no mejoró las condiciones de seguridad de la población, sino que resultó perjudicial para la

²³⁷ El Índice de Estados Frágiles se basa en un sistema de evaluación de conflictos (CAST por sus siglas en inglés) que fue desarrollado por la organización *The Fund for Peace*. El Índice evalúa la vulnerabilidad de 178 Estados en base al análisis de doce indicadores de riesgo de conflicto. Al respecto ver: *Fragil State Index*, Disponible en: <http://fundforpeace.org/fsi/>

²³⁸ Según Human Rights Watch, en su reciente Reporte, Libia sigue siendo un importante centro de refugiados, solicitantes de asilo y migrantes que se dirigen a Europa. El reporte señala que según datos del OIM (siglas en Inglés Organización Internacional para las Migraciones), desde enero de 2017, más de 161.000 llegados a Europa, la mayoría partieron de Libia. Adicionalmente y de acuerdo a la Agencia de la ONU para refugiados (ACNUR), aproximadamente 2.772 habrían muerto o desaparecido en el Mediterráneo en su ruta hacia Europa. Al respecto ver: Human Rights Watch, *World Report 2018*, Libya, p. 349.

²³⁹ El Estado Islámico también conocido por los términos EIIL (Estado Islámico de Irak y del Levante) o por el término en árabe Daesh. Al respecto Echeverría Jesús (2014) afirma que «La organización sucesora de Al Qaida en Irak de al Zarqwi fue bautizada como Estado Islámico de Irak [...] Sería su ambiciosa expansión a Siria la que llevaría a crear las siglas del EIIL.» (p.5)

²⁴⁰ El Estado Islámico tuvo una fuerte presencia en Derma en 2014, controlando el territorio costero, aproximadamente 200 kilómetros en el Golfo de Sidra, estableció un Emirato con sede en la ciudad de Sirte, hasta que fue expulsado por las milicias de Misrata en 2016. Al respecto ver: FUENTE, C. Yihadismo en el Sahel: la expansión de la amenaza oscura, Documento Análisis, IEEEE, 21 marzo 2018. Actualmente (marzo 2018) y como parte de la campaña antiterrorista de Estados Unidos en Libia, el Ejército de Estados Unidos realizó su primer ataque con drones contra militantes de Al Qaeda en el Sur de Libia. En el 2016, se habrían efectuado 500 ataques aéreos en la ciudad costera de Surt en contra del Estado Islámico. Al respecto ver: WALSH D. Y SCHMITT E. (2018, March 25). U.S. Strikes Qaeda Target in Southern Libya, Expanding Shadow War There. *The New York Times*.

estabilidad del país. Lo cual deja en evidencia la inexistencia de una estrategia política para el período posterior a la intervención militar.

La intervención militar en Libia en 2011 evidenció lo complejo de implementar el principio de la Responsabilidad de Proteger y lograr el objetivo que persigue, proteger a las poblaciones de la comisión de atrocidades. Principalmente cuando el desarrollo doctrinal del uso de la fuerza para proteger es incipiente, así como la cuestión operacional respecto a las intervenciones militares con fines de protección humana. Como se ha observado, existieron falencias políticas-estratégicas y operativas, como la falta de planificación política para las diferentes fases de intervención –antes, durante y después–; la falta de claridad en cuanto al alcance del mandato establecido en la Res. 1973 (2011); y de un planeamiento militar conjunto, lo cual sumado a otros factores²⁴¹ habrían condicionado que las operaciones militares desplegadas en Libia se extendieran más allá de la protección de civiles.

Los cuestionamientos sobre ¿cuándo intervenir? y ¿cómo intervenir? adquirieron mayor relevancia a partir de la intervención en Libia.²⁴² De ahí que el documento titulado *Mass Atrocity Response Operations: A Military Planning Handbook* (MARO Handbook),²⁴³ resultado del proyecto MARO impulsado por Sarah Sewall en el 2007 y

²⁴¹ Uno de los factores a considerar, se refiere a los “intereses personales”, lo cual difiere de la noción de “intereses nacionales”. Como ejemplo, se puede citar la compleja relación que habría mantenido el expresidente francés Nicolás Sarkozy con Muammar Gadafi. Sarkozy ha sido imputado en marzo del 2018 por supuestamente haber recibido alrededor de 50 millones de euros por parte del régimen de Gadafi para financiar su campaña presidencial en 2007. Al respecto ver: THE GUARDIAN (2018, March 22). Nicolas Sarkozy denies ‘crazy, monstrous’ Libya funding allegations. Lo cual coincide con la denuncia pública que realizó Saif al-Islam, hijo de Gadafi en marzo de 2011, quien señaló que poseía las transferencias bancarias del gobierno de Libia para financiar la campaña presidencial del 2007. Sin embargo, dichas declaraciones fueron desestimadas, al considerar que se trataba de una represalia por el rol que Francia desempeñaba como líder político de la intervención. Ver: THE GUARDIAN (2011, March 16). Sarkozy election campaign was funded by Libya-Gadafi son.

²⁴² Sobre las cuestiones cuándo y cómo intervenir militarmente en el marco de la Responsabilidad de Proteger, se realizó un análisis general bajo las interrogantes «¿Cuándo el Consejo de Seguridad autorizaría las medidas coercitivas, establecidas en el Capítulo VII de la Carta, especialmente las que requieran el uso de la fuerza militar? ¿Cómo se intervendría militarmente, para brindar protección física a las poblaciones, víctimas de los crímenes atroces?». Al respecto ver: Bermeo, 2017, pp.421-431

²⁴³ El documento titulado *Mass Atrocity Response Operations: A Military Planning Handbook* (MARO) fue publicado en el 2010 por el Carr Center for Human Rights Policy de Harvard Kennedy School, en colaboración con the US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute. Sus autores son Sarah Sewall, Colonel (Ret) Dwight Raymond y Sally Chin. En general el documento aborda los desafíos del uso de la fuerza para prevenir y/o detener las atrocidades masivas, así como desarrolla conceptos operativos, una guía de planificación, entre otras herramientas operacionales, dirigidas tanto a los estamentos militares

publicado en el 2010, con el objetivo de promover una doctrina y concepto operacional que guie la acción militar ante las atrocidades masivas, dirigido principalmente a las fuerzas militares de Estados Unidos pero también a la comunidad internacional en general (MARO, p.10), constituye un importante aporte a fin de dar respuesta a la pregunta ¿cómo deberían responder militarmente para prevenir o detener atrocidades? El concepto doctrinal MARO fue incluido en la publicación conjunta del Departamento de Defensa de Estados Unidos, sobre Operaciones de Paz el 1 de agosto de 2012 “*Joint Publication 3-07.3 Peace Operations*”²⁴⁴

El Proyecto MARO, aborda de manera amplia los desafíos operacionales respecto a usar la fuerza militar para prevenir y/o detener las atrocidades masivas, entre otros desarrolla conceptos operacionales, una guía de planificación y otras herramientas para instituciones militares y actores políticos (MARO, p. 5). Como se establece en el documento: «While military force will not always be required to halt mass atrocity, the MARO Project helps make credible, effective options more likely and it better prepares intervening forces in the event that they are directed to act. In this respect, the Project can help shift the policy debate from “whether” to “how” to intervene to stop widespread violence against civilians» (MARO, p.6)

El Proyecto MARO considerando que los planes militares se programan en fases, distinguió que una operación MARO comprenderían las siguientes fases, las cuales podrían superponerse.

- Phase 0 (Shape): Prevent a crisis or prepare for a contingency
 - Phase I (Deter): Manage crisis, deter escalation, prepare for intervention
 - Phase II (Seize Initiative): Conduct initial deployments and actions by intervening forces
 - Phase III (Dominate): Stop atrocities; control necessary areas
 - Phase IV (Stabilize): Establish secure environment
 - Phase V (Enable Civil Authority): Transition to responsible indigenous control
- (MARO, pp. 21, 95-100)

como a los actores políticos que enfrentan la decisión de intervenir en situaciones que constituyen crímenes atroces.

²⁴⁴ Al respecto ver. *Joint Publication 3-07.3, Peace Operations, Appendix B. Mass Atrocity Response Operations*. Disponible en: <https://fas.org/irp/doddir/dod/jp3-07-3.pdf>

Sobre el tipo de acciones que comprendería una operación MARO, se señaló que, ante el objetivo general de una operación: el prevenir o detener la violencia y generar en la medida de lo posible un entorno seguro para que las autoridades civiles puedan gestionar las acciones pertinentes a fin de resolver las causas de inestabilidad, las operaciones MARO podrían ser una mezcla de operaciones de ofensa, defensa y de estabilidad. El proyecto expuso siete enfoques principales que podrían ser usados en una operación MARO (Figura nº7), los cuales no son necesariamente excluyentes. (MARO, pp. 70-87)

En general y de la observación del caso Libia, se deduce que la intervención militar en Libia no debe ser considerada como un modelo de aplicación de la Responsabilidad Colectiva de Proteger, puesto que el recordatorio a las autoridades libias de la responsabilidad de proteger a la población, establecido en los preámbulos de las resoluciones 1970 y 1973 del Consejo de Seguridad, las cuales motivaron la aplicación de medidas coercitivas entre ellas el uso de la fuerza, no basta para considerar que la intervención en Libia fue una intervención con fines de protección humana, para ello, debieron haber sido observados los criterios para la intervención militar y principios operacionales básicos, como los que fueron delineados al momento de elaborar el concepto de la Responsabilidad de Proteger, por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados en su Informe “La Responsabilidad de Proteger” del 2001, por lo que la intervención militar en Libia, no podría considerarse una intervención RtoP.

Figura n°5

ENFOQUES DE OPERACIONES DE RESPUESTA DE ATROCIDADES MASIVAS (MARO)

MASS ATROCITY RESPONSE OPERATIONS APPROACHES		
Approach	Characteristics	Considerations
Approach 1 Area Security	<ul style="list-style-type: none"> •Wide area control •Unit sectors •Mobile patrols •Quick response forces (QRFs) •Outposts •Mobile Operating Base 	<ul style="list-style-type: none"> •Requires adequate forces, extensive logistics, and weak adversary •Suitable when victim population is widely dispersed •Extensive stability operations necessary
Approach 2 Shape, Clear, Hold, Build	<ul style="list-style-type: none"> •Clear-hold-build •Focused, systematic advance within capabilities •“Mobile” forces clear; “static” forces maintain security 	<ul style="list-style-type: none"> •Fewer forces required than Area Security Approach •Suitable with strong perpetrators and concentrated victim populations •Cedes territory to perpetrators •Extended commitment
Approach 3 Separation	<ul style="list-style-type: none"> •Controlled buffer zone between perpetrators and victims •Outposts, patrols, and QRFs •Supporting fires, as required •Similar to traditional peacekeeping or demilitarized zone operations 	<ul style="list-style-type: none"> •Limited forces required •Suitable when perpetrators and victims are separated •Cedes territory to perpetrators •Forces may be caught between belligerent groups •Potential long-term division
Approach 4 Safe Areas	<ul style="list-style-type: none"> •Protect internally displaced person camps •Secure areas of victim concentration •Defensive posture •Security on migration routes •Expect increased numbers of civilians who seek protection 	<ul style="list-style-type: none"> •Limited forces required •Suitable when victims are concentrated •Cedes territory to perpetrators •Large humanitarian assistance burden •May “reward” perpetrators
Approach 5 Partner Enabling	<ul style="list-style-type: none"> •Most ground forces from coalition partners or victim groups •US provides security force assistance, equipment, or key enablers (deployment, air, conventional forces, special operations forces [SOF]) 	<ul style="list-style-type: none"> •Partners bear most burdens •Minimizes US footprint •Helps build indigenous capability •Partners may be less capable than US forces •US relinquishes control of effort
Approach 6 Containment	<ul style="list-style-type: none"> •Reliance on air, maritime, cyberspace, and SOF •No-fly zones, blockades, and strikes •Integrated with diplomatic and informational efforts 	<ul style="list-style-type: none"> •Capitalizes on US military strengths (air, sea, cyberspace) •Limited in-country presence •Does not provide direct protection to victims •Risk of collateral damage •Precursor to other approaches
Approach 7 Defeat Perpetrators	<ul style="list-style-type: none"> •Offensive focus against perpetrators •Defeat perpetrator leadership and military capability •Regime change or collapse, if necessary 	<ul style="list-style-type: none"> •Large force required •May be required for long-term resolution •Extensive stabilization effort and reconstruction support required •Potential for high casualties and collateral damage

Figure B-1. Mass Atrocity Response Operations Approaches

Fuente: *Joint Publication 3-07.3, Peace Operations, Appendix B. Mass Atrocity Response Operations.* Disponible en: <https://fas.org/irp/doddir/dod/jp3-07-3.pdf> [Los datos del cuadro difieren en muy poco con la propuesta original del Proyecto MARO señalados en la Figura 11 del documento (MARO, p.86)]

2. LA INAPLICABILIDAD DE LA RESPONSABILIDAD COLECTIVA DE PROTEGER, ANTE SITUACIONES EN QUE «LOS MEDIOS PACÍFICOS RESULTAN INADECUADOS Y ES EVIDENTE QUE LAS AUTORIDADES NO PROTEGEN A SU POBLACIÓN» (DOCUMENTO FINAL 2005, PÁR. 139): LA TRAGEDIA EN SIRIA, CASO PARA EL ANÁLISIS

La tragedia en Siria –conflicto en curso desde el 2011 hasta la actualidad (abril 2018) –, reviste de particular importancia para analizar la pertinencia del principio de la Responsabilidad de Proteger, principalmente los limitantes de su aplicación en la fase de reacción. Comprende un caso de estudio sobre la incapacidad de proteger a la población frente a la comisión de actos atroces, y la imposibilidad de operacionalizar el principio de la RtoP a nivel colectivo.

Las cuestiones referentes a los ámbitos: político, humanitario y militar, que comprenden siete años de guerra son vastos. La guerra en Siria se ha caracterizado por la diversidad de actores: nacionales, regionales e internacionales, los cuales han influido drásticamente en la prolongación y evolución del conflicto, así como la comisión indiscriminada de crímenes atroces contra la población siria, con un saldo trágico de más de 500 mil muertos según los datos del Observatorio Sirio para los Derechos Humanos (SOHR por sus siglas en inglés) a marzo de 2018. En palabras de las Cruz Roja Internacional «la guerra en Siria sigue siendo la peor y más compleja crisis humanitaria que el mundo haya visto jamás» (CICR, 2018).

De ahí, que el análisis del conflicto en Siria sea una empresa compleja de asumir. Por ello, y con el objetivo de enmarcar la observación en el objeto central de estudio, esto es observar la aplicabilidad del uso de la fuerza en el marco de la Responsabilidad Colectiva de Proteger (CRtoP), se observará los principales elementos del conflicto en Siria, y la acción de la comunidad internacional, en dos fases del conflicto: Primera fase: Del estallido social a la represión (marzo – diciembre 2011); Segunda fase: Del conflicto interno al Conflicto Interno Internacionalizado (2012-2018); y se tratará dar respuesta a las siguientes cuestiones:

- ¿La situación en Siria justificaba la actuación de la comunidad internacional en el marco de la Responsabilidad Colectiva de Proteger? ¿Era viable la intervención militar para proteger?

2.1 Primera fase: Del estallido social a la represión (marzo – diciembre 2011)

Como se ha observado en el Capítulo Primero, para que una situación sea considerada como un caso de la RtoP debe cumplir con el principal elemento que define el principio, como es que los actos contra la población que se estén llevando a cabo constituyan o puedan constituir: genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y depuración étnica. Respecto a la activación de la Responsabilidad Colectiva de Proteger, en su fase de respuesta (Capítulo VII de la Carta), los elementos que restringen la intervención de la comunidad internacional por medio del Consejo de Seguridad son los que se enmarcan en el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre: 1) si los medios pacíficos resultan inadecuados, y 2) 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.

De ahí que se observarán los principales incidentes en torno al conflicto en Siria a fin de determinar si correspondían un caso para la intervención en el marco la CRtoP, y determinar el momento en que debían haberse emprendido operaciones de intervención con el fin de proteger.

Los eventos que figuran como el inicio de las protestas en Siria en el 2011, están bien documentados. Al igual que en Libia, la situación se desarrolló en el contexto de las protestas sociales denominadas “Primavera Árabe”. Así, en febrero de 2011 la población en Siria habría emprendido protestas exigiendo reformas sociales al régimen de Bashar al-Assad, un régimen autoritario de más de diez años en el poder y acusaciones de violación de derechos humanos.²⁴⁵ Como informó el Consejo de Derechos Humanos de

²⁴⁵ En julio de 2010, el presidente Bashar al-Assad cumplió 10 años en el poder, después de suceder a su padre Hafez al Assad. Human Rights Watch documentó los abusos cometidos y violaciones a los Derechos

la ONU en el primer *Informe de la comisión de investigación internacional independiente sobre la situación en la República Árabe Siria* (A/HRC/S-17/2/Add.1), entre las cuestiones que motivaron las protestas en febrero se encontraban: «la pobreza rural, la corrupción, la libertad de expresión, los derechos democráticos y la puesta en libertad de los presos políticos. [...] el respeto de los derechos humanos y se exigieron reformas económicas, jurídicas y políticas de largo alcance» (pár. 27).

Sin embargo, el hecho que marcó el inicio de la crisis fueron las protestas de la población a raíz de la detención y tortura de quince jóvenes colegiales de entre 10 y 15 años, por escribir frases en contra del gobierno en la provincia del sur Dar'a,²⁴⁶ lo cual motivó la respuesta violenta de las fuerzas de seguridad del régimen, ocasionando las primeras muertes el 18 de marzo del 2011 (Amnistía Internacional, 28.04.2011). La situación empeoró rápidamente, la población de diversas ciudades se sumó a las protestas, «por ejemplo, algunos suburbios de Al Ladhkiyah, Baniyas, Damasco, Dayr Az Zawr, Homs, Hama e Idlib» (A/HRC/S-17/2/Add.1, pár. 27), y se generó un ciclo de violencia, a cada protesta las fuerzas del régimen respondían violentamente, generando a su vez protestas y la represión violenta del régimen.

En abril de 2011, el presidente Al Assad afirmó que los eventos en Siria eran parte de una conspiración y prometió algunas reformas en su gobierno (*The Guardian*, 2011, 16 de abril). Emitió una serie de Decretos que entre otros promovían, el levantamiento del estado de excepción (Decreto No. 161), la abolición del Tribunal Supremo de Seguridad del Estado (Decreto No. 53), y el reconocimiento del derecho de las manifestaciones pacíficas (Decreto No. 54). Sin embargo, las fuerzas del gobierno continuaron con la respuesta violenta a las protestas, como ejemplo en un solo día, el 22 de abril, habrían muerto al menos 110 personas (HRW, 16.07.2011, p.11). Además, se emprendieron operaciones militares de gran escala sitiando a las ciudades y barrios donde se

Humanos cometidos por el régimen durante la primera década. Al respecto ver: *A Wasted Decade. Human Rights in Syria during Bashar al- Assad's First Ten Year in Power*. HRW July 16, 2010. Disponible en: <https://www.hrw.org/report/2010/07/16/wasted-decade/human-rights-syria-during-bashar-al-asads-first-ten-years-power>

²⁴⁶ En el documental “*Hell on Earth. The fall of Syria and the rise of ISIS*” de Nacional Geographic, uno de los jóvenes relata, el arresto y tortura de las fuerzas de seguridad, al que fue sometido teniendo solo 15 años, por escribir un graffiti cuya traducción al inglés decía «you turn next, doctor».

concentraban las protestas, como el control que impusieron en la ciudad de Dar'a a fines de abril.²⁴⁷

La estrategia de doble filo del régimen de emprender medidas de fuerzas contra los manifestantes y a la vez prometer reformas, no funcionaba, de ahí que, ante cada ataque para reprimir las protestas, generaba nuevas protestas, como afirmaba Whitaker Brian editor de The Guardian, «Deaths mean funerals, funerals mean protests and protests mean more deaths» (The Guardian, 2011, 19 de abril).

A diferencia de la deficiente y confusa información en Libia sobre las víctimas de la represión, los medios de prensa internacional y organismos de derechos humanos emitieron información sobre la situación y represión del régimen sirio. En abril de 2011, Amnistía Internacional, informó que había recibido los nombres de más de 450 personas asesinadas por las fuerzas gubernamentales desde que estallaron las protestas a mediados de marzo, así como la existencia de centenares de personas heridas y cientos detenidas. (Amnistía Internacional, 28.04.2011). Ante ello, hubo un primer intento en el Consejo de Seguridad de la ONU de condenar las acciones del régimen sirio, pero hubo objeciones como las del Embajador de Rusia Alexander Pankin, quien consideró que dichas acciones no constituían una amenaza a la paz y seguridad internacional «“The current situation in Syria, despite the increase in tension, does not represent a threat to international peace and security”» (The New York Times, 27.04.2011)

El Informe emitido por la organización *Human Rights Watch* en junio de 2011 titulado *We've Never Seen Such Horror. Crimes against Humanity by Syrian Security Forces*, expuso ampliamente la represión y violación de los Derechos Humanos fundamentales de la población siria por parte de las fuerzas de seguridad del Estado, entre ellas: los

²⁴⁷ Las fuerzas de seguridad del régimen de Assad al sitiar los barrios de Dar'a, emprendieron fuego durante 16 horas, colocaron francotiradores en los tejados de los edificios de la ciudad, cortaron la electricidad y todos los medios de comunicación e impidieron cualquier movimiento disparando a cualquier que intente salir de sus casas, y una vez establecido el control en la ciudad, las fuerzas de seguridad arrestaban a los hombres en las casas. Este patrón se repitió en diferentes lugares. Sobre la situación de la población durante el estado de sitio en Dar'a, ver las declaraciones de algunos de los testigos, en: HUMAN RIGHTS WATCH (junio 2011), “*We've Never Seen Such Horror*”. Disponible en: <https://www.hrw.org/report/2011/06/01/weve-never-seen-such-horror/crimes-against-humanity-syrian-security-forces>

servicios de inteligencia (*mukhabarat*) y las fuerzas de élite como la Cuarta División que estaba bajo el mando de Maher Al-Assad hermano del presidente, las cuales habrían causado 887 muertes en todo el país, y alrededor de 418 en la provincia de Dar'a, actos que según reportó la organización constituían crímenes de lesa humanidad, al respecto afirmó: «The nature and scale of abuses, which Human Rights Watch research indicates were not only systematic, but implemented as part of a state policy, strongly suggest these abuses qualify as crimes against humanity» (HRW, 2011, p. 1).

En agosto de 2011, el Consejo de Derechos Humanos, a través de la resolución S-17/1 titulada *La situación de los derechos humanos en la República Árabe Siria*,²⁴⁸ condenó «enérgicamente las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos por las autoridades sirias» (pár. 1) y decidió enviar una comisión de investigación internacional independiente con el objetivo de:

[I]nvestigar todas las presuntas violaciones de las normas internacionales de derechos humanos cometidas desde marzo de 2011 en la República Árabe Siria, determinar los hechos y circunstancias que puedan constituir infracciones de esas normas y los crímenes cometidos y, siempre que sea posible, identificar a autores de dichas violaciones, entre ellas las que puedan constituir crímenes de lesa humanidad, para que rindan cuenta de sus actos. (S-17/1, pár.13)

El Consejo de Derechos Humanos en la resolución S-17/1 se refirió a las conclusiones de la misión de investigación enviada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, entre las cuales se habría señalado «la existencia de un cuadro de violaciones de derechos humanos que puedan constituir crímenes de lesa humanidad» (S-17/1, pár.2).

Mientras tanto, el 4 de octubre de 2011, el Consejo de Seguridad se refirió a la propuesta de resolución presentada por Francia, Alemania, Portugal, y el Reino Unido (S/2011/612), en el preámbulo del proyecto se recordaba «la responsabilidad primordial del Gobierno de Siria de proteger a su población», en el párrafo 1 se condenaba

²⁴⁸ El Consejo de Derechos Humanos, se refirió a la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad del 3 de agosto de 2011 (S/PRST/2011/16), en la misma que la Presidencia en nombre del Consejo, entre otros, señaló: «condena las violaciones generalizadas de los derechos humanos y el uso de la fuerza contra civiles por las autoridades sirias», así como «pide al Secretario General que lo informe sobre la situación en Siria en un plazo de siete días». NNUU, Consejo de Seguridad, S/PRST/2011/16, 3.08.2011.

«enérgicamente las continuas violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos y el uso de la fuerza contra los civiles por parte de las autoridades sirias» y exigía a las autoridades que pongan fin a la violencia. Además, se preveía examinar la aplicación de Siria de la resolución en un plazo de 30 días y tener como opción el adoptar medidas establecidas en el artículo 41 de la Carta (pár. 11). Dicho proyecto fue vetado por China y Rusia, con las abstenciones de Brasil, India, Líbano y Sudáfrica (Acta de la 6627ª sesión, S/PV.6627, 4.10.11).

En aquella reunión del Consejo de Seguridad, participó el Embajador de Siria Ja'afari quien calificó al proyecto de resolución como de maniobra política y mediática para desprestigiar a su país, afirmó que la situación humanitaria era un pretexto para injerir en sus asuntos internos y que su país se enfrentaba a grupos terroristas y extremistas (S/PV.6627, pp.13-16). En general se arropó sobre el discurso de la no intervención en asuntos internos y cínicamente aseveró: «Desde que se produjeron los acontecimientos lamentables y penosos en nuestro país, hemos tratado de garantizar la seguridad y protección de cada ciudadano. Hemos intentado también seguir brindando seguir brindando servicios básicos, alimentos y medicinas sin dilación» (S/PV.6627p.14).

El planteamiento de los representantes de Rusia y China sobre el uso del veto, se fundamentó en la no injerencia en los asuntos internos, lo cual no era solo un elemento de discurso político, sino que con ello se desconocía el principio de la responsabilidad de proteger, y el compromiso que dichos Estados asumieron, cuando afirmaron que estaban dispuestos «a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva por medio del Consejo de Seguridad [...] si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población» (Documento Final, pár. 139). Así, con el veto y abstención del proyecto de resolución del Consejo de Seguridad, los Estados indirectamente apoyaron y respaldaron la actuación del gobierno de Siria, como la represión indiscriminada y sistemática contra su población, dando la espalda a los miles de víctimas y a las personas amenazadas por la violencia en Siria, que esperaban que el Consejo de Seguridad estuviera a la altura de la situación y cumpliera con la responsabilidad colectiva asumida.

Otro planteamiento que adujeron los Estados, para justificar el veto y abstención del proyecto de resolución del Consejo de Seguridad (S/2011/612), fue la falta de señalamiento en el texto sobre la oposición. Al respecto Rusia expuso que existía una «oposición radical [que] no oculta su tendencia extremista y se basa en tácticas terroristas» (S/PV.6627, p.4). Así también, India consideraba «es necesario que las fuerzas de oposición en Siria abandonen el camino de la insurrección armada y dialoguen constructivamente con las autoridades», frente a lo cual afirmaba « Estamos firmemente convencidos de que las medidas de la comunidad internacional deben facilitar la participación del Gobierno de Siria y la oposición en un proceso político inclusivo dirigido por Siria y no complicar la situación con amenazas de sanciones, cambio de régimen y otro tipo de amenazas» (S/PV.6627, p.7).

A pesar de dichas afirmaciones sobre la existencia de una oposición siria, la misma no estaba constituida como tal, no era una unidad, puesto que aún era incipiente la conformación del Ejército Libre Sirio (ELS) así como la oposición política en el exilio el denominado Consejo Nacional Sirio, lo cual era diferente a lo ocurrido en Libia donde a raíz del estallido de la crisis se estableció rápidamente un ente que correspondía a la oposición al gobierno de Gadafi, el Consejo Nacional Libio.²⁴⁹ Como afirmaba Nadim Shehadi, lo que se llamaba oposición en Siria era una sociedad política secuestrada durante décadas, los impulsores de las revueltas eran los comités locales de coordinación (LCCs por sus siglas en inglés) dirigidos por jóvenes. De ahí que, a criterio del analista, usar la terminología de “oposición” a quienes protestaban contra del régimen, legitimaba al régimen y ponía la carga sobre esa oposición para probar esa legitimidad. (The Guardian, 2011, 1 October).

Sin embargo, y suponiendo que la negativa de los Miembros Permanentes y No Permanentes del Consejo de Seguridad de condenar al gobierno de Siria se debía en parte a las dudas que suscitaba la composición y actuación de quienes se oponían al régimen sirio, así como la veracidad de las pruebas sobre el cometimiento de las fuerzas de

²⁴⁹ A principios de marzo del 2011 se estableció el Consejo Nacional Libio o como se lo denominaría después Consejo Nacional de Transición (CNT), presidido por Mustafá Abdulyalil exministro de Justicia de Gadafi, y que agrupaba la oposición a Gadafi en el Este del país conocida como “Coalición del 17 de febrero”.

seguridad del gobierno de crímenes atroces contra la población siria; las mismas debían quedar superadas luego de la publicación del primer *Informe de la comisión de investigación internacional independiente sobre la situación en la República Árabe Siria*, presentado el 23 de noviembre del 2011 (A/HRC/S-17/2/Add.1)

La Comisión de Investigación fue establecida en virtud de la resolución S-17/1 del Consejo de Derechos Humanos del 23 de agosto del 2011, con el mandato de investigar las presuntas violaciones de las normas internacionales de los derechos humanos cometidos desde marzo de 2011, así como determinar los hechos y circunstancias e identificar a los autores de las violaciones. Hasta agosto de 2017, la Comisión de Investigación Internacional Independiente sobre la situación en la República Árabe Siria (CIII-Siria) ha presentado 13 informes y un informe especial sobre los eventos en Alepo (Ver Tabla nº 12).

En su primer informe la Comisión de Investigación expuso ampliamente los acontecimientos y violaciones a los derechos humanos y señaló las contravenciones a la normativa internacional de derechos humanos y el derecho penal internacional, como la comisión de crímenes de lesa humanidad por las fuerzas militares y de seguridad sirias.²⁵⁰ Al respecto señaló:

La comisión ha recibido gran cantidad de informes de primera mano que son creíbles y concuerdan en que desde marzo de 2011 se han producido violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos humanos de la población civil en la República Árabe Siria. La escala de esos ataques contra la población civil en las ciudades y aldeas de todo el país, su carácter repetitivo, el grado excesivo de fuerza empleado sistemáticamente por las unidades de las fuerzas armadas y diversas fuerzas de seguridad, el carácter coordinado de estos ataques y los indicios de que muchos de los ataques se produjeron bajo las órdenes de altos mandos militares, todo ello induce a la comisión a concluir que los ataques obedecían por lo visto a una política del Estado.

Según el derecho internacional cuando se cometen ciertos delitos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil y sus autores tienen conocimiento de que su conducta es parte de ese ataque, tales delitos constituyen crímenes de lesa humanidad. Por consiguiente, preocupa gravemente a la comisión que a partir de marzo de 2011 se hayan cometido crímenes de lesa humanidad de asesinato, tortura, violación y otras formas de violencia sexual de gravedad comparable, encarcelación u otra privación grave de la libertad física, desaparición forzada de personas y otros actos

²⁵⁰ Respecto a la aplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario, la Comisión de Investigación sobre Siria, afirmó que «no consiguió comprobar el grado de intensidad del combate entre las fuerzas armadas sirias y otros grupos armados. Tampoco [pudo] confirmar grado de organización de grupos armados como el Ejército Libre de Siria» (A/HRC/S-17/2/Add.1, pár. 99). Por lo que la situación en Siria, a la fecha del informe (noviembre 2011) no constituía un conflicto armado interno, por lo que no era aplicable el DIH.

inhumanos de índole similar en diferentes lugares del país, como Damasco, Dar'a, Duma, Hama, Homs, Idlib, entre otros y a lo largo de las fronteras. (A/HRC/S-17/2/Add.1, pár. 102 y 108)

El Informe de la Comisión de Investigación fue considerado por el Consejo de Derechos Humanos a través de la resolución S-18/1 del 2 de diciembre de 2011, en la cual condenó las violaciones cometidas en Siria e instó al gobierno de Siria, «a cumplir con su responsabilidad de proteger a su población y a poner fin inmediatamente a todas las violaciones de los derechos humanos» (A/66/53/Add.2, pár.3).

De lo anterior, se observa que, en la primera fase de la situación de Siria, el Consejo de Seguridad contaba con los elementos de prueba válidos que indicaban que las autoridades estatales sirias no solo no protegían a su población, sino que además eran los autores de actos que constituían crímenes de lesa humanidad. Por tanto y respondiendo al planteamiento inicial, la situación en Siria, en la primera fase, era un caso para la actuación de la comunidad internacional en el marco de la RtoP. Como era la adopción de medidas oportunas y decisivas por medio del Consejo de Seguridad para evitar, detener, prevenir la comisión de atrocidades contra la población.

Tabla nº 12

**CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN INTERNACIONAL INDEPENDIENTE SOBRE SIRIA**

INFORMES DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN INTERNACIONAL INDEPENDIENTE SOBRE LA SITUACIÓN EN LA REPÚBLICA ÁRABE SIRIA		
1º	A/HRC/S-17/2/Add.1	23 noviembre de 2011
2º	A/HRC/19/69	22 de febrero de 2012
3º	A/HRC/21/50	16 de agosto de 2012
4º	A/HRC/22/59	5 de febrero de 2013
5º	A/HRC/23/58	18 de julio de 2013
6º	A/HRC/24/46	16 de agosto de 2013
7º	A/HRC/25/65	12 de febrero de 2014
8º	A/HRC/27/60	13 de agosto de 2014
9º	A/HRC/28/69	5 de febrero de 2015
10º	A/HRC/30/48	13 de agosto de 2015
11º	A/HRC/31/68	11 de febrero de 2016
12º	A/HRC/33/55	11 de agosto de 2016
13º	A/HRC/36/55	8 de agosto de 2017
*	A/HRC/34/64	2 de febrero de 2017

*Informe especial sobre los eventos en Alepo entre el 21 de julio y el 22 de diciembre de 2016.

Fuente: Elaboración propia, en base a la información en el Consejo de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/Documentation.aspx>

2.2 Segunda fase: Del conflicto armado interno al conflicto armado interno Internacionalizado (2012-2018)

Inicialmente se considera oportuno señalar las definiciones generales de lo que comprende el conflicto armado interno y el conflicto armado interno internacionalizado. Según el Diccionario de Derecho Internacional de los conflictos armados (Verri, CICR ed. 2008), el conflicto armado interno o conflicto armado no internacional, sinónimo de

guerra civil «se caracteriza por el enfrentamiento entre las fuerzas armadas de un Estado y fuerzas armadas disidentes o rebeldes», mientras que respecto al conflicto armado interno internacionalizado, la CICR establece que «Un conflicto armado no internacional puede internacionalizarse en las hipótesis siguientes: a) el Estado víctima de una insurrección reconoce a los insurgentes como beligerantes; b) uno o varios Estados extranjeros intervienen con sus propias fuerzas armadas en favor de una de las Partes; c) dos Estados extranjeros intervienen con sus fuerzas armadas respectivas, cada una a favor de una de las partes» (Verri, CICR ed. 2008, p.26).

Desde el surgimiento de la crisis en Siria en 2011, el grado de violencia, la existencia de diferentes actores locales, regionales e internacionales, así como las tácticas militares, han contribuido en la progresiva transformación y evolución del conflicto. Así, a partir del surgimiento de disturbios internos y manifestaciones pacíficas en el 2011, la crisis ha escalado en diferentes fases: a mediados del 2012 se desarrollaba un conflicto armado interno entre fuerzas militares del gobierno sirio y milicias progubernamental como la *Shabbiha*, enfrentados a grupos armados contrarios al gobierno como el Ejército Sirio Libre (ESL) y el Frente Al Nusrah (Informe CDH, A/HRC/21/50); progresivamente en el escenario de conflicto surgió un nuevo actor armado, el Estado Islámico (EI) en 2013, proclamando el “califato” en 2014 y librando una guerra con otros actores locales, regionales e internacionales.

Adicionalmente el uso de armas químicas como arma contra los civiles desde el 2013 hasta la actualidad (abril 2018),²⁵¹ ha incrementado el horror de la guerra, y ha motivado que el conflicto ingrese a una fase de gran incertidumbre, luego de que Estados Unidos, junto con Francia y Reino Unido emprendieran un ataque aéreo contra instalaciones gubernamentales sirias, en respuesta al uso de armas químicas contra la población civil de Douma.

²⁵¹ La Comisión de Investigación internacional independiente sobre la situación de Siria documentó 34 ataques con armas químicas en Siria desde marzo de 2013 –fecha de inicio de los ataques– hasta enero de 2018 –fecha de evaluación–. Siendo la mayoría de los ataques atribuidos al régimen sirio. Al respecto ver: *Chemical weapon’s attacks documented by the Commission (infographic)*, disponible en: http://www.ohchr.org/SiteCollectionImages/Bodies/HRCouncil/IICISyria/COISyria_ChemicalWeapons.jpg

A partir de dicha observación general sobre la evolución del conflicto se observará y determinará si la situación en Siria entre el 2012 y 2018 justificaba y justifica la actuación de la comunidad internacional en el marco de la RtoP, así como las limitaciones de la aplicación de la Responsabilidad Colectiva de Proteger en la crisis siria.

Como se observó previamente, la Comisión de Investigación Internacional Independiente sobre la situación en Siria (CIII-Siria) en su primer informe de noviembre de 2011 (A/HRC/S-17/2/Add.1), atribuyó la responsabilidad del Estado sirio por la comisión de crímenes de lesa humanidad por las fuerzas militares y de seguridad del Estado, por lo que la situación justificaba que la comunidad internacional a través del Consejo de Seguridad decidiera la adopción de medidas pertinentes a fin de detener y prevenir la comisión de atrocidades por parte del régimen sirio en contra de la población. Sin embargo, Rusia y China frenaron el proyecto de resolución (S/2011/612), si bien no incluía medidas coercitivas, hubiera sido una manifestación política importante dirigida al régimen sirio.

Una vez que la violencia en Siria se intensificaba y se establecían grupos armados organizados contrarios al Gobierno quienes mantenían combates con las fuerzas gubernamentales, la situación había escalado a un conflicto armado interno. Para agosto de 2012, tanto las fuerzas gubernamentales como los grupos armados contrarios al gobierno habrían cometido violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, lo que constituía crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Al respecto la CIII-Siria entre las conclusiones de su tercer informe (A/HRC/21/50) del 16 de agosto de 2012 señaló:

La crisis de derechos humanos se ha agravado considerablemente en el contexto de unas hostilidades fuera de control que han derivado en un conflicto armado no internacional. La principal víctima de ese conflicto es la población civil de todas las comunidades; miles de personas han perdido la vida en la espiral de violencia.

La comisión concluye que existen motivos razonables para considerar que las fuerzas gubernamentales y la *Shabbiha* cometieron crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. También hay motivos razonables para considerar que los grupos armados contrarios al Gobierno cometieron crímenes de guerra y violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Ambas partes violaron los derechos del niño. (A/HRC/21/50 pár. 143 y 145)

Es oportuno señalar que previa emisión del tercer Informe de la CIII-Siria (agosto de 2012) se emprendieron medidas políticas-diplomáticas importantes a fin de promover la solución pacífica de la crisis. La Liga de los Estados Árabes propició la transición política en Siria a través del nombramiento de un enviado especial, lo cual fue apoyado por la Asamblea General de la ONU (A/RES/66/253, 21.02.2012). Kofi Annan en su rol de Enviado Especial propuso en marzo de 2012 un plan de seis puntos para poner fin a la violencia y facilitar la transición política, apoyado por el Consejo de Seguridad [S/RES/2042 (2012)].

Con el compromiso del gobierno de Siria y las fuerzas de oposición el cese al fuego entró en vigor el 12 abril de 2012, y a fin de vigilar el cumplimiento del plan de paz el Consejo de Seguridad estableció la Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en Siria (UNSMIS) (Res. S/RES/2043). Sin embargo, la situación en el terreno y violencia armada llevó a Kofi Annan a reconocer el fracaso del plan de paz (El País, 2012, 7 de junio), además el 15 de junio la UNSMIS suspendió sus actividades.²⁵² Mientras que en el campo diplomático en junio de 2012 en Ginebra se constituyó el Grupo de Acción para Siria,²⁵³ quienes a través del Comunicado final expusieron los delineamientos y directrices a fin de promover el cese a la violencia y la transición política en Siria (A/66/865-S/2012/522), para el efecto Lakhdar Brahimi fue nombrado como Enviado Especial de las Naciones Unidas y la Liga de Estados Árabes para Siria en reemplazo de Kofi Annan (A/HRC/28/69, pár. 110)

A agosto de 2012, las cifras de las víctimas mortales eran entre 17.000 y 20.000 (CIII-Siria A/HRC/21/50, pár. 39). Al respecto, Amnistía Internacional en el reporte

²⁵² En julio de 2012 el Consejo de Seguridad prorrogó el mandato de la UNSMIS por 30 días más, y consideró prorrogar la misión en caso de que se confirme el cese al fuego, sin embargo, las condiciones no se cumplieron y la misión de la UNSMIS finalizó el 19 de agosto de 2012. Al respecto ver: Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en Siria UNSMIS, disponible en: www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unsmis/

²⁵³ El Grupo de Acción para Siria (Ginebra I), estaba presidido por el Enviado Especial Conjunto de las Naciones Unidas y la Liga de Estados Árabes para Siria y estaba constituido por: los Secretarios Generales de la ONU y de la Liga de los Estados Árabes; por los Ministros de Relaciones Exteriores de los cinco Estados Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad: China, Francia, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos. Así como por Turquía, Irak, Kuwait, Qatar y la Alta Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común. Al respecto ver: *Comunicado final del Grupo de Acción para Siria* (A/66/865-S/2012/522, Anexo)

Represalias mortales. Homicidios, deliberados y otros abusos de las fuerzas armadas sirias de junio de 2012, señaló haber recibido los nombres de más de 10 mil personas muertas durante los disturbios (p.7), dicha cifra no incluía a los miembros de las fuerzas de seguridad de Siria.²⁵⁴

De lo anterior, se aprecia que al igual que en la fase inicial de la crisis (2011) la situación en Siria a mediados de 2012 ameritaba una respuesta del Consejo de Seguridad en virtud de la Responsabilidad Colectiva de Proteger, sin embargo, el involucramiento temprano de otros Estados en la situación en Siria, como Rusia, condicionó la posición política en las Naciones Unidas, así desde un inicio Rusia y China rechazaron emprender cualquier medida coercitiva del Capítulo VII de la Carta, en 2012 los dos Estados vetaron dos proyectos de resolución (S/2012/77 del 4.02.2012 y S/2014/348 del 19.07.2012).

Además, y a medida que la crisis evolucionada y escalaba el conflicto, la cuestión operacional del uso de la fuerza para proteger a la población se volvía más compleja, principalmente debido a la diversidad de actores en el conflicto, entre ellos los que cometían atrocidades y contra los que la fuerza de protección hubiera tenido que actuar a fin de brindar protección física a la población. Así como el involucramiento de actores regionales y extra regionales (terceros actores) que actuaban directa o indirectamente en el conflicto, los cuales por diversos factores justificaban su intervención.²⁵⁵ De ahí, que

²⁵⁴ Respecto a la lista de muertes certificadas, Amnistía Internacional en el Informe *Represalias mortales. Homicidios deliberados y otros abusos de las fuerzas armadas sirias*, (2012), señaló que las cifras correspondían a «civiles desarmados muertos a manos de las fuerzas de seguridad y las *shabiha*; civiles desarmados muertos a manos de grupos armados de oposición; civiles desarmados muertos en circunstancias controvertidas o poco claras; y miembros de grupos armados de oposición, teóricamente bajo el nombre colectivo de Ejército Sirio Libre, muertos a manos de las fuerzas de seguridad del Estado y las *shabiha*. La mayoría de las víctimas son hombres, aunque se han certificado las muertes de unas 400 mujeres y más de 600 menores, en su mayoría varones». (p.7. Nota 4.)

²⁵⁵ Los terceros actores que influenciaron en la dinámica del conflicto en Siria a mediados del 2012 se encontraban, por un lado, los Estados que apoyan al régimen de Assad: Rusia e Irán. Entre las razones de dichos Estados se encuentran: los intereses nacionales y cuestiones estratégicas. Como ejemplo Rusia tenía la única base en el mediterráneo situada en la ciudad de Tartus en Siria. Sobre la finalidad estratégica de Rusia en Siria, ver Milosevich-Juaristi, (2017) *La finalidad estratégica de Rusia en Siria y las perspectivas de cumplimiento del acuerdo de Astaná*. ARI /2017 Real Instituto Elcano. Las razones de Irán se basaban en cuestiones ideológicas, religiosas y geoestratégicas, como afirma Erlich (2016) «Iranian leaders said they support Assad as a bulwark against Israel, the United States, and Sunni extremist rebels.» (p.152). Mientras que los Estados que apoyaban a la oposición, entre ellos al bando armado rebelde el Ejército Libre Sirio (ELS) se encontraban: Estados Unidos, Turquía, Arabia Saudita, Qatar. Inicialmente el apoyo de Estados Unidos se basó en entregar armas a las fuerzas del ELS, así como impulsar el Consejo Nacional Sirio (CNS), para abril de 2012 la administración del presidente Obama había proporcionado alrededor de

las preocupaciones respecto a la forma de intervenir militarmente y las posibilidades de éxito eran amplias, puesto que el modelo de una campaña aérea, como la intervención en Libia, representaba varios obstáculos para ser efectiva, como la falta de apoyo en tierra, así como las probabilidades de causar víctimas civiles, puesto que el sistema de defensa de Siria además de ser más avanzado que el de Libia, se encontraban en zonas densamente pobladas, por lo que el riesgo era elevado. Como afirmara Leon Panetta, secretario de defensa de Estados Unidos « “There would be some severe collateral damage going after those areas” » (The New York Times, 2012, 11 March).

Frente a dicho panorama el emprender una operación decisiva militar para proteger a la población habría requerido el máximo compromiso político que para ese entonces no existía, así como la cautela de su accionar, puesto que una operación como la de Libia, la cual facilitó la caída del régimen, para ese entonces generaba muchas dudas, principalmente respecto a la situación tras la intervención (el día después), al respecto Félix Arteaga señalaba:

[E]n Siria no existe una alternativa de gobernanza con garantías de sostenibilidad porque más allá de la unión frente al régimen –y aun en eso no existe unanimidad interna– la sociedad siria está recorrida por numerosas líneas de fractura étnicas, religiosas, tribales y generacionales que generan desconfianza sobre el futuro post-Assad. El vacío de poder podría incendiar una larga lista de conflictos regionales latentes. Entre otros, el conflicto suní-chií que tensa las relaciones entre las comunidades persas y árabes por todo el Golfo Árabe-Pérsico y que repercute en los demás focos de tensión de Oriente Medio. [...] Más allá de las posiciones tácticas y de principios, la renuencia a una intervención externa se explica por las dudas sobre sus efectos sobre la crisis siria y sus repercusiones sobre las tensiones regionales. (Arteaga, 2012, ARI 14/2012, p.7)

La dinámica del conflicto en Siria durante los subsiguientes cinco años (2013-2017) se ha caracterizado principalmente por la violencia sistemática e indiscriminada en contra de la población, especialmente los civiles y las personas fuera de combate. Los crímenes atroces que han sido ocasionados por diversos actores los cuales han incidido en la prolongación, intensificación y reconfiguración del conflicto. Laborie Iglesias, señala

100 millones de dólares para salarios y equipamiento (Erlich, 2016, p.214). Sobre las cuestiones geopolíticas y estratégicas del involucramiento de Turquía en la crisis Siria ver: LABRADO CALERO, E.M. (2012). El papel de Turquía en la crisis siria: el nuevo gran juego con Irán. IEEE Documento Opinión 66/2012. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEE066-2012_TurquiaenCrisisSiria_NvoGranuegoIran_ElenaLabrado.pdf

tres factores que han incidido en la dinámica del conflicto desde los inicios de este, al respecto afirma:

Desde sus inicios, la guerra en Siria se ha visto caracterizada por tres factores profundamente interconectados: su naturaleza sectaria, la gran fragmentación de la oposición y la influencia del conflicto sobre las dinámicas geopolíticas que afectan a Oriente Próximo en su conjunto. La interconexión de estos tres factores y la implicación de poderes extranjeros han conducido a un escenario de gran complejidad, razón que explica la larga duración, alta intensidad y profunda crueldad de la conflagración (Laborie Iglesias, 2016, p.172).

Dichos factores y la inacción temprana de la comunidad internacional favorecieron la reconfiguración del escenario de batalla, siendo la expansión de los actores armados y la desestructuración de la oposición siria los principales elementos. La radicalización de la oposición y acción de grupos islamistas de corte yihadista como el Frente Al Nusra,²⁵⁶ y el surgimiento y expansión del Estado Islámico (EI) en 2013,²⁵⁷ organización terrorista que proclamó el califato el 29 de junio de 2014,²⁵⁸ llevaron al pueblo sirio al extremo y forzaron la respuesta internacional liderada por Estados Unidos contra un enemigo común, el terrorismo.²⁵⁹ Por lo que el objetivo de derrocar al régimen quedó en un

²⁵⁶ A principios de abril en 2013 el líder de Al Qaeda en Irak, Abu Bakr Al Bagdadi, anunció la fusión con el Frente al Nusra, a través de un mensaje de voz en internet «“Es hora de anunciar a la gente de Levante [en referencia a Siria] y al mundo entero que el Frente Al Nusra es ya meramente una extensión y parte del Estado Islámico de Irak”» El Frente Al Nusra habría empezado a operar desde principios del 2012. Ver: ALANDETE, D. “Un grupo de rebeldes sirios se fusiona con la rama en Irak de al Qaeda”, El País. 10.04.2013. Luego de enfrentamientos entre las dos franquicias, el líder de Al Qaeda Central (AQC) Al-Zawahiri anunció la expulsión del EI.

²⁵⁷ Sobre la dinámica y objetivos del Estado Islámico en la persecución de establecer un califato islámico ver: SAVERIO ANGIÓ, F. (2016). ¿Hacia un modelo de territorialización? La construcción califal de Daesh, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM). Nuevas amenazas y desafíos permanentes. *El Estado Islámico en el escenario internacional y la regionalización de la seguridad en América Latina*. Madrid: IUGM, pp. 65-105.

²⁵⁸ El Estado Islámico (EI) proclamó el califato a través de una video propaganda en que se señalaba «This is our caliphate in all its glory remaining and expanding. It was established in June 2014. Its leader from the tribe of Horesh, is Sheikh Abu Bakral-Baghdadi. [...] We are men honored with Islam, who climbed its peaks to perform jihad...and answering the call to unite under one flag». Documental *Hell on Earth. The fall of Syria and the rise of ISIS*. Ver Nota 246. minute 0:59:59

²⁵⁹ En septiembre de 2014 Estados Unidos inició los bombardeos en Siria, como parte de la estrategia de combatir al Estado Islámico en Irak y Siria. La intervención contaba con el apoyo de cinco países árabes: Bahrein, Jordania, Arabia Saudí, Qatar y Emiratos Árabes Unidos. BASSETS, M. (2014, 17 de octubre) EE. UU. entra en la guerra civil de Siria, El País. El 17 de octubre de 2014 el Departamento de Defensa estableció formalmente la Fuerza de Tarea Conjunta Combinada-Operación Resolución Inherente (CJTF-OIR Combined Joint Task Force-Operation Inherent Resolve). Al respecto ver el sitio oficial de *Operation Inherent Resolve* disponible en: <http://www.inherentresolve.mil/About-Us/>

segundo plano, como señalaba Joan Faus «Paradójicamente, Washington y Damasco pasan a luchar contra el mismo enemigo» (El País 2014, 10 de septiembre)

El combate al EI reposicionó a los actores y a las alianzas lo cual reconfiguró la dinámica del conflicto, propiciando guerras adentro de la guerra.

Por un lado, la coalición liderada por Estados Unidos se apoyó en la milicia kurda en Siria, Unidades de Protección Popular (YPG en Kurdo) para combatir al EI en el terreno y recuperar territorio tanto en Siria como en Irak, «el YPG lidera las fuerzas democráticas de Siria (SDF en siglas en inglés) una coalición de grupos armados cristianos, turcomanos, sunnís y kurdos» (Laborie Iglesias, 2016, p.164). Dicho apoyo y empoderamiento de las fuerzas kurdas ha sido rechazado por Turquía, Estado que en agosto de 2016 emprendió la operación “Escudo del Éufrates” en contra del EI y de la milicia YPG, apoyados por el ELS.²⁶⁰ De otra parte, el régimen de Assad apoyado principalmente por Rusia,²⁶¹ Irán y la milicia chií Hezbolá del Líbano tenía como objetivo recuperar el control del territorio, como las zonas arrebatadas por el EI.²⁶²

La intervención de Rusia en Siria supuso una nueva fase del conflicto que pasó de ser un conflicto armado interno a un conflicto armado internacionalizado, con la participación de dos potencias en el terreno (Estados Unidos y Rusia) con objetivos políticos y militares diferentes, como afirmaba Jordán Enamorado en su estudio sobre la

²⁶⁰ La operación “Escudo del Éufrates” de Turquía, con apoyo del Ejército Libre Sirio (ELS) tenía como objetivo «acabar con la presencia del Estado Islámico (ISIS) al sur de la frontera entre ambos países y establecer su ansiada zona de tapón que impida la infiltración de yihadistas y también que las milicias kurdas se hagan con el norte de Siria al completo» El País, MOURENZA, A. (2016, 03 de septiembre) Turquía envía más tanques y abre un nuevo frente en la frontera con Siria. La operación finalizó en marzo de 2017, en declaraciones del primer ministro de Turquía, Binali Yildirim, afirmó: «“Con la operación Escudo del Éufrates se ha puesto bajo control un espacio de 2.015 kilómetros cuadrados. Se ha entregado al Ejército Siria Libre. Los sirios que vuelven allí desde Turquía hacen vida normal”», EFE (2017, 30 de marzo) Turquía declara terminada la operación Escudo del Éufrates en Siria.

²⁶¹Rusia inició la intervención militar en Siria el 28 de septiembre del 2015, en aquella ocasión habrían sido desplegados en Siria, alrededor de dos mil efectivos, 34 aviones de combate, aproximadamente 20 helicópteros y diez buques, entre otros. Sobre los principales elementos de análisis de la intervención militar de Rusia ver: JORDÁN ENAMORADO, J. (2015) La intervención militar de Rusia en Siria: Oportunidades y riesgos. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Documento Marco, 27/2015. Disponible en: <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2015/10/DIEEEM27-2015.html>

²⁶² El régimen de Asad tenían como principal objetivo recuperar las zonas controladas por los rebeldes. Para octubre de 2015, como señala Jordán Enamorado (2015, p.6), la ofensiva terrestre apoyada por Rusia se focalizaba en cinco frentes: Kafr Zita en la provincia de Hama; Al Ghad al oeste; Homs; las montañas en el noreste de la provincia de Latakia, y la provincia y la ciudad de Aleppo.

intervención de Rusia en Siria en 2015, «Rusia y Estados Unidos están librando dos guerras paralelas en Siria» (p. 6). Mientras Estados Unidos combatía a las posiciones del EI en Siria e Irak,²⁶³ las fuerzas rusas en apoyo a Assad emprendían operaciones militares para recuperar el territorio, como la operación para recuperar la zona oriental de Aleppo, que se desarrolló de julio a diciembre de 2016 logrando la reconquista de dicha zona, lo cual constituyó un triunfo para el régimen de Assad.

Sin embargo, en el plano humanitario la reconquista de Aleppo constituyó la violación evidente de las normas del DIH y un retorno al modelo de la «guerra total».²⁶⁴ Fueron seis meses de angustia para los civiles que se encontraban entre los actores de los dos bandos, quienes cometieron crímenes de guerra de manera indiscriminada, aunque las víctimas y daños causados por los ataques dirigidos por las fuerzas sirias y rusas fueron superiores a los grupos armados opositores. Al respecto la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre Siria realizó una investigación especial sobre lo sucedido en Aleppo (A/HRC/34/64, 02.02.2017), en el que se reportó ampliamente los crímenes de guerra cometidos por los grupos armados y principalmente por las fuerzas sirias apoyadas por Rusia, como el uso de bombas de cloro en zonas residenciales, el uso de armas prohibidas como las bombas de racimo, así como los ataques a lugares protegidos como hospitales, escuelas y mercados, y el ataque «brutal» a un convoy de Naciones Unidas y la Media Luna Roja Árabe Siria el 19 de septiembre en Orum al-Kubra al oeste de Aleppo.

Durante este período fueron presentados dos proyectos de resolución en el Consejo de Seguridad [8 de octubre 2016 (S/2016/846) y 5 diciembre 2016 (S/2016/1026)], con los cuales se condenaba los actos de violencia contra los civiles en Aleppo, se promovía facilitar el acceso humanitario y se pretendía frenar los ataques contra la población. En

²⁶³ Sobre los ataques dirigidos contra el Estado Islámico en el marco de la operación *Inherent Resolve* ver: Strikes Realeses, Operation Inherent Resolve, disponible en: <http://www.inherentresolve.mil/News/Strike-Releases/>

²⁶⁴ Sobre el alcance del concepto de “guerra total” ver: BERNARD, V. (2017). La Guerra en las ciudades: El fantasma de la guerra total. *International Review of the Red Cross*, nº 901. El autor afirma que el concepto fue usado por los beligerantes en la Segunda Guerra Mundial, entre otros, «para justificar el bombardeo en los centros urbanos, industriales y comerciales del enemigo. [...] los residentes de las ciudades se convirtieron en blancos directos de los ataques, como fueron durante los asedios en la Antigüedad y en la Edad Media» (pp.3-4)

el proyecto de diciembre se decidía que las partes en el conflicto pongan fin a todos los ataques en la ciudad de Alepo, 24 horas después de aprobada la resolución (S/2016/1026, pár.1). A pesar de que los proyectos de resolución no se basaban en el Capítulo VII de la Carta y por tanto no promovían medidas coercitivas militares, fueron vetados por Rusia y China.²⁶⁵

En relación con el análisis sobre la aplicación de la RtoP, en esta fase del conflicto, la situación en Alepo justificaba la actuación de la comunidad internacional en el marco de la responsabilidad colectiva de proteger (Documento Final 2005, pár.139), como el adoptar medidas de acuerdo al Capítulo VII de la Carta, puesto que era evidente que el régimen de Asad cometía crímenes atroces, particularmente actos que constituían crímenes de guerra, como lo confirmó la CIII-Siria (A/HRC/34/64).

Sin embargo, es importante considerar que en la parte oriental de Alepo existían grupos armados que controlaban el territorio y cometían abusos contra la población y violaciones flagrantes al derecho internacional humanitario,²⁶⁶ algunos de dichos grupos tenían base terrorista y relación directa con Al Qaeda como el grupo terrorista Frente Fatah al-Sham (antes Frente al Nusra),²⁶⁷ por lo que de haberse desplegado una fuerza de protección para proteger a la población sitiada en Alepo, las acciones militares de defensa y o ataque, debían dirigirse a los actores que perpetraban dichos crímenes, así como también contra quienes les apoyaban, en este caso la fuerza de protección hubiera entrado en combate con las fuerzas rusas. Por lo cual, es poco probable que el Consejo de

²⁶⁵ El Proyecto de resolución del Consejo de Seguridad, S/2016/846 del 8 de octubre de 2016, tuvo 11 votos a favor, dos en contra (Rusia y Venezuela) y dos abstenciones (Angola y China). Ver Acta de la 7785ª sesión, del 08.10.2016 (S/PV.7785). Mientras que el proyecto de resolución S/2016/1026 del 5 de diciembre de 2016 tuvo 11 votos a favor, tres en contra (China, Rusia y Venezuela) y una abstención (Angola). Ver Acta de la 7825ª sesión, del 05.12.2016 (S/PV.7825)

²⁶⁶ La Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre Siria señaló a los siguientes grupos que controlaban la zona orientada de Alepo: «Haraka Nur al-Din al-Zenki, Yaish al-Muyahidin, Al-Yabha al-Shamiya, Failaq al-Sham, Ahrar al-Sham, la Unión Fastquim Kama Umirt y la Brigada Sultán Murad, entre otras facciones. En conjunto sus efectivos ascendían a entre 6.000 y 8.000 combatientes.» (A/HRC/34/64, 02.02.2017, pár. 61)

²⁶⁷ A pesar de que en julio de 2016 el líder del Frente al Nusra, Abú Mohamad al Golani, anunció la separación de Al Qaeda y el cambio de nombre a Jabhat Fará al Sham (El País 2016, 28 de julio), Estados Unidos lo sigue incluyendo en la lista de organizaciones terroristas (ingresado en mayo de 2015) al respecto ver: *Foreign Terrorist Organizations*, U.S. Department State, disponible <https://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>

Seguridad hubiera aprobado alguna resolución decisiva que permita el uso de la fuerza para proteger a la población.

Además, la comisión de crímenes de guerra y otras violaciones del derecho internacional humanitario acontecían en otras zonas del territorio y por otros actores involucrados, por ejemplo los ataques cometidos por las fuerzas del Estado Islámico, grupo que reivindicó los ataques en Sayida Zaynab en el sur de Damasco, así como el posible uso de armas químicas en agosto y septiembre 2016 en el norte de Siria (Amnistía Internacional Informe 2016/2017), por lo que las poblaciones atacadas por el EI también debían también ser objeto de protección de la fuerza de protección, en el hipotético caso de que se hubiera autorizado el uso de la fuerza para proteger en nombre de la responsabilidad colectiva de proteger.

Durante el 2017 la tragedia humanitaria en Siria estuvo lejos de mejorar,²⁶⁸ los ataques a la población con armas químicas mayoritariamente por las fuerzas del gobierno sirio se incrementaron en tres veces comparado a los años anteriores.²⁶⁹ Sin embargo hubo cambios políticos y militares que influyeron en la dinámica del conflicto, como fue el cambio de gobierno en Estados Unidos –Donald Trump asumió la presidencia el 20 de enero de 2017– y en Francia– Emmanuel Macron asumió el cargo el 14 de mayo de 2017–. A menos de 100 días en el cargo, el presidente Trump decidió usar la fuerza contra el régimen sirio, autorizando el lanzamiento de 59 misiles crucero contra la base siria en Shayrat (Homs) el 7 de abril de 2017 como represalia al ataque químico del régimen de Assad contra la población siria de Jan Sheijun (The Guardian, 2017, 07 de

²⁶⁸ Sobre los principales eventos que marcaron el conflicto en Siria y la comisión de atrocidades durante el 2017 ver: el Informe de Amnistía Internacional 2017/2018, pp. 397-401 y el Informe de *Human Rights Watch* 2018, pp. 525-534

²⁶⁹ La Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre Siria expuso una lista de 34 incidentes a enero de 2018, donde se habrían utilizado sustancias químicas, indicando que la lista no exhaustiva puesto que incluye los ataques a los que la Comisión fue capaz de investigar. Se señalaron 5 incidentes en el 2013; 5 en el 2014; 7 en el 2016; 18 en el 2017. Ver *Chemical weapon's attacks documented by the Commission (infographic)*.

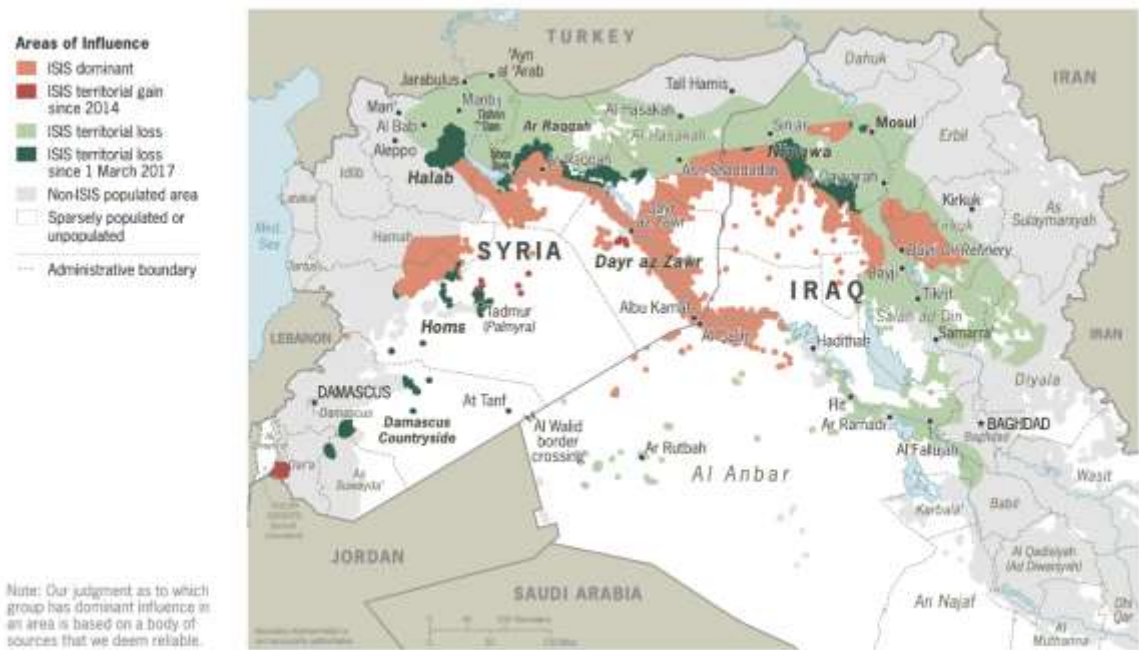
Disponible en: http://www.ohchr.org/SiteCollectionImages/Bodies/HRCouncil/IICISyria/COISyria_ChemicalWeapons.jpg

abril). Siendo la primera vez que, en el transcurso de la guerra en Siria, Estados Unidos intervino militarmente contra el régimen, sin la autorización de la ONU.

En otro escenario del conflicto, esto el combate de la coalición liderada por Estados Unidos en contra del Estado Islámico tanto en Siria como en Irak a través de la operación *Inherent Resolve* emprendida desde el 2014, se alcanzaron grandes logros en el terreno. El Departamento de Defensa de Estados Unidos informó que el EI habría perdido el 70% del territorio que controlaba en Irak en agosto de 2014, y el 51% en Siria (Figura nº 6). Las principales ciudades liberadas del EI durante el 2017 fueron: Mosul-Irak liberada el 10 de julio y en Siria fueron Raqqa, Dayr-az-Zawr, Halab y Homs, con el apoyo de las Fuerzas Democráticas Sirias (SDF).²⁷⁰

Figura nº6

TERRITORIOS RECUPERADOS DEL CONTROL DEL ESTADO ISLÁMICO (mayo 2017)



Fuente: U.S. Department of Defense. ISIS Areas of Influence. Irak and Syria, May 2017. Disponible en: <https://www.defense.gov/OIR/>

²⁷⁰ Ver: *Combined Joint Task Force*, Operation Inherent Resolve. History. Disponible en: <http://www.inherentresolve.mil/About-Us/>

Al finalizar este estudio, el conflicto en Siria cumplió siete años, con más de medio millón de personas muertas un tercio de ellas civiles, el 85% de las víctimas habrían sido asesinadas por las fuerzas del régimen de Assad y sus aliados de Rusia, Irán, el grupo Hezbollah y otros, como informó el Observatorio Sirio para los Derechos Humanos en el reporte de marzo de 2018, titulado “*During 7 consecutive years...about 511 thousand people killed since the start of the Syria revolution in 2011*”.

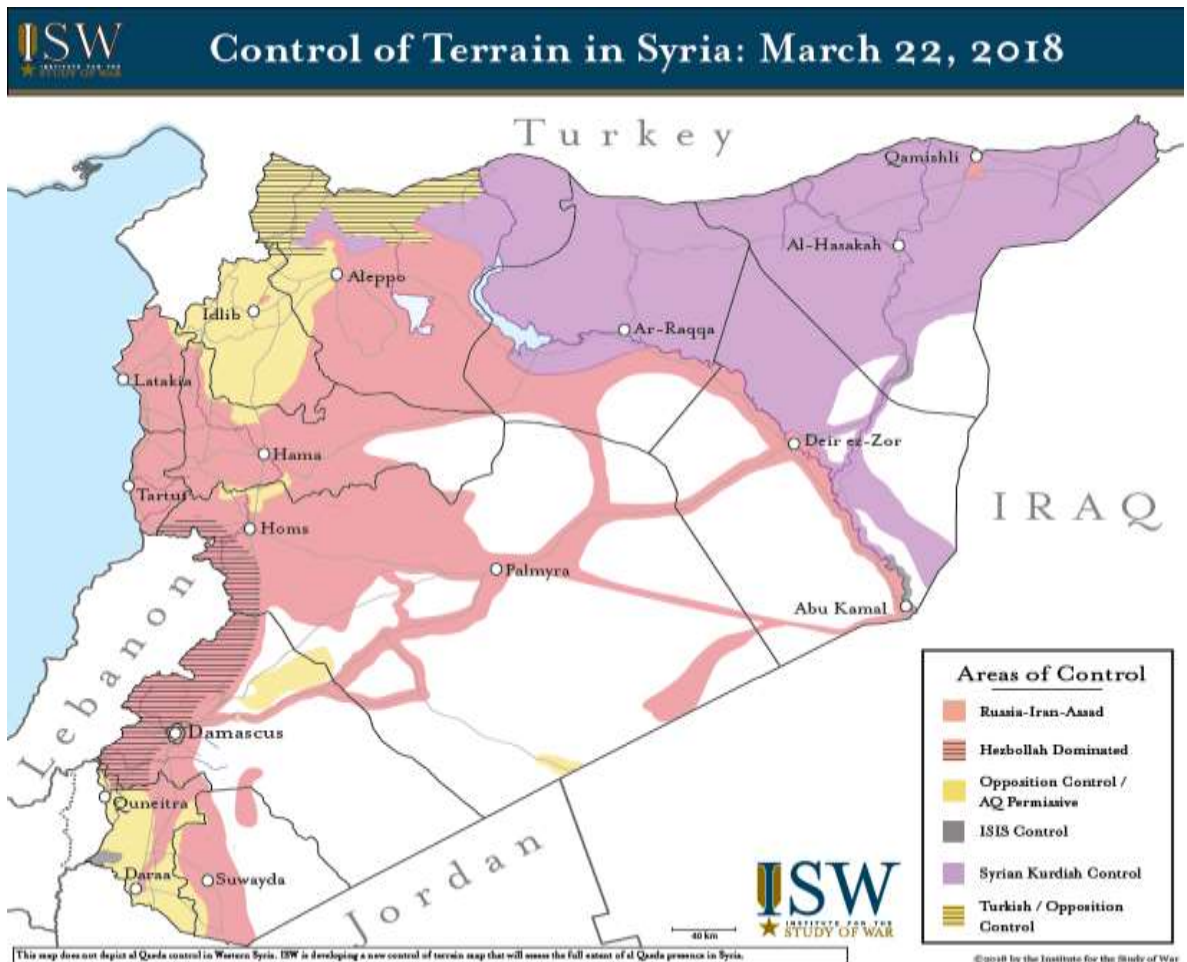
A raíz del ataque emprendido por Estados Unidos, Reino Unido y Francia el 13 de abril de 2018 contra instalaciones sirias de producción de armas químicas en Damasco y Homs, en represalia por el empleo de armas químicas por el régimen sirio en Duma-Gouta Oriental el 7 de abril,²⁷¹ se generaron expectativas sobre lo que dicho ataque podía lograr, a más de ser un acto de represalia, sin embargo y como afirma Félix Arteaga, el ataque ha sido «una salva de misiles» para salvar el honor de la palabra dada por los presidentes Trump y Macron y la primera ministra May (Comentario REI, 24/2018).

De ahí que la evolución del conflicto y el futuro político en Siria es incierto, algunos analistas avizoran una posible «guerra regional entre varias potencias de Oriente Próximo» donde los principales implicados serían Irán, Arabia Saudí e Israel a través de Siria (Sami Nair, El País, 2018, 20 de abril). Siendo el reparto del territorio sirio uno de los elementos que condicionan y seguramente seguirá condicionando el devenir del conflicto y la violencia (Ver Figura nº7).

²⁷¹ En el marco del ataque aliado de Estados Unidos, Reino Unido y Francia a instalaciones sirias el 13 de abril de 2018, habrían lanzado 105 misiles en su mayoría Tomakawks. Detalles del ataque ver: *International Response to Assad Chemical Weapons*. U.S. Department of Defense. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/Special-Reports/Syria/>

Figura nº7

SITUACIÓN DEL CONTROL TERRITORIAL EN SIRIA (marzo 2018)



Fuente: Institute for the Study of War (ISW). Disponible en: <http://www.understandingwar.org/background/syria-control-terrain-map-march-2018>

Frente a este panorama, el futuro de los millones de sirios –5.6 millones de personas en calidad de refugiados; 6.6 millones de personas desplazados internos; 2.98 millones de personas sitiadas y en áreas de difícil acceso –²⁷² a más de incierto es una deuda que

²⁷² La Agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR) expone las cifras de los niños, mujeres y hombres que se encuentran en calidad de refugiados sirios en: Turquía (3,584,179), Líbano (991,165), Jordania (661,859), Irak (248,382), Egipto (128,507), y otros (33,545). Ver: *Syria emergency. Statistics*, updated 19 April 2018, disponible en: <http://www.unhcr.org/en-us/syria-emergency.html>

tienen los Estados involucrados y los demás miembros de la tan nombrada comunidad internacional. Los niños, mujeres y hombres que han muerto a causa de este conflicto, y los que lamentablemente seguirán pereciendo, será la carga moral irrefutable de quienes han sido los perpetradores de dichas matanzas, pero también de los representantes políticos que por diferentes factores han obstaculizado una solución política al conflicto, y la adopción de medidas de respuesta tempranas y oportunas.

En general y respondiendo a la pregunta planteada inicialmente, la situación en Siria sí justificaba la actuación de la comunidad internacional en el marco de la Responsabilidad Colectiva de Proteger y la aplicación de medidas coercitivas orientadas a detener la comisión de atrocidades y proteger a la población, por lo que una intervención militar con fines de protección autorizada por la ONU hubiera sido legítima.

Sin embargo y de acuerdo a los diversos factores que alteraron la dinámica del conflicto, observados de manera general, se aprecia que la intervención militar hubiera sido viable en una fase temprana del conflicto, puesto que a medida que la crisis escalaba la posibilidad de una intervención militar con fines de protección se volvía imposible, no solamente por el uso del Veto de los Miembros Permanentes en el Consejo de Seguridad, sino por el involucramiento de los actores externos en el conflicto y la comisión de atrocidades por diversos autores, a más de las fuerzas del gobierno sirio. De ahí que una operación militar destinada a proteger a las víctimas de atrocidades hubiera tenido que afrontar cuestiones operacionales de enorme complejidad, como la distinción, la proporcionalidad, y el fin de la operación. Además, con la posibilidad de que los Estados intervinientes u Organizaciones hubieran tenido que lidiar con la crítica y condena pública por la intervención militar.

La ineficaz respuesta a la tragedia en Siria ha evidenciado las falencias del principio tanto en el plano teórico doctrinal como institucional, así como las limitaciones en el ámbito político para una aplicación práctica, como es el uso del veto en el Consejo de Seguridad. Sin embargo, la cuestión operacional del uso de la fuerza para proteger, esto

es responder a las preguntas ¿cuándo intervenir?, ¿cómo intervenir? y si dicha intervención puede tener éxito, constituye el centro del asunto. Al respecto la CIISE sobre el principio precautorio *Posibilidades razonables* consideraba que:

La acción militar solo se justifica si tiene posibilidades razonables de tener éxito, es decir atajar o evitar las atrocidades o el sufrimiento que la provocaron. La intervención militar no se justifica si no puede lograrse realmente la protección o si se teme que la intervención podría ser más perjudicial que la inacción absoluta. En particular, una acción militar con fines limitados de protección humana resulta injustificable si durante su transcurso desencadena un conflicto mayor. Puede ocurrir que el rescate de algunos seres humanos exija un precio inaceptable, quizás una conflagración regional más amplia con la participación de importantes potencias militares. En estos casos, aunque nos duela reconocerlo, ya no está justificada una acción militar coercitiva. (Informe CIISE, pár. 4.41)

De ahí que una de las cuestiones a observar, la cual requiere un meticuloso análisis es si en el transcurso de una guerra civil o un conflicto armado interno, donde se cometen crímenes de guerra, y las gestiones políticas-diplomáticas han fallado ¿es posible emprender una intervención militar con el fin de proteger?, considerando además que uno de los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad estén implicados en el conflicto, como fue el caso de Rusia, Estado implicado desde la fase temprana del conflicto. Al respecto, Momani y Hakak (2016) han planteado una interesante cuestión: «The conflict in Syria represents a complex case for R2P, seeing that it is riven with political, legal and moral paradoxes. Does the nature of the conflict, namely, a political civil war, take it out of the purview of R2P? » (p. 904)

CONCLUSIÓN

Frente a la situación que están atravesando las poblaciones y grupos vulnerables en diversas partes del mundo, como en: Myanmar, Siria, Yemen, South Sudan, Burundi, Iraq, República Democrática del Congo, República Centro Africana, y otros (GCR2P, R2P Monitor, 15.05.2018), se observa de manera general que el planteamiento realizado por el Secretario General Kofi Annan hace 18 años, continúa vigente: «¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Rwanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?» (A/54/200, pár. 217), el mismo que fue la base de la elaboración del concepto *la Responsabilidad de Proteger* por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados en el 2001.

Por ello, a más de una década de institucionalización de la RtoP en la ONU, se considera pertinente examinar ¿qué se ha logrado con la aprobación de los párrafos 138, 139 y 140 del Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005, que contienen la *Responsabilidad de proteger a las poblaciones de genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad?*, y ¿cuáles son los limitantes para prevenir y/o detener la comisión de atrocidades?

De la observación y análisis que se expone en los Capítulos de este estudio se extraen las siguientes cuestiones que podrían considerarse como los logros y avances tanto en el plano conceptual y político-institucional, a fin de alcanzar el objetivo central que persigue la RtoP, el proteger a las poblaciones (personas, poblaciones o grupos protegidos) de la comisión del genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y la depuración étnica.

En el plano teórico-conceptual, se aprecia que los párrafos sobre la RtoP han logrado redireccionar el debate del *derecho a intervenir* a la Responsabilidad de Proteger, así como reconocer que el ejercicio de la soberanía implica entre otros el cumplimiento de obligaciones basadas en el Derecho Internacional que protegen derechos de la población, lo cual fue promovido por la CIISE como uno de los principios de la RtoP, al afirmar:

«La soberanía de un Estado conlleva responsabilidades e incumbe al propio Estado la Responsabilidad principal de proteger a su población» (Informe CIISE, 2001, sinopsis).

De ahí que la Responsabilidad del Estado de proteger a su población, entendida como obligación principal, es una afirmación no solo en el plano académico y civil, sino y principalmente en el plano político internacional, como ejemplo se encuentra el pronunciamiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de la Responsabilidad que tiene el Estado –gobierno o las autoridades nacionales– de proteger a las poblaciones, en 69 resoluciones del Consejo de Seguridad y 21 Declaraciones de la Presidencia del Consejo de Seguridad (GCR2P, 10.04.2018).

Respecto a los avances en el plano político-institucional, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, se podría considerar por un lado la dinámica que tanto el Secretario General a través de sus Asesores Especiales para la Prevención del Genocidio y para Responsabilidad de Proteger, junto con la Asamblea General de las Naciones Unidas, han promovido desde el 2009. Esto es, la emisión de informes anuales del Secretario General sobre la RtoP, los mismos que han sido la base de discusión en los Diálogos Interactivos celebrados en la Asamblea General, en los que han podido participar como observadores Organizaciones de la Sociedad Civil (Tabla nº1), lo cual sin duda contribuye a la transparencia y permite conocer las preocupaciones y posiciones políticas de los Estados sobre la RtoP.

Otro elemento que se considera positivo en el aspecto institucional es la publicación en el 2014 del *Marco de Análisis para crímenes atroces*, el cual constituye una herramienta práctica de alerta temprana, para determinar a través de los factores de riesgo que desarrolla el documento, las situaciones que pueden constituir los crímenes internacionales: genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad. Respecto a la depuración étnica, por el momento dicha figura no tiene el estatus de crimen en el derecho internacional, en vista de ello en el Marco se explica que se ha ampliado el término *crímenes atroces* a fin de incluir los actos que comprenden la depuración étnica.

En este aspecto, es oportuno referirse a las propuestas políticas que han sido motivadas y promovidas por ciertos Estados, las cuales contribuyen en el desarrollo de la

Responsabilidad de Proteger como principio de actuación de los Estados a nivel nacional y a nivel colectivo. Dichas propuestas son:

- La Red Global de Puntos Focales para la RtoP, denominada “*Focal Points*” promovida por Dinamarca y Ghana en el 2010, y posteriormente Australia y Costa Rica con el apoyo de la Organización No-Gubernamental *Global Centre for the Responsibility to Protect*, conformada por representantes de 59 Estados y de la Unión Europea;
- La propuesta de restricción del uso del Veto promovida inicialmente por Francia en el 2013 y apoyada posteriormente por México;
- El *Código de Conducta para la respuesta del Consejo de Seguridad en casos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra* promovida por el Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la Transparencia (ACT por sus siglas en inglés) y apoyado actualmente por 114 Estados Miembros y dos observadores.
- La propuesta de Brasil titulada *Responsabilidad al proteger: elementos para el desarrollo y la promoción de un concepto*, presentada en febrero de 2012.

A pesar de la pertinencia de dichos aspectos positivos que favorecen en el desarrollo conceptual y la aplicación práctica de la Responsabilidad de Proteger, tanto a nivel individual como colectivo, es imperante observar las principales limitantes de la aplicación de medidas a nivel colectivo que promuevan la protección de las poblaciones y grupos vulnerables.

De la observación de algunos de los aspectos que comprende la Responsabilidad de Proteger desarrollados en los Capítulos precedentes –la implementación del principio y desarrollo conceptual y político; los elementos de la definición; el uso de la fuerza como instrumento para la aplicación de la RtoP y la observación del caso de estudio sobre la intervención en Libia, así como la no aplicación de la RtoP en uno de los casos donde se han cometido y se cometen atrocidades, la tragedia en Siria– se extraen algunos de los

problemas que comprenden los limitantes en la aplicación de la RtoP «si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad» (Documento Final 2005, pár. 139)

Limitante conceptual. La indefinición de la RtoP

El criterio diverso sobre la definición de la RtoP es un limitante no solo en el desarrollo conceptual del término, sino principalmente en la incidencia práctica de su uso. No es lo mismo referirse a la Responsabilidad de Proteger como un principio o como una doctrina, así como tampoco calificarla como una norma o una teoría, cada término comporta un significado distinto y un alcance diferente respecto a la obligatoriedad de su cumplimiento. De manera general se observan dos problemas que han contribuido a la indefinición de la RtoP.

Por un lado, la RtoP es un concepto omnicomprendivo que abarca tanto la Responsabilidad del Estado de Proteger a su población entendida como obligación puesto que se basa en el cumplimiento de instrumentos de Derecho Internacional vinculantes, y la Responsabilidad de la comunidad internacional de por un lado ayudar y asistir a dicho Estado en el cumplimiento de sus obligaciones, y por otro actuar a través del Consejo de Seguridad cuando es evidente que las autoridades no protegen a la población. Este tipo de Responsabilidad Colectiva de Proteger (CRtoP) constituye una obligación moral de actuar más no, legal, puesto que se basa en las regulaciones de la Carta, respecto a las atribuciones y poderes que le han sido conferido al Consejo de Seguridad en el marco del sistema de seguridad colectiva. De ahí que dichas responsabilidades tienen fundamento jurídico distinto y generan obligaciones distintas, por lo cual deberían considerarse como términos diferentes, aunque no excluyentes puesto que la CRtoP de principio se activaría ante la acción u omisión del Estado frente a las obligaciones que le competen.

Otra cuestión que se considera un limitante del desarrollo conceptual con incidencia en la aplicación práctica de las medidas colectivas frente a situaciones que constituyan

crímenes atroces, se refiere a la errónea delimitación de los pilares de la RtoP –estrategia desarrollada por el Secretario General– expuesta en el primer Informe sobre la RtoP en el 2009, la cual no solo ha generado confusión sino que ha obstaculizado el análisis y desarrollo institucional y operacional de la fase de respuesta (reacción), en la adopción de medidas en virtud del Capítulo VII de la Carta.

En ese sentido y a pesar de la vasta información y pertinente explicación que se ha expuesto desde el 2009 en los Informes del Secretario General, persisten vacíos importantes en cuanto a la explicación de las medidas prácticas que tengan por finalidad el prevenir y/o detener los crímenes atroces, a fin de proteger a la población. Así de manera general se observa que dichos informes se han centrado principalmente en las medidas y acciones que tanto los Estados a nivel individual como colectivo, y los entes de las Naciones Unidas como otras organizaciones regionales pueden emprender a fin de asistir a los Estados en la protección de las poblaciones, lo cual sin duda es importante. Sin embargo, es necesario recordar que la Responsabilidad de Proteger se originó principalmente con la idea de movilizar la respuesta colectiva incluso la intervención militar con fines de protección ante situaciones imperantes de crímenes atroces, lo cual ha sido escasamente abordado, esto a pesar de que los Jefes de Estado y de Gobierno afirmaron en el 2005:

[E]stamos dispuesto 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 no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad» (Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, pár. 139)

Como una propuesta para promover la explicación sobre lo que comprende la Responsabilidad de Proteger en el sentido de los párrafos 138 y 139, se ha desarrollado un esquema de lo que comprende las dos responsabilidades que comprende el principio de la Responsabilidad de Proteger: La Responsabilidad del Estado y la Responsabilidad Colectiva de Proteger (Ver Figura nº 1).

Limitante jurídico-institucional. Los poderes del Consejo de Seguridad

El limitante en el plano jurídico e institucional que incide en la efectividad del cumplimiento del objetivo de la RtoP, reside principalmente en el Consejo de Seguridad. De manera general la actuación y funciones del Consejo de Seguridad en el marco del cumplimiento de la «responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacional» (Carta, Art. 24.1) está sujeta a los propósitos y principios de las Naciones Unidas, dichas funciones se emprenden en el marco de los poderes establecidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII (Carta, Art. 24.2).

Si bien, el Consejo de Seguridad al reafirmar las disposiciones de los párrafos 138 y 139 en la Resolución sobre la *Protección de los civiles en los conflictos armados*, Res.1674 (2006), pár. 4, aprueba de manera implícita que los actos de genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y depuración étnica constituyen una amenaza a la paz en situaciones en que «los medios pacíficos resulten inadecuados y evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población de genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y depuración étnica» (Documento Final 2005, pár. 139), lo cual abre la puerta para que el Consejo de Seguridad pueda actuar en el marco del sistema de seguridad colectiva previsto en el Capítulo VII; es preciso subrayar que las acciones contempladas en el Capítulo VII se enmarcan en los poderes y competencias que la atribuye la Carta, por lo cual el Consejo de Seguridad está en libertad de decidir o no si una situación constituye una amenaza a la paz, como afirman Roberts y Zaum (2008) «the Charter sets no limits on the discretion of the Council to make a determination under Article 39» (p.14), por lo que el Consejo de Seguridad no está obligado a activar las medidas de presión contra el Estado de acuerdo a lo establecido en el párrafo 139.

Respecto al poder del uso del veto de los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad, se considera una de las cuestiones más complejas en el marco de la implementación de la responsabilidad de proteger, puesto que el veto de uno de sus miembros frena la acción colectiva que se podría emprender a fin de prevenir y/o detener la comisión de atrocidades. Caso paradigmático de esta situación ha sido el uso del veto

por Rusia y China por 11 ocasiones (2011-2017) respecto a la tragedia en Siria, situación en la que ha sido evidente la comisión de crímenes atroces, particularmente de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, constituyendo una de las peores crisis humanitarias de las últimas décadas, tragedia que aún sigue en curso y que es difícil predecir su final.

Limitante estratégico-operacional. El uso de la fuerza para proteger

Este aspecto se refiere a los problemas que encierra el uso de la fuerza para proteger en el marco de la RtoP. A pesar de que el Consejo de Seguridad puede autorizar el uso de medidas coercitivas militares en el marco del Capítulo VII (art.42), es oportuno subrayar que constituye una excepción al *principio de prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza*, normado en artículo 2.4 de la Carta, siendo una norma imperativa de Derecho Internacional general o norma de *ius cogens*. Por lo cual la autorización del uso de la fuerza para proteger debería darse ante situaciones de imperiosa necesidad de protección física, como afirmó la CIISE, el objetivo de una intervención militar es «proteger a unos seres humanos que están siendo atacados» (Informe CIISE 2001, pár. 7.16).

En este sentido el párrafo 139 estableció de manera general los condicionantes para que se active la respuesta colectiva en nombre de la RtoP, al afirmar «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 [...] *si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, depuración étnica*» (cursivas añadidas). Considerando además que el uso de la fuerza debe ser el último recurso.

Sin embargo, la falta de explicación sobre el alcance del criterio de último recurso ha generado diversas interpretaciones, como ejemplo: el representante de China en el marco de los Diálogos Interactivos de la RtoP en la Asamblea General afirmó entre otros, que el uso de la fuerza solo puede ser una medida de último recurso cuando se hayan

considerado *todas* las medidas pacíficas,²⁷³ lo cual difiere con la explicación inicial que había realizado la CIISE en su informe del 2001:

Hay que explorar todas las vías diplomáticas y no militares de prevención o solución pacífica de las crisis humanitarias. La responsabilidad de reaccionar mediante la coerción militar solo puede justificarse cuando se haya cumplido por completo la responsabilidad de prevenir. Esto no tiene por qué significar literalmente que se hayan intentado todas y cada una de las opciones y que haya fracaso, pues con frecuencia no hay tiempo para hacerlo. Pero sí implica que deben existir motivos razonables para creer que, en todo caso, si se hubiera intentado aplicar tal o cual medida no habría surtido efecto. (Informe CIISE 2001, pár. 4.37)

A pesar de los poderes y atribuciones generales del Consejo de Seguridad respecto a la autorización de acciones militares en el marco del Capítulo VII, el uso de la fuerza para proteger en el marco de la RtoP se enfrenta a un dilema, esto es, si el Consejo de Seguridad debiere autorizar el uso de la fuerza ante una situación eminente de crímenes atroces (operación preventiva) o como reacción ante el cometimiento de dichos crímenes (operación reactiva). Sin embargo, hay que recordar que el Consejo de Seguridad en el marco de los poderes que le confiere la Carta, puede decidir cualquiera de las dos posibilidades, así lo evidenció cuando a través de la Res.1973 (2011) autorizó implícitamente el uso de la fuerza en Libia de manera preventiva puesto que el Consejo consideró que los ataques contra la población *podían* constituir crímenes de lesa humanidad.

De ahí que el reiterar que el uso de la fuerza ha de plantearse como último recurso «no es suficiente para determinar el tiempo en que el Consejo de Seguridad autorizaría el uso de la fuerza» (Bermeo, 2017, p. 423) con el fin de proteger. Como afirma el profesor Walzer (2013) «The standard just war criterion of “last resort” doesn’t mean much here. As soon as the killing or the terror begins, the effort to stop it, by force if necessary (and it is usually necessary) must also begin. If the killing is over, definitely ended, then forceful protection is not an issue» (p.2). Por lo cual y a fin de evitar erróneas

²⁷³ Statement delivered by China. Informal Interactive Dialogue on R2P, 6 September 2017. Texto en inglés «Using coercive mandatory measures authorizing the protection of civilians by force can only be the last resort when all peaceful means are exhausted». Disponible en: <http://www.globalr2p.org/resources/1190>

percepciones y diversas interpretaciones respecto al criterio de último recurso, que en algunos casos son usados para el discurso y justificación política –ya sea para intervenir como en el caso Libia, o para no intervenir como en el caso Siria– se requiere una explicación concreta que dé respuesta a la pregunta ¿cuándo se podría intervenir militarmente para proteger a la población?, considerando los diferentes escenarios en los que se daría dicha intervención.

Una cuestión que reviste particular importancia en el marco de la cuestión operacional de la implementación de la RtoP, se refiera a la pregunta: ¿cómo se intervendría militarmente, a fin de brindar protección física a las poblaciones víctimas de atrocidades? De la observación del caso de estudio, la intervención militar en Libia en el 2011, y particularmente del análisis de las operaciones militares emprendidas: *Operation Odyssey Dawn* y la *Operación Unified Protector* de la OTAN, en las dos fases de intervención militar, se extraen las falencias en el plano estratégico-operacional y problemas a los que se enfrentan este tipo de operaciones de protección. Considerando como un recurso para el análisis, los principios operacionales sugeridos por la CIISE y algunos de los aspectos desarrollados por el proyecto MARO (*Mass Atrocity Response Operations*)

- Limitaciones en la planificación política y orientación estratégica para las diferentes fases de la intervención militar en Libia: antes, durante, y después.
- Falta de explicación respecto al alcance del mandato establecido en la resolución 1973 (2011).
- Déficit en la estructura de mando en la fase inicial de la intervención (del 19 al 31 de marzo de 2011). La operación militar no contaba con un mando integrado, se trataban de operaciones coordinadas por tres países que lideraban la intervención a través de tres operaciones.
- Exigencias políticas y las necesidades operacionales provocaron que las acciones emprendidas por la OTAN se extralimitaran del mandato establecido por el Consejo de Seguridad. Dos cuestiones confirman lo anterior: El apoyo

político, financiero, militar a los combatientes rebeldes y el envío a Libia de Fuerzas Especiales (*Special Forces*).

Sumado a ello, se considera que a pesar de que la muerte de Gadafi y por ende el fin de su régimen, es considerado como el elemento principal que desvirtuó el objetivo de proteger a los civiles en Libia, considerándose que la operación militar se extralimitó del mandato establecido en la Res. 1973 (2011), es oportuno señalar que, en el plano operacional se vislumbra la posibilidad de que, en el contexto de operaciones de protección y a fin de eliminar la capacidad de los perpetrados de cometer atrocidades y de neutralizar el liderazgo, en ciertas circunstancias se promueva la caída del gobierno. Al respecto, en la explicación del último de los siete enfoques elaborados en el marco del proyecto MARO (Figura nº5), que comprenderían una operación militar de protección, se afirma:

The MTF [MARO Task Force] conducts operations throughout the area necessary to destroy or neutralize the perpetrators' leadership at all levels, defeat their forces, and secure vulnerable populations. Operations will also be conducted in areas outside of those in which victims are located. In some scenarios, if necessary, the MTF will cause the government collapse. (MARO Handbook, 2010, p. 84)

Sin embargo, y a pesar de que podría haber una excusa operacional, dependiendo la situación en la que se desarrolle la intervención militar, hay que subrayar que en el caso Libia los anuncios de líderes políticos, incluso desde antes de emprenderse la intervención, sobre el interés de promover el cambio de régimen en Libia, era opuesto al criterio de intención correcta. De ahí, que de manera general se estima que la intervención en Libia además de no poder ser considerada como un modelo de aplicación de la Responsabilidad colectiva de proteger en el marco de la RtoP, no constituye una intervención RtoP, puesto que el recordatorio a las autoridades libias de la responsabilidad de proteger a la población, establecido en los preámbulos de las resoluciones 1970 (2011) y 1973 (2011) del Consejo de Seguridad, no basta para considerar que la intervención en Libia era una intervención con fines de protección

humana, para ello debieron haber sido observados los criterios y principios operacionales que deben guiar este tipo de intervenciones, como los que fueron desarrollados por la CIISE. Con afirma Roland Paris, la intervención en Libia podría considerarse como un experimento (Paris, 2015, p. 570).

Una cuestión que se considera un limitante en el aspecto estratégico-operacional de la RtoP, se refiere a las falencias existentes en la aplicación práctica del artículo 42 de la Carta. Puesto que al no haberse celebrado los convenios especiales señalados en el artículo 43 de la Carta, no ha podido efectivizarse el mecanismo que establecen los artículos 43 a 47 a fin de viabilizar la aplicación de las medidas coercitivas militares que establece el artículo 42. De ahí que la planificación y gestión de las operaciones militares autorizadas en base al artículo 42 de la Carta, se encuentran bajo el control total de los Estados participantes de las operaciones, sea a través de coaliciones o de organizaciones regionales, y no del Consejo de Seguridad. Por lo que condiciona la posibilidad de emprender una intervención puramente de protección, en vista de que sería lógico argumentar que los Estados participantes en las operaciones se basan también en sus intereses nacionales y estratégicos.

Además, la inexistencia de fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo de Seguridad, y la inoperatividad del Comité de Estado Mayor, el cual podría «asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares» (Art. 47.1 Carta) así como tendría la dirección estratégica de las fuerzas armadas (Art.47.3), obvia la posibilidad de contar con una orientación militar previa decisión política que establezca de manera clara los objetivos de la intervención, así como la posibilidad de que se diseñe una doctrina y un planeamiento militar conjunto específico para las operaciones de protección, y promover con ello la claridad conceptual y operacional del uso de la fuerza en el marco de la RtoP.

Así de manera general se infiere que adecuar el uso de la fuerza como instrumento de la RtoP al sistema de seguridad colectiva que regula la Carta de las Naciones Unidas, no es suficiente para considerar que el principio está listo para ser aplicado. Además, y como se ha observado, el sistema de seguridad colectiva presenta problemas profundos, tanto en el plano institucional como operacional para cumplir con el fin que promueve la

responsabilidad de proteger a nivel colectivo, como es el brindar protección física a las poblaciones frente a los casos de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra y depuración étnica.

Nos enfrentamos a una real incertidumbre, saber si para que se efectivice el ideal de proteger, será necesario que se promueva el establecimiento de un mecanismo permanente en el marco de las Naciones Unidas que coordine y gestione las acciones políticas, humanitarias y militares, a fin de prevenir y responder adecuadamente a las masacres contra el ser humano, y pueda garantizar que el objetivo principal de las acciones militares que se emprendan contra los perpetradores de los crímenes sea proteger físicamente a la población. O, por el contrario, la fuerza de la inaplicabilidad de la RtoP frente a situaciones atroces que transgreden todos los valores de la humanidad, o la ineffectividad de su accionar, provocarán la transformación o evolución del sistema de seguridad colectiva actual a un sistema de protección colectiva.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, S. (2016). Libia. En A. Bellamy y T. Dunne (Eds.), *The Oxford Handbook of The Responsibility to Protect*. Oxford: Oxford University Press, pp.768-785.
- AMERICAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION (2010). *Manual de Publicaciones de la American Psychological Association* (3ª ed., trad. de la 6ª en inglés). México: Manual Moderno
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2011). Preguntas y respuestas: Guerra y Derechos Humanos en Libia. Índice AI: MDE 19/009/2011, 21 de marzo de 2011
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2011). Siria: Una crisis que exige la actuación del Consejo de Derechos Humanos. Índice AI: MDE 24/018/2011, 28 de abril de 2011
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2012). Represalias Mortales: Homicidios deliberados y otros abusos de las Fuerzas Armadas sirias. Madrid: Amnistía Internacional. Recuperado de <https://www.amnesty.org/es/documents/mde24/041/2012/es/>
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2012). Informe 2012: El Estado de los Derechos Humanos en el Mundo. Madrid: Editorial Amnistía Internacional
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2015). Informe 2014/2015: La situación de los Derechos Humanos en el Mundo. Madrid: AILRC-ES [Libia: pp. 274-280] [Siria: pp. 392-398]
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2016). Informe 2016/2017: La situación de los Derechos Humanos en el Mundo. London: Peter Benenson House [Libia: pp. 278-283] [Siria: pp. 388-393]
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2018). Informe 2017/2018: La situación de los Derechos Humanos en el Mundo. London: Peter Benenson House [Libia: pp. 289-294] [Siria: pp. 397-401]
- ANANOS MEZA, M.C. (2012). La “Responsabilidad de proteger” y la intervención de la ONU en Libia: Problemas de su viabilidad como norma iusinternacional. España: Editorial Académica Española.
- ARTEAGA, F. (2011). Razones en contra de una intervención militar en Libia. ARI 54/2011, Real Instituto Elcano.
- ARTEAGA, F. (2011). La OTAN en Libia. ARI 110/2011, Real Instituto Elcano.
- ARTEAGA, F. (2012). Siria: la lenta marcha hacia la guerra civil. ARI 14/2012. Real Instituto Elcano.
- ARTEAGA, F. (2018). Salvas de honor en Siria. Comentario 24/2018. Real Instituto Elcano. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/publicaciones/comentarios

- ARREDONDO, R. Y ESPÓSITO, C. (2013). Seguridad humana y Responsabilidad de Proteger: Dos conceptos y un mismo núcleo. En K. Pérez de Armiño y I. Mendia Azkue, (Eds.), *Seguridad Humana: Aportes críticos al debate teórico y político*, pp. 175-209.
- BASSIOUNI, M.CH. (2011). *Crimes Against Humanity: Historical Evolution and Contemporary Application*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BELLAMY, A.J. (2013). *The Responsibility to Protect: Towards a "Living Reality"*. A report written for the United Nations Association, United Kingdom (UNA-UK). Recuperado de <https://www.una.org.uk/r2p-report-1-responsibility-protect-towards-living-reality-professor-alex-bellamy>
- BELLAMY, A.J. (2016). UN Security Council. En A. Bellamy, y T. Dunne, (Eds.), *The Oxford Handbook of The Responsibility to Protect*. Oxford: Oxford University Press, pp.249-268
- BELLAMY, A.J. Y WILLIAMS, P.D. (2016). Libya. En En S. von Einsiedel, D.M. Malone, y B. Stagno Ugarte, (Eds.), *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 699-715.
- BERMEJO GARCÍA, R. (2011). La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger. *Anuario Español de Derecho Internacional* Vol. 27, Universidad de Navarra, pp. 7-53.
- BERMEJO GARCÍA, R. Y LÓPEZ-JACOISTE, E. (2013). De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias. En *La respuesta del Derecho Internacional a los problemas actuales de seguridad global*. [Cuadernos de Estrategia 160]. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp.18-76.
- BERMEO LARA, D. (2016). La Responsabilidad de Proteger: El desafío operacional frente a una doctrina inconclusa. En S. Ferreira (Ed.), *Globalización y cambios en la actual agenda de seguridad*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, pp. 403-436.
- BERNARD, V. (2017). La guerra en las ciudades: El fantasma de la guerra total, *International Review of the Red Cross*, No.901. Comité Internacional de la Cruz Roja. Recuperado de <https://www.icrc.org/es/international-review/article/editorial-la-guerra-en-las-ciudades-el-fantasma-de-la-guerra-total>
- BETTATI, M. (1992). Derecho de injerencia humanitaria o derecho de libre acceso a las víctimas, *La Revista*. Comisión Internacional de Juristas, No. 49/1992, pp. 1-11. Recuperado de <https://www.icj.org/icj-review-no-49-december-1992/>
- BUGNION, F. (2001). El Derecho de Ginebra y el Derecho de la Haya, *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Recuperado de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdqeh.htm>

- CASSESE, A. (2014). Current Challenges to International Humanitarian Law. En A. Clapham y P. Gaeta, (Eds.), *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-19.
- CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES URARTU, *Aproximación Informativa y Estudios Analíticos sobre el Genocidio armenio*. J.A. Abadjian (coord.) Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <http://genocidioarmenio.org/inicio/>
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (2004). *¿Qué es el derecho internacional humanitario?* Servicio de asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario. Recuperado de <https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/dih.es.pdf>
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (2008). *Los Crímenes de Guerra según el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y su base en el Derecho Internacional Humanitario*. Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario. Recuperado de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/legal-fact-sheet/war-crimes-factsheet-311008.htm>
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (2010). *Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales*. Recuperado de <https://www.icrc.org/spa/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (2013). *Represión penal. El castigo de los crímenes de guerra*. Servicio de asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario. Recuperado de https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/represion_penal.pdf
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (2015). *Violencia y uso de la fuerza*. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (2018, 28 March). *War in Syria*. Recuperado de <https://www.icrc.org/en/where-we-work/middle-east/syria/war-syria>
- CHETAIL, V. (2003). La contribución de la Corte Internacional de Justicia del derecho internacional humanitario. *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Recuperado de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5uamwj.htm>
- CHINKIN, C. Y KALDOR, M. (2017). *International Law and New Wars*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CHIVVIS, C.S. (2014). *Toopling Qaddafi: Libya and the Limits of Liberal Intervention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DAVID, CH-P. (2008). *La guerra y la paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Barcelona: Icaria.
- DENG, F., KIMARO, S., LYONS, T., ROTHCHILD, D., Y ZARTAN, W. (1996). *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- DÍAZ BARRADO, C. M. (2012). La Responsabilidad de Proteger en el Derecho Internacional contemporáneo: Entre lo conceptual y la práctica internacional, *Revista Electrónica de*

Estudios Internacionales, No. 24. Recuperado de
<http://www.reei.org/index.php/revista/num24/articulos/responsabilidad-proteger-derecho-internacional-contemporaneo-entre-lo-conceptual-practica-internacional>

Diccionario del Español Jurídico (2016), S. Muñoz Machado (Dir.). Real Academia Española, Consejo General del Poder Judicial. España: Espasa.

Dictionary of Military and Associated Terms (DOD Dictionary) (2018), US Department of Defense. Recuperado de
<http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/dictionary.pdf>

DIEZ DE VELASCO, M. (2010). *Las organizaciones internacionales* (16ª ed., reimp.2015). Madrid: Tecnos.

DIEZ DE VELASCO, M. (2013). *Instituciones de Derecho Internacional Público* (18ª ed., reimp.). Madrid: Tecnos.

DONNA-LEE FRIEZE (Ed.) (2013). *Totally Unofficial: The Autobiography of Raphael Lemkin*. New Haven: Yale University Press.

DUNANT, H. (1864). *Un Souvenir de Solferino*. Traducción al español [Recuerdo de Solferino]. Comité Internacional de la Cruz Roja (Ed. 2017). Recuperado de
<https://www.icrc.org/es/publication/recuerdo-de-solferino>

ECHEVERRÍA JESÚS, C. (2011). Libia: Guerra Civil e intervención Extranjera. *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2011*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), pp. 24-42.

ECHEVERRÍA JESÚS, C. (2014). El Estado Islámico (EI) como grupo terrorista yihadista salafista y otros grupos armados violentos actuando en Irak hoy. *Documento de Investigación* 06/2014. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

ELORZA, A. (2015). *Genocidio: Escritos. Raphaël Lemkin*. Edición y estudio preliminar de Antonio Elorza. Madrid: Centros de Estudios Políticos y Constitucionales Madrid.

ERLICH, R. (2016). *Inside Syria: The Backstory of Their Civil War and What the World Can Expect*. New York: Prometheus Books.

EVANS, G. (2015). The evolution of the Responsibility to Protect: from concept and principle to actionable norm. En R.Thakur y W. Maley, (Eds.), *Theorising the Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 16-37.

EVANS, G. (2015). Limiting the Security Council Veto. *Project Syndicate*. Recuperado de
<https://www.project-syndicate.org/commentary/security-council-veto-limit-by-gareth-evans-2015-02>

EVANS, G. (2017). *Foreword*. En R. Thakur (Autor), *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect* (2ª ed.). Cambridge: Cambridge University Press, pp. xii-xvii

FABIUS, L. (2013, October 4). A Call for Self-Restraint at the U.N., *The New York Times*

- FERNÁNDEZ LIESA, C.R. (2013). *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en perspectiva histórica*. Madrid: Civitas
- FIOTT, D. (2015). The Use of Force and the Third Pillar. En D. Fiott y J. Koops, (Eds.), *The Responsibility to Protect and the Third Pillar: Legitimacy and Operationalization*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 130-145.
- FLINTOFT, C. (2018). Misery as Strategy: The Human Cost of Conflict, Comentario (31 May 2018), International Crisis Group. Recuperado de <https://www.crisisgroup.org/global/misery-strategy-human-cost-conflict>
- FOGH RASMUSSEN, A. (2011). La OTAN después de Libia: La Alianza Atlántica en tiempos de austeridad, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 11, núm. 4, pp. 83-88.
- FUENTE COBO, I. (2017). Libia, la guerra del General Jalifa Haftar. Documento de Análisis. Instituto Español de Estudios Estratégico. Recuperado de <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2017/DIEEEA70-2017.html>
- FUENTE, COBO, I. (2018). *Yihadismo en el Sahel: la expansión de la amenaza oscura*. Documento Análisis. Instituto Español de Estudios Estratégico 21 marzo 2018. Recuperado de <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2018/03/DIEEEA12-2018.html>
- GAETA, P. (2014). War Crimes and Other International ‘Core’ Crimes. En A. Clapham y P. Gaeta, (Eds.), *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*. Oxford: Oxford University Press, pp. 737-765.
- GERRING.J. (2012). *Social Science Methodology. A Unified Framework*. Cambridge: Cambridge University Printing. (Cap. 2 y 5).
- GIL GIL, A. (2016). El crimen de Genocidio. En A. Gil Gil y E. Maculan (dirs.). *Derecho Penal Internacional*. Madrid: Dykinson, pp. 345-367.
- GIL GIL, A. (2016). Los crímenes contra la humanidad. En A. Gil Gil y E. Maculan (dirs.). *Derecho Penal Internacional*. Madrid: Dykinson, pp. 369-387.
- GIL GIL, A., MACULAN, E. (dirs.) BELTRÁN, A., CHINCHÓN, J., GARROCHO, A.M., LIÑAN, A., Y OLLÉ, M. (2016). *Derecho Penal Internacional*. Madrid: Dykinson.
- GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT (GCR2P). *Meeting of National Focal Points on R2P convened by Costa Rica, Demark and Ghana. New York, 17 and 18 May 2011* (June 2011). Recuperado de <http://www.globalr2p.org/media/files/meeting-of-national-focal-points-of-r2p-convened-by.pdf>
- GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT (GCR2P). *R2P References in United Nations Security Council Resolutions and Presidential Statements*. Recuperado de <http://www.globalr2p.org/media/files/unsc-resolutions-and-statements-with-r2p-table-as-of-14-september-2017-1.pdf>

- GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT (GCR2P). *R2P Monitor, Issue 36, 15 November 2017*. Recuperado de <http://www.globalr2p.org/publications/612>
- GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT (GCR2P). *R2P Monitor, Issue 39, 15 May 2018*. Recuperado de <http://www.globalr2p.org/publications/652>
- GRANT, J.P. Y CRAIG BARKER, J. (2009), *Parry & Grant Encyclopaedic Dictionary of International Law* (3ª ed.). New York: Oxford University Press.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2011). Sobre el «núcleo duro» de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica. *Anuario Español de Derecho Internacional* Vol. 27, Universidad de Navarra, pp. 55-73.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. Y CERVELL HORTAL, M.J. (2014). *Nacimiento, auge y decadencia de la Responsabilidad de Proteger*. Granada: Comares, S.L.
- HERNÁNDEZ, V. (2011). Misión cumplida en Libia: Regresan a España los efectivos que han participado en la operación de la OTAN para proteger al pueblo libio, *Revista Española de Defensa* (núm. 278, noviembre 2011). Madrid: Ministerio de Defensa, pp. 6-11.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2010). *A Wasted Decade. Human Rights in Syria during Bashar al-Asad's First Ten Year in Power*. (July 16, 2010). Recuperado de <https://www.hrw.org/report/2010/07/16/wasted-decade/human-rights-syria-during-bashar-al-asads-first-ten-years-power>
- HUMAN RIGHTS WATCH (2011). *Libya: Governments Should Demand End to Unlawful Killings* (February 20, 2011). Recuperado de <https://www.hrw.org/news/2011/02/20/libya-governments-should-demand-end-unlawful-killings>
- HUMAN RIGHTS WATCH (2011). “*We’ve Never Seen Such Horror*”. (June 1, 2011). Recuperado de <https://www.hrw.org/report/2011/06/01/weve-never-seen-such-horror/crimes-against-humanity-syrian-security-forces>
- HUMAN RIGHTS WATCH. (2018). *Word Report 2008*. United States of América: Human Rights Watch
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2011). *A Ceasefire and Negotiations: The Right Way to Resolve the Libya Crisis* (10 March 2011). Recuperado de <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/ceasefire-and-negotiations-right-way-resolve-libya-crisis>
- INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS) (2001). *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre. [versión en Español Informe de la Comisión Internacional sobre intervención y soberanía de los Estados (CIISE): La Responsabilidad de Proteger]
- JOHNSTONE, I. (2016). The Security Council and International Law. En S. von Einsiedel, D.M. Malone, y B. Stagno Ugarte, (Eds.), *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 771-791.

- JORDÁN ENAMORADO, J. (2015) La intervención militar de Rusia en Siria: Oportunidades y riesgos. (Documento Marco 27/2015). Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2015/10/DIEEEM27-2015.html>
- JØRGENSEN, N.H.B. (2000). *The Responsibility of States for International Crimes* (reimp.2005). Oxford: University Press.
- JØRGENSEN, N.H.B. (2012). The Responsibility to Protect and the Obligations of States and Organisations under the Law of International Responsibility. En J. Hoffmann y A. Nolkaemper (Eds.), *Responsibility to Protect: From Principle to Practice*. Amsterdam: Pallas Publications, pp.125-138
- KENNEDY, P. (2007). *El parlamento de la humanidad: La historia de las Naciones Unidas* (1ª ed.) (Trad. R. García Pérez). Barcelona: Random House.
- KING, G. KEOHANE, R.O., Y VERBA, S. (2012). *El diseño de la investigación social: La inferencia científica de los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- KOOPS, J. A., MACQUEEN, N., TARDY, T. Y WILLIAMS, P. D., (eds) (2015), Post-Cold War Peacekeeping 1988-1998. En (Eds), *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford University Press, pp. 261-268.
- LABORIE IGLESIAS, M. (2016). Siria: la guerra de todos contra todos. En Ministerio de Defensa (Ed.) *Panorama geopolítico de los conflictos 2016*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 153-174.
- LABRADO CALERO, E.M. (2012). El papel de Turquía en la crisis siria: el nuevo gran juego con Irán. Documento Opinión 66/2012 (04 septiembre 2012). Instituto Español de Estudios Estratégicos Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEO66-2012_TurquiaenCrisisSiria_NvoGranuegoIran_ElenaLabrado.pdf
- LAGO, I. (2008). *La lógica de la explicación en las ciencias sociales: Una introducción metodológica*. Madrid Alianza Editorial.
- LEMKIN, R. (1945). Genocide - A Modern Crime. *Free World*. Vol. 9 No. 4 (April 1945), p. 39-43. Recuperado de <http://www.preventgenocide.org/lemkin/freeworld1945.htm>
- LIÑAN LAFUENTE, A. (2016). Los crímenes de guerra. En A. Gil Gil y E. Maculan (dirs.), *Derecho Penal Internacional*. Madrid: Dykinson, pp.389-415
- LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. (2011). La crisis de Libia desde la perspectiva de la *responsabilidad de proteger*. *Anuario Español de Derecho Internacional* Vol. 27, Universidad de Navarra, pp. 107-150.
- LUCK, E.C. (2012). The Responsibility to Protect: The Journey. En J. Hoffmann y A. Nolkaemper (Eds.), *Responsibility to Protect: From Principle to Practice*. Amsterdam: Pallas Publications, pp. 39-46

- MACULAN, E. (2016). El crimen de agresión. En A. Gil Gil y E. Maculan (dirs.), *Derecho Penal Internacional*. Madrid: Dykinson, pp.417-431
- MACULAN, E. (2016). La Corte Penal Internacional. En A. Gil Gil y E. Maculan (dirs.), *Derecho Penal Internacional*. Madrid: Dykinson, pp.79-103.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F. M. (2005). *Derecho Internacional Público: Parte General* (Rev. 4ª. ed.). Madrid: Trotta.
- MENDIA AZKUE, I. Y PÉREZ DE ARMIÑO, K. (2013). ¿Es la seguridad humana un concepto aún útil para el análisis crítico y la transformación social? En K. Pérez de Armiño y I. Mencia Azkue, (Eds.), *Seguridad Humana: Aportes críticos al debate teórico y político*, pp. 11-20.
- MICHAELS, J.H. (2014). Able but not willing: A critical assessment of NATO's Libya intervention. En K. Engelbrekt, M. Mohlim y C. Wagnsson, (Eds.), *The NATO Intervention in Libya: Lessons learned from the campaign*. New York: Routledge, pp. 17-40).
- MILOSEVICH-JUARISTI, M. (2017). La finalidad estratégica de Rusia en Siria y las perspectivas de cumplimiento del acuerdo de Astaná. ARI /2017 Real Instituto Elcano.
- MOHLIN, M. (2014). Cloak and dagger in Libya: The Libyan *Thuwar* and the role of Allied Special Forces. En K. Engelbrekt, M. Mohlim y C. Wagnsson, (Eds.), *The NATO Intervention in Libya: Lessons learned from the campaign*. New York: Routledge, pp. 195-220.
- MOMANI, B. Y HAKAK, T. (2016). Syria. En A. Bellamy, y T. Dunne, (Eds.), *The Oxford Handbook of The Responsibility to Protect*. Oxford: Oxford University Press, pp.895-910.
- MONTAZ, D. (2000). La "intervención humanitaria de la OTAN" en Kosovo y la prohibición de recurrir a la fuerza. *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Recuperado de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdnwn.htm>
- MORRIS, J. Y WHEELER, N. (2016). The Responsibility not to Veto: A Responsibility too Far? En A. Bellamy, y T. Dunne, (Eds.), *The Oxford Handbook of The Responsibility to Protect*. Oxford: Oxford University Press, pp.227-246.
- NACIONES UNIDAS. *Carta de las Naciones Unidas* (ed. 2015). New York: Publicaciones de las Naciones Unidas.
- NATIONAL GEOGRAPHIC. S. Junger y N. Quested (Directores). (2017). *Hell on Earth: The fall of Syria and the Rise of ISIS*. 20th Century Fox
- NYGREN, A. (2014). Executing strategy from the air. En K. Engelbrekt, M. Mohlim y C. Wagnsson, (Eds.), *The NATO Intervention in Libya: Lessons learned from the campaign*. New York: Routledge, pp. 103-127).

- OLIVA MARTÍNEZ, J.D. (2011). Cuestiones en torno a la legitimidad del Consejo Nacional de Transición Libio a raíz de su reconocimiento por la Asamblea General de las Naciones Unidas. *Anuario Español de Derecho Internacional* Vol. 27, Universidad de Navarra, pp. 151-181.
- OLIVER, C. (1999). Las ambigüedades del derecho de injerencia. UNESCO el Correo, pp. 57-58. Recuperado en <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001165/116578s.pdf#nameddest=116603>
- ORAKHELASHVILI, A. (2015). Changin *Jus Cogens* through State Practice? The Case of the Prohibition of the Use of Force and its Exceptions (1st ed.). En M. Weller (Ed.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press, pp. 157-175.
- ORFORD, A. (2011). *International Authority and the Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oxford American Desk Dictionary and Thesaurus* (3^a ed.) (2010). Oxford University Press.
- PARIS, R. (2014). The 'Responsibility to Protect' and the Structural Problems of Preventive Humanitarian Intervention, *International Peacekeeping*, 21 (5), 569-603
- PÉREZ DE ARMIÑO, K. (2013). Seguridad humana y estudios críticos de seguridad: De la cooptación a la emancipación. En K. Pérez de Armiño y I. Mendia Azkue, (Eds.), *Seguridad Humana: Aportes críticos al debate teórico y político*, pp. 23-57.
- PÉREZ HERRANZ, M. (2014). *La lógica de la fuerza y la legitimidad de la acción: Un estudio multidimensional y discursivo de los debates del Consejo de Seguridad en la guerra de Irak de 2003*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- PICTET, J. (1998). Comentario del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. Comité Internacional de la Cruz Roja. Recuperado de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmmu.htm>
- PILBEAM, B. (2015). The United Nations and the responsibility to protect. En P. Hough, Sh. Malik, A. Moran y B. Pilbeam (Eds.). *International Security Studies: Theory and Practice*. London: Routledge.
- POZO, P. (2013). Marco jurídico del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. En J. Jordán, (Coord.), *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*. Madrid: Plaza y Valdés, pp. 45-87.
- PROMMIER, B. (2011). *El uso de la fuerza para proteger a los civiles y la acción humanitaria: el caso de Libia y después*. [Artículo 884] Comité Internacional de la Cruz Roja.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2014). *Diccionario de la lengua española* (23^a ed.). Madrid: Espasa

- ROBERTS, A. Y ZAUM, D. (2008). *Selective Security: War and the United Nations Security Council since 1945*. Adelphi Paper No. 395. London: Routledge for the International Institute for Strategic Studies.
- ROBERTS, A. (2016). The Use of Force: A System of Selective Security. En En S. von Einsiedel, D.M. Malone, y B. Stagno Ugarte, (Eds.), *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 349-371.
- ROFF, H. (2013). *Global Justice, Kant and the Responsibility to Protect: A Provisional Duty*. London: Routledge.
- SANDOZ, Y. (1992) Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿de qué hablamos?, *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Recuperado de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdlg7.htm>
- SANTIAGO, T. (2014). *La guerra humanitaria: Pasado y presente de una controversia filosófica*. Barcelona: Gedisa
- SAVERIO ANGIÓ, F. (2016). ¿Hacia un modelo de territorialización? La construcción califal de Daesh. En IUGM (Ed.), *Nuevas amenazas y desafíos permanentes. El Estado Islámico en el escenario internacional y la regionalización de la seguridad en América Latina*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, pp. 65-105.
- SCHAPER, H. (2016). The Security Council and NATO. En En S. von Einsiedel, D.M. Malone, y B. Stagno Ugarte, (Eds.), *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 393-412.
- SEWALL, S. RAYMOND, C. Y CHIN, S. (2010). *MARO Mass Atrocity Response Operations: A Military Planning Handbook*. A Collaborative Effort Between the Carr Center for Human Rights Policy, Harvard Kennedy School and the US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute.
- STAMPFORD, CH. Y FRANCIS, A. (2012). Introduction. En A. Francis, V. Popovski, y Ch. Sampford, (Ed.), *Norms of Protection: Responsibility to Protect, Protection of Civilians and their Interaction*. New York: United Nations University Press, pp. 1-10.
- TELEVISIÓN ESPAÑOLA (RTVE.es). En Portada, *Libia la hora de la verdad* ((2012, 15 de enero). Recuperado de <http://www.rtve.es/alacarta/videos/en-portada/portada-libia-hora-verdad/1297501/>
- THAKUR, R. (2011). *The Responsibility to Protect: Norms, Laws and the Use of Force in International Politics*. Abingdon: Routledge.
- THAKUR, R. Y POPOVSKI, V. (2011). The responsibility to protect and prosecute: The parallel erosion of sovereignty and impunity. En R. Thakur (Ed.), *The Responsibility to Protect: Norms, Laws and the Use of Force in International Politics*. Abingdon: Routledge, pp. 112-125.
- THAKUR, R. (2016). Rwanda, Kosovo, and the International Commission on Intervention and State Sovereignty. En A. Bellamy, y T. Dunne, (Eds.), *The Oxford Handbook of The Responsibility to Protect*. Oxford: Oxford University Press, pp. 94-113.

- THAKUR, R. (2017). The development and evolution of R2P as international policy. En R. Thakur (Autor), *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect* (2ª ed.). Cambridge: Cambridge University Press, pp. 301-325.
- THE BORGEN PROYECT (Janury, 2017). *Ten Facts About the Afghanistan War*. Recuperado de <https://borgenproject.org/ten-facts-about-the-afghanistan-war/>
- THE FUND FOR PEACE. *Fragil State Indix 2018*. Recuperado de <http://fundforpeace.org/fsi/>
- TICEHURST, R. (1997), La cláusula de Martens y el derecho de los conflictos armados. Revista Internacional de la Cruz Roja, Recuperado de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdlcy.htm>
- UNATED NATIONS (2017), *Basic Facts about the United Nations* (42nd ed.). New York: United Nations.
- VACAS FERNÁNDEZ, F. (2005). *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*. Madrid: Marcial Pons.
- VERDEJA, E. (2013). Genocide: Debating Definitions. En A. Lupel y E. Verdeja (Eds.), *Responding to Genocide: The Politics of International Action*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 21-46.
- VERRI, P. (2008). *Diccionario de Derecho Internacional de los Conflictos Armados*, (CICR ed. español 2008) Recuperado de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p0453.htm>
- VON EINSIEDEL, S., MALONE, D.M., Y STAGNO UGARTE, B. (2016), *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers. A proyect of the International Peace Institute (IPI).
- WALZER, M. (2001). Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos. [Versión español de la 3º edición de *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*] (4º impresión, julio 2013). Barcelona: Paidós.
- WALZER, M. (2004). *Reflexiones sobre la guerra*. (Trad. C. Castells y C. Casanova). Barcelona: Paidós Ibérica.
- WALZER, M. (2011). Sobre el humanitarismo: ¿Ayudar a los demás es caridad, deber o ambos?, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 11, núm. 4, pp. 72-82.
- WALZER, M. (2013). *What is the Responsibility to Protect?* Dissent Magazine. Recuperado de <https://www.dissentmagazine.org/blog/what-is-the-responsibility-to-protect>
- WALLENSTEN, P. Y JOHANSSON, P. (2016). The UN Security Council: Decisions and Actions. En S. von Einsiedel, D.M. Malone, y B. Stagno Ugarte, (Eds.), *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 27-54.

- WEISS, T.G. (2013). Politics, the UN, and Halting Mass Atrocities. En A. Lupel y E. Verdeja (Eds.), *Responding to Genocide: The Politics of International Action*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 213-239.
- WEISS, T. (2016). Humanitarian Action and Intervention. En S. von Einsiedel, D.M. Malone, y B. Stagno Ugarte, (Eds.), *The UN Security Council in the 21st Century*. (IPI). Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 217-234.
- WOLLERT, C. (2014). Naval assets – not just a tool for war. En K. Engelbrekt, M. Mohlim y C. Wagnsson, (Eds.), *The NATO Intervention in Libya: Lessons learned from the campaign*. New York: Routledge, pp. 128-150).

DOCUMENTACIÓN

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Asamblea General

NNUU, Asamblea General, *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, Resolución 2625 (XXV), 24.10.1970

NNUU, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 1994*.

NNUU, Asamblea General, *Declaración del Milenio* (A/RES/55/2), 13.09.2000

NNUU, Asamblea General, 56/83 Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. A/RES/56/83, 28.01.2002

NNUU, Asamblea General, *Carta de fecha 26 de julio de 2002 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente del Canadá ante las Naciones Unidas*, A/57/303, 14.08.2002 [Anexo. Informe *La Responsabilidad de Proteger*]

NNUU, Asamblea General, *Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos* (A/59/565), 2.12.2004.

NNUU, Asamblea General, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005* (A/RES/60/1), 24.10.2005

NNUU, Asamblea General, Resolución aprobada por la Asamblea General el 6 de diciembre de 2010. 65/19 Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. A/RES/65/19, 10.01.2011

NNUU, Asamblea General, Resolución aprobada por la Asamblea General el 1 de marzo de 2011. 65/265. Suspensión de los derechos de la Jamahiriya Árabe Libia a formar parte del Consejo de Derechos Humanos. A/RES/65/265, 3.03.2011

NNUU, Asamblea General, Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2011. 66/176. Situación de los derechos humanos en la República Árabe Siria. A/RES/66/176, 23.02.2012.

Comisión de Derecho Internacional

Principios de Derecho Internacional reconocidos por el Estatuto y por las sentencias del Tribunal de Núremberg. Adoptado por la Comisión de Derecho Internacional, en la segunda sesión en 1950 y presentado a la Asamblea General. [Versión original *Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nüremberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal*.]

Proyecto de código de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad. Adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en 1954. [Versión original *Draft Code of Offences against the Peace and Security of Mankind with commentaries*]. Yearbook of the International Law Commission 1951, Vol. II. Documents of the third session including the report of the Commission to the General Assembly

Crímenes de lesa humanidad

NNUU, Asamblea General, Comisión de Derecho Internacional. *Primer informe sobre los crímenes de lesa humanidad.* Presentado por Sean D. Murphy, Relator Especial (A/CN.4/680), 17.02.2015

NNUU, Asamblea General, Comisión de Derecho Internacional. Crímenes de lesa humanidad: Texto de los proyectos de artículos 1,2,3, y 4 aprobados provisionalmente por el Comité de Redacción los días 28 y 29 de mayo y 1 y 2 de junio de 2015. (A/CN.4/L.853), 2.06.2015

NNUU, Asamblea General, Comisión de Derecho Internacional. *Segundo informe sobre los crímenes de lesa humanidad.* Presentado por Sean D. Murphy, Relator Especial. (A/CN.4/690), 21.01.2016

NNUU, Asamblea General, Comisión de Derecho Internacional. *Crímenes de Lesa Humanidad: Información sobre los mecanismos convencionales de vigilancia existentes que pueden ser de relevancia para la futura labor de la Comisión de Derecho Internacional.* Memorando de la Secretaría, (A/CN.4/698), 18.03.2016

NNUU, Asamblea General, Comisión de Derecho Internacional. *Tercer informe sobre los crímenes de lesa humanidad.* Presentado por Sean D. Murphy, Relator Especial. (A/CN.4/704), 27.01.2017

NNUU, Asamblea General, Comisión de Derecho Internacional. Crímenes de lesa humanidad. Texto y título del proyecto de preámbulo, los proyectos de artículo y el proyecto de anexo aprobados provisionalmente por el Comité de Redacción en primera lectura. (A/CN.4/L.892), 26.05.2017

Normas perentorias del derecho internacional general (ius cogens)

NNUU, Asamblea General, Comisión de Derecho Internacional. *Primer informe sobre el jus cogens.* Preparado por Dire Tladi, Relator Especial. (A/CN.4/693), 8.03.2016

NNUU, Asamblea General, Comisión de Derecho Internacional. *Segundo informe sobre el ius cogens presentado por Dire Tladi, Relator Especial.* (A/CN.4/706). 16.03.2017

Responsabilidad de los Estados

NNUU, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1975 Volumen II. (A/CN.4/SER.A/1975/Add.1.) Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 27º período de sesiones 5 de mayo-25 de julio de 1975. Capítulo II Responsabilidad de los Estados pp. 55-113

NNUU, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1976 Volumen II
Segunda parte. (A/CN.4/SER.A/1976/Add.1 Part.2) Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 28º período de sesiones 3 de mayo-23 de julio de 1976. Capítulo III Responsabilidad de los Estados pp. 68-121

Primer Informe sobre la responsabilidad de los Estados, del Sr. James Crawford, Relator Especial. Documento A/CN.4/490 y Add.1 a 7, 22 y 22 de julio, y 12 de agosto de 1998

NNUU, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2001 Volumen II.
(A/CN.4/SER.A/2001/Add.1. Part. 2) Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 53º período de sesiones (23 de abril a 1.º de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001). Capítulo IV Responsabilidad de los Estados pp. 20-153

Consejo de Derecho Humanos

Situación en Libia

NNUU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos. S-15/1. *Situación de los derechos humanos en la Jamahiriya Árabe Libia*, A/HRC/RES/S-15/1, 3.03.2011

NNUU, Consejo de Derechos Humanos, *La situación de los derechos humanos en la Jamahiriya Árabe Libia*, Resolución 17/17, 17.06.2011

NNUU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Comisión Internacional de Investigación encargada de investigar todas las presuntas violaciones de las normas internacionales de derechos humanos en la Jamahiriya Árabe Libia.* A/HRC/17/44, 12.01.2012

NNUU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Comisión Internacional de sobre Libia.* A/HRC/19/68, 28.01.2014

Situación en Siria

NNUU, Consejo de Derechos Humanos, *La situación de los derechos humanos en la República Árabe Siria en el contexto de los acontecimientos recientes*, Resolución S-16/1, 29.04.2011

NNUU, Consejo de Derechos Humanos, *La situación de los derechos humanos en la República Árabe Siria*, Resolución S-17/1, 23.08.2011

NNUU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la comisión de investigación internacional independiente sobre la situación en la República Árabe Siria*, A/HRC/S-17/2/Add.1, 23.11.2011

NNUU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la comisión de investigación internacional independiente sobre la situación en la República Árabe Siria*, A/HRC/19/69, 22.02.2012

NNUU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la comisión de investigación internacional independiente sobre la situación en la República Árabe Siria*, A/HRC/21/50, 16.08.2012

NNUU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la comisión de investigación internacional independiente sobre la situación en la República Árabe Siria*, A/HRC/22/59, 5.02.2013

NNUU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. *Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic*, A/HRC/23/58, 18.07.2013

NNUU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la comisión de investigación internacional independiente sobre la situación en la República Árabe Siria*, A/HRC/24/46, 16.08.2013

NNUU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. *Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic*, A/HRC/25/65, 12.02.2014

NNUU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la comisión de investigación internacional independiente sobre la situación en la República Árabe Siria*, A/HRC/27/60, 13.08.2014

NNUU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la comisión de investigación internacional independiente sobre la situación en la República Árabe Siria*, A/HRC/28/69, 5.02.2015

NNUU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la comisión de investigación internacional independiente sobre la situación en la República Árabe Siria*, A/HRC/30/48, 13.08.2015

NNUU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, A/HRC/31/68, 11.02.2016

NNUU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la comisión de investigación internacional independiente sobre la situación en la República Árabe Siria*, A/HRC/33/55, 11.08.2016

NNUU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la comisión de investigación internacional independiente sobre la situación en la República Árabe Siria*, A/HRC/34/64, 2.02.2017

NNUU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. *Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic*, A/HRC/36/55, 8.08.2017

Consejo de Seguridad

NNUU, Consejo de Seguridad, Doc. S/25274, 26.01.1993

NNUU, Consejo de Seguridad, Doc. S/1994/674, 27.05.1994,

NNUU, Consejo de Seguridad, *Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Rwanda* (S/1999/1257), 16.12.1999

NNUU, Consejo de Seguridad, Res. 1296 (2000), 19.04.2000

NNUU, Consejo de Seguridad, Acta de 6491ª sesión. S/PV.6491, 26.02.2011

NNUU, Consejo de Seguridad, Res. S/RES/1970 (2011), 26.02.2011

NNUU, Consejo de Seguridad, Acta de 6498ª sesión. S/PV.6498, 17.03.2011

NNUU, Consejo de Seguridad, Res. S/RES/1973 (2011), 17.03.2011

NNUU, Consejo de Seguridad, Res. S/RES/1975 (2011), 30.03.2011

NNUU, Consejo de Seguridad, Res. S/RES/2009 (2011), 16.09.2011

NNUU, Consejo de Seguridad, Res. S/RES/2016 (2011), 27.10.2011

NNUU, Consejo de Seguridad, Res. S/RES/2017 (2011), 31.10.2011

NNUU, Consejo de Seguridad, *Informe del Secretario General sobre la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia*. S/2011/727, 22.11.2011

NNUU, Consejo de Seguridad-Asamblea General. Carta de fecha 9 de noviembre de 2011 dirigida al Secretario General por la Representante Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas. A/66/551-S/2011/701, 17.02.2012

NNUU, Consejo de Seguridad, Res. S/RES/2042 (2012), 14.04.2012

NNUU, Consejo de Seguridad, S/2015/815, 26.10.2015. *Letter dated 22 October 2015 from the Permanent Representatives of Chile and Spain to the United Nations addressed to the President of the Security Council*

NNUU, Consejo de Seguridad, Res. S/RES/2401 (2018), 24.02.2018

Proyectos de Resolución vetado, sobre Siria

NNUU, Consejo de Seguridad, S/2011/612, 4.10.2011 [Alemania, Francia, Portugal y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte: Proyecto de Resolución]

-NNUU, Consejo de Seguridad, Acta de 6627ª sesión. S/PV.6627, 04.10.2011

NNUU, Consejo de Seguridad, S/2012/77, 4.02.2012 [Alemania, Arabia Saudita, Bahrein, Colombia, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos de América, Francia, Jordania, Kuwait, Libia, Marruecos, Omán, Portugal, Qatar, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Togo, Túnez y Turquía: Proyecto de Resolución]

– NNUU, Consejo de Seguridad, Acta de 6711ª sesión. S/PV.6711, 4.02.2012

NNUU, Consejo de Seguridad, S/2012/538, 19.07.2012 [Alemania, Estados Unidos de América, Francia, Portugal y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte: Proyecto de Resolución]

– NNUU, Consejo de Seguridad, Acta de 6810ª sesión. S/PV.6810, 19.07.2012

NNUU, Consejo de Seguridad, S/2014/348, 22.05.2014 [Albania, Alemania, Andorra, Arabia Saudita, Australia, Austria, Bélgica, Botswana, Bulgaria, Canadá, Chile, Chipre, Côte d'Ivoire, Croacia, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, Eslovenia, España, Macedonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Islas Marshall, Italia, Japón, Jordania, Letonia, Libia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, México, Mónaco, Montenegro, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Centroafricana, República Checa, República de Corea, República de Moldova, República Democrática del Congo, Rumania, Samoa, San Marino, Senegal, Serbia, Seychelles, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania: Proyecto de Resolución]

– NNUU, Consejo de Seguridad, Acta de 7180ª sesión. S/PV.7180, 22.05.2014

NNUU, Consejo de Seguridad, S/2016/846 [Alemania, Andorra, Arabia Saudita, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Chipre, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Marruecos, México, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, Rumania, San Marino, Senegal, Suecia, Turquía y Ucrania: Proyecto de Resolución]

– NNUU, Consejo de Seguridad, Acta de 7785ª sesión. S/PV.7785, 8.10.2016

NNUU, Consejo de Seguridad, S/2016/1026, 5.12.2016 [Egipto, España y Nueva Zelanda: Proyecto de Resolución]

– NNUU, Consejo de Seguridad, Acta de 7825ª sesión. S/PV.7825, 5.12.2016

NNUU, Consejo de Seguridad, S/2017/172, 28.02.2017 [Albania, Alemania, Arabia Saudita, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Montenegro, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Qatar, Reino

Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rumania, Suecia, Turquía y Ucrania: Proyecto de Resolución]

– NNUU, Consejo de Seguridad, Acta de 7893ª sesión. S/PV.7893, 28.02.2017

NNUU, Consejo de Seguridad, S/2017/315, 12.04.2017 [Estados Unidos de América, Francia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte: Proyecto de Resolución]

– NNUU, Consejo de Seguridad, Acta de 7922ª sesión. S/PV.7922, 12.04.2017

NNUU, Consejo de Seguridad, S/2017/884, 24.10.2017 [Albania, Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, Rumania, Turquía y Ucrania: Proyecto de Resolución]

– NNUU, Consejo de Seguridad, Acta de 8073ª sesión. S/PV.8073, 24.10.2017

NNUU, Consejo de Seguridad, S/2017/962, 16.11.2017 [Estados Unidos de América, Francia, Italia, Japón, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia y Ucrania: Proyecto de Resolución]

– NNUU, Consejo de Seguridad, Acta de 8105ª sesión. S/PV.8105, 16.11.2017

NNUU, Consejo de Seguridad, S/2017/970, 17.11.2017 [Japón: Proyecto de Resolución]

– NNUU, Consejo de Seguridad, Acta de 8107ª sesión. S/PV.8107, 17.11.2017

Secretario General

NNUU, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados (S/1999/957), 8.09.1999

NNUU, Asamblea General, Informe presentado por el Secretario General de conformidad con la resolución 53/35 de la Asamblea General, *La caída de Srebrenica* (A/54/549), 15.11.1999

NNUU, Asamblea General, Informe del Secretario General *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI* (A/54/2000), 27.03.2000

NNUU, Asamblea General, Informe del Secretario General *Un Concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos* (A/59/2005), 21.03.2005

NNUU, Asamblea General, Informe del Secretario General *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger* (A/63/677), 12.01.2009

NNUU, Asamblea General, Informe del Secretario General *Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger* (A/64/864), 14.07.2010

NNUU, Asamblea General- Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General *La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger* (A/65/877-S/2011/393), 28.06.2011

NNUU, Consejo de Seguridad, *Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados* (S/2012/376), 22.05.2012

NNUU, Asamblea General – Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva* (A/66/874-S/2012/578), 25.07.2012

NNUU, Asamblea General – Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General *La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención* (A/67/929-S/2013/399), 9.07.2013

NNUU, Asamblea General – Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General *Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger* (A/68/947-S/2014/449), 11.07.2014

NNUU, Asamblea General – Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General *Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger* (A/69/981-S/2015/500), 13.07.2015

NNUU, Asamblea General – Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General *Movilización de la acción colectiva: nuevo decenio de la responsabilidad de proteger* (A/70/999-S/2016/620), 22.07.2016

NNUU, Asamblea General – Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General *La aplicación de la responsabilidad de proteger: la rendición de cuentas en materia de prevención* (A/71/1016-S/2017/556), 10.08.2017

DOCUMENTOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Aprobada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948. Entrada en vigor 12 de enero de 1951

Declaración Universal de Derechos Humanos. Aprobada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948

Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad. Adoptada y abierta a la firma, ratificación por la Asamblea General en su

resolución 2391 (XXIII) de 26 de noviembre de 1968. Entrada en vigor: 11 de noviembre de 1970

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Aprobado y abierto a la firma y ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Aprobado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976

Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte. Aprobado y proclamado por la Asamblea General en su resolución 44/128 15 de diciembre de 1989

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Aprobada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984. Entrada en vigor: 26 de junio de 1987

DOCUMENTOS DE DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Convenio relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre (H.IV). La Haya, 18 de octubre de 1907

I Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, aprobado el 12 de agosto de 1949. Entrada en vigor 21 de octubre de 1950

II Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, aprobado el 12 de agosto de 1949. Entrada en vigor 21 de octubre de 1950

III Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, aprobado el 12 de agosto de 1949. Entrada en vigor el 21 de octubre de 1950

IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, aprobado el 12 de agosto de 1949. Entrada en vigor el 21 de octubre de 1950

Potrocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, aprobado el 8 de junio de 1977. Entrada en vigor 07 de diciembre de 1978

Potrocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, aprobado el 8 de junio de 1977. Entrada en vigor 07 de diciembre de 1978

Potrocolo III adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional, aprobado el 8 de diciembre de 2005. Entrada en vigor el 14 de enero de 2007

ESTATUTOS TRIBUNALES INTERNACIONAL

Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg, London 8 de agosto de 1945

International Military Tribunal for the Far East, [Tokyo]. Tribunal established January 19, 1946

Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia de 25 de mayo de 1993. NNUU, Consejo de Seguridad, Res. S/RES/827 (1993), 25.05.1993.

Estatuto del Tribunal Internacional para Rwanda NNUU, Consejo de Seguridad, Res. S/RES/955 (1994), 8.11.1994. [Anexo.]

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado en Roma el 17 de julio de 1998 y en vigor desde el 1 de julio de 2002

Elementos de los Crímenes. Adoptados en la Conferencia de Revisión de 2010. Documentos Oficiales de la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Kampala, el 31 de mayo a 11 de junio de 2010

ARTÍCULOS DE PRENSA

Sobre Libia

BBC MUNDO (2011, 5 de marzo). *Día de furia en Libia*

BBC MUNDO (2011, 20 de octubre). *Reacciones a la muerte de Gadafi*

EL PAÍS (2011,16 de febrero). CEMBRERO, I. *La protesta estalla en Libia*

EL PAÍS (2011,22 de febrero). *El régimen libio admite 300 muertos durante la revuelta*

EL PAÍS (2011,24 de febrero). DE CÓZAR, A. Y EL AJDIR, R. *Gadafi contraataca para recuperar el control en las ciudades del oeste*

EL PAÍS (2011,25 de febrero). *Los rebeldes anuncian que tienen el control de la mayoría del petróleo libio*

- EL PAÍS (2011,25 de febrero). DE CÓZAR, A.; TESÓN, N.; EL AJDIR R.; Y SHAHAT. *El hijo de Gadafi propone negociar con los rebeldes en la zona oeste*
- EL PAÍS (2011,27 de febrero). CAÑO, A. *EEUU establece contacto con los rebeldes y les ofrece “todo tipo de ayuda”*
- EL PAÍS (2011,1 de marzo). MARTÍNEZ DE RITUERTO, R. Clinton: *“Ha llegado la hora de que Gadafi se vaya”*
- EL PAÍS (2011,1 de marzo). MUÑOZ, J.M. *Los rebeldes consolidan su avance*
- EL PAÍS (2011,3 de marzo). MUÑOZ, J.M. *El exministro de Justicia dirige el Gobierno rebelde*
- EL PAÍS (2011,7 de marzo). OPPENHEIMER, W.; Y JÍMENEZ BARCA, A. *Londres y París toman la iniciativa y respaldan el liderazgo rebelde libio*
- EL PAÍS (2011,8 de marzo). MUÑOZ, J.M.; Y CAÑO, A. *Los cazas de Gadafi minan la moral de las tropas insurgentes*
- EL PAÍS (2011,11 de marzo). JÍMENEZ BARCA, A; Y MARTÍNEZ DE RITUERTO, R. *Sarkozy reconoce al Gobierno rebelde*
- EL PAÍS (2011, 11 de marzo). MUÑOZ, J.M. *Gadafi desata una ofensiva por tierra, mar y aire*
- EL PAÍS (2011,12 de marzo). MARTÍNEZ DE RITUERTO, R. *La UE consagra al Gobierno rebelde libio como interlocutor privilegiado*
- EL PAÍS (2011, 13 de marzo). GONZÁLEZ, E. *La Liga Árabe respalda imponer una zona de exclusión aérea sobre Libia*
- EL PAÍS (2011, 19 de marzo). JIMÉNEZ BARCA, A. *La cumbre de París da luz verde al inicio inmediato de los ataques contra Gadafi*
- EL PAÍS (2011,20 de marzo). MONGE, Y. *El Ejército de EEUU asegura que Gadafi no es el objetivo de la operación*
- EL PAÍS (2011,20 de marzo). CEMBRERO, I. *Cinco países árabes se suman a la coalición internacional contra Gadafi*
- EL PAÍS (2011,21 de marzo). *La descoordinación entre los aliados siembra dudas sobre la operación en Libia*
- EL PAÍS (2011, 21 de marzo). MARTÍNEZ DE RITUERTO, R. *Las disputas sobre la participación de la OTAN dividen a los aliados*
- EL PAÍS (2011,23 de marzo). RIZZI, A. *La indefinición de las reglas de ataque complica la campaña de los aliados*

- EL PAÍS (2011, 24 de marzo). RIZZI, A. *“La falta de estrategia amenaza la viabilidad de la coalición”*
- EL PAÍS (2011, 9 de abril). *La OTAN asegura que no hay solución militar a la crisis de Libia*
- EL PAÍS (2011, 19 de abril). *Ofensiva de las tropas de Gadafi en el oeste de Libia*
- EL PAÍS (2011, 20 de octubre). CEMBRERO, I. *Libia acelera la transición tras la muerte de Gadafi*
- EL PAÍS (2011, 21 de octubre). POZZI, S.; y MARTÍNEZ DE RITUERTO, R. *La ONU pide una investigación sobre la muerte de Gadafi*
- EL PAÍS (2011, 31 de octubre). MUÑOZ, J.M. *Rasmussen pone punto final en Trípoli a la misión de la OTAN*
- EL PAÍS (2011, 1 de noviembre). *Un académico formado en EEUU, nuevo jefe del Gobierno de transición libio*
- EL PAÍS (2013, 12 de octubre). RICO, M. *Libia, el caos tras la guerra*
- REUTERS (2011, 22 de febrero). *DATOS-Producción, exportaciones y clientes del petróleo libio*
- THE GUARDIAN (2011, 01 March). MACASKILL, E.; Y BORGER, J. *No-fly zone plane goes nowhere as US, Russia and Nato urge caution*
- THE GUARDIAN (2011, 9 March). MCGREAL, C. *Libyan rebels' mood darkens amid fears revolution has stalled*
- THE GUARDIAN (2011, 23 March). TISDALL, S. *The consensus on intervention in Libya has shattered*
- THE GUARDIAN (2011, 25 March). TRAYNOR, I.; Y WATT, N. *Libya: Nato to control no-fly zone after France gives way to Turkey*
- THE GUARDIAN (2011, 27 March). TRAYNOR, I.; Y BORGER, J. *Libya: Nato agrees to strike at Gaddafi's forces on the ground*
- THE GUARDIAN (2011, 20 October). MACASKILL, E. *Obama hails death of Muammar Gaddafi as foreign policy success*
- THE GUARDIAN (2011, 20 October). *International reaction to the death of Muammar Gaddafi*
- THE GUARDIAN (2012, 16 September). BARBER, B. *The west must be honest about its role in Libya's violent chaos*
- THE GUARDIAN (2016, 12 April). *Barack Obama says Libya was 'worst mistake' of his presidency*

THE NEW YORK TIMES (2011, 21 February). WERDIGIER, J.; Y DONADIO, R. *Oil Companies Plan Evacuations From Libya*

THE NEW YORK TIMES (2011, 14 April). OBAMA, B.; CAMERON, D.; Y SARKOSY, N. *Libya's Pathway to Peace*

THE NEW YORK TIMES (2018, 25 March). WALSH D. Y SCHIMITT E. *U.S. Strikes Qaeda Target in Southern Libya, Expanding Shadow War There.*

THE WASHINGTON POST (2014, 24 October). WEHREY, F. *Is Libya a proxy war?*

Sobre Siria

BBC MUNDO (2018, 15 abril). *7 preguntas para entender el origen de la guerra en Siria que lleva años desangrando al país*

BBC MUNDO (2018, 20 marzo). *La policía detiene al expresidente de Francia Nicolás Sarkozy en investigación sobre financiamiento ilegal de su campaña*

EFE (2017, 30 de marzo). *Turquía declara terminada la operación Escudo del Éufrates en Siria*

EL PAÍS (2011, 22 de marzo). GONZÁLEZ, E. *Miles de sirios exigen libertad y el fin de la corrupción*

EL PAÍS (2011, 26 de marzo). *Todo el poder para la familia*

EL PAÍS (2011, 22 de marzo). GONZÁLEZ, E. *El régimen sirio ahoga en sangre la protesta*

EL PAÍS (2011, 27 de marzo). CEMBRERO, I. *Así es la minoría que domina Siria*

EL PAÍS (2012, 9 de abril). VAQUER, J. *Intervenir, o no, en Siria*

EL PAÍS (2012, 4 marzo). GARRIGUES, J. *Siria a la luz de Libia*

EL PAÍS (2012, 7 de junio). ALANDETE, D. *Annan reconoce el fracaso de su plan de paz y busca la cooperación de Rusia*

EL PAÍS (2012, 17 de septiembre). GUTIÉRREZ, O. *La guerra siria se libra sin leyes*

EL PAÍS (2012, 26 de octubre). *Un atentado con conche bomba en Damasco sacude el pacto de alto el fuego*

EL PAÍS (2012, 12 de noviembre). GARRALDA, A. *La nueva coalición de la oposición siria se inspira en la transición libia*

EL PAÍS (2012, 4 de diciembre). ALTARES, G. *La OTAN advierte a Siria de que no tolerará el uso de armas químicas*

EL PAÍS (2012, 11 de diciembre). CEMBRERO, I. *La unión de la oposición siria allana el camino para que reciba armas*

EL PAÍS (2012, 12 de diciembre). GUTIÉRREZ, O. *Una alianza de un centenar de países sella la legitimidad de la oposición siria*

EL PAÍS (2013, 6 de abril). NÚÑEZ VILLAVERDE, J. *Siria, dos años después para nada*

EL PAÍS (2013, 10 de abril). ALANDETE, D. *Un grupo de rebeldes sirios se fusiona con la rama en Irak de Al Qaeda*

EL PAÍS (2013, 28 de abril). *Siria y la 'línea roja'*

EL PAÍS (2013, 6 de mayo). ALANDETE, D. *La ONU tiene indicios de que los rebeldes sirios emplearon armas químicas*

EL PAÍS (2013, 7 de mayo). *Israel entra en escena: Los ataques aéreos en territorio sirio aumentan los riesgos de expansión de la guerra*

EL PAÍS (2013, 14 de mayo). CALATAYUD, J.M. *Una amalgama de grupos rebeldes*

EL PAÍS (2013, 28 de mayo). ESPINOSA, A. *Catar y Arabia Saudí sufragán la revuelta siria*

EL PAÍS (2013, 18 de junio). ALANDETE, D. *El Asad advierte a Europa de que pagará las consecuencias si arma a los rebeldes*

EL PAÍS (2013, 29 de junio). ESPINOZA, A. *Siria reaviva el conflicto chií-suní en toda la región*

EL PAÍS (2013, 28 de agosto). CAÑO, A. *Estados Unidos, listo para un ataque inminente sobre Siria*

EL PAÍS (2013, 28 de agosto). FERRER MORINI, T. *La responsabilidad de proteger*

EL PAÍS (2014, 20 de agosto). IGNACIO, A.O. *El espejismo del Estado Islámico*

EL PAÍS (2014, 10 de septiembre). MONGE, Y. *El presidente Obama comunica a la nación sus planes para eliminar al EI*

EL PAÍS (2014, 10 de septiembre). FAUS, J. *Un año después, Obama sí ordena bombardear Siria pero el enemigo es otro*

EL PAÍS (2014, 15 de septiembre). FAUS, J. *Cuando el enemigo usa tus armas*

EL PAÍS (2014, 23 de septiembre). BASSETS, M. *EEUU entra en la guerra civil de Siria*

EL PAÍS (2015, 7 de mayo). MOURENZA, A. *Arabia Saudí y Turquía acuerdan un mayor apoyo a los rebeldes sirios*

EL PAÍS (2015, 03 de agosto). FAUS, J. *Estados Unidos da apoyo aéreo a sus aliados rebeldes en Siria*

- EL PAÍS (2015, 2 de septiembre). ABELLÁN, L. *El drama migratorio sacude Europa*
- EL PAÍS (2015, 1 de octubre). SOLANA, J. *No hay más tiempo que perder*
- EL PAÍS (2015, 22 de noviembre). SANZ, J.C. *El Estado Islámico lanza una yihad global tras verse acosado en sus feudos*
- EL PAÍS (2015, 27 de noviembre). NAÏR, S. *El dilema sirio*
- EL PAÍS (2016, 28 de julio). *El Frente al Nusra cambia de nombre tras desligarse de Al Qaeda*
- EL PAÍS (2016, 19 de agosto). *Omran, un niño sirio*
- EL PAÍS (2016, 3 de septiembre). MOURENZA, A. *Turquía envía más tanques y abre un nuevo frente en la frontera con Siria*
- EL PAÍS (2016, 26 de septiembre). MARS, A.; Y SANZ, J.C. *Estados Unidos acusa a Rusia de actos de “barbarie” en Siria*
- EL PAÍS (2016, 28 de septiembre). SANZ, J.C. *El Ejército sirio lanza una ofensiva terrestre contra las zonas rebeldes de Aleppo*
- EL PAÍS (2017, 7 de febrero). SANCHÁ, N. *Amnistía Internacional denuncia miles de ahorcamientos en una cárcel siria*
- EL PAÍS (2017, 28 de abril). FERRER, I. *La OPAQ identifica 45 ataques con supuestas armas químicas en Siria desde 2016*
- EL PAÍS (2018, 28 de enero). SANCHÁ, N. *¿Dónde están los combatientes del ISIS?*
- EL PAÍS (2018, 15 de marzo). SANCHÁ, N. *Siete años de guerra en Siria*
- EL PAÍS (2018, 16 de marzo). MOURENZA, A. *Más de 60.000 desplazados en Siria en apenas 48 horas de ofensiva en dos frentes*
- EL PAÍS (2018, 21 de marzo). BASSETS, M. *Sarkozy, imputado por la supuesta financiación libia de su campaña*
- EL PAÍS (2018, 2 de abril). SANCHÁ, N. *Comienza la evacuación de la última milicia insurrecta de Guta Oriental*
- EL PAÍS (2018, 5 de abril). MOURENZA, A. *Rusia, Irán y Turquía intentan exhibir unidad en la crisis siria*
- EL PAÍS (2018, 10 de abril). MARS, A. *Trump se fija como prioridad la salida del sirio Bachar el Asad*
- EL PAÍS (2018, 14 de abril). SANZ, J.C. *Una guerra inacabable con demasiados frentes abiertos*

THE GUARDIAN (2011, 16 March). BLACK, I.; WILLISHER, K. *Sarkosy election campaign was funded by Libya-Gaddafi son*

THE GUARDIAN (2011, 16 April). MARSH, K. *Syria protests continue as Bashar al-Assad promises reform*

THE GUARDIAN (2011, 19 April). WHITAKER, B. *Bashar al-Assad's strategy in Syria is selfdefeating*

THE GUARDIAN (2011, 16 June). YASSIN-KASSAB, R. *After all this bloodshed, there is no going back for Syria*

THE GUARDIAN (2011, 1 October). SHEHADI, N. *The Syrian 'opposition' does not have to prove itself*

THE GUARDIAN (2017, 7 April). ACKERMAN, S; PILKINGTON, E.; JACOBS, B.; Y BORGER, J. *Syria missile strikes: US launches first direct military action against Assad*

THE GUARDIAN (2018, 22 March). CHRISAFIS, A. *Nicolas Sarkozy denies 'crazy, monstrous' Libya funding allegations*

THE NEW YORK TIMES (2011, 27 April). MACFARQUHAR, N. *Push in U.N. for Criticism of Syria is Rejected*

THE NEW YORK TIMES (2012, 11 March). BUMILLER, E. *Military Points to Risks of a Syrian Intervention*

THE NEW YORK TIMES (2015, 12 October). BARNARD, A; Y SHOUMALI, K. **U.S. WEAPONRY IS TURNING SYRIA INTO PROXY WAR WITH RUSSIA**

ANEXOS

ANEXO 1

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: PRINCIPIOS ESENCIALES (FUENTE: INFORME CIISE 2001)

SINOPSIS

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: PRINCIPIOS ESENCIALES

(1) PRINCIPIOS BÁSICOS

- A. La soberanía de un Estado conlleva responsabilidades e incumbe al propio Estado la responsabilidad principal de proteger a su población.
- B. Cuando la población esté sufriendo graves daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el colapso de sus estructuras, y ese Estado no quiera o no pueda atajar o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención.

(2) FUNDAMENTOS

Los fundamentos de la responsabilidad de proteger, como principio rector de la comunidad internacional de Estados, radican en:

- A. las obligaciones inherentes al concepto de soberanía;
- B. el Artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas que confiere al Consejo de Seguridad la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales;
- C. las obligaciones jurídicas específicas que dimanar de las declaraciones, los pactos y los tratados relativos a los derechos humanos y la protección humana, así como del derecho internacional humanitario y el derecho interno;
- D. la práctica creciente de los Estados, las organizaciones regionales y el propio Consejo de Seguridad.

(3) ELEMENTOS

La responsabilidad de proteger abarca tres responsabilidades específicas:

- A. **La responsabilidad de prevenir:** eliminar tanto las causas profundas como las causas directas de los conflictos internos y otras crisis provocadas por el hombre que pongan en peligro a la población.
- B. **La responsabilidad de reaccionar:** responder a las situaciones en que la necesidad de protección humana sea imperiosa con medidas adecuadas, que pueden incluir medidas coercitivas como la imposición de sanciones y las actuaciones legales en el plano internacional, y en casos extremos la intervención militar.
- C. **La responsabilidad de reconstruir:** ofrecer, particularmente después de una intervención militar, plena asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación, eliminando las causas del daño que la intervención pretendía atajar o evitar.

(4) PRIORIDADES

- A. **La prevención es la dimensión más importante de la responsabilidad de proteger:** siempre deben agotarse las opciones preventivas antes de contemplar la posibilidad de intervenir y hay que dedicar a la prevención más esfuerzos y recursos.
- B. Al ejercer la responsabilidad de prevenir y reaccionar siempre debe considerarse la utilización de medidas menos intrusivas y coercitivas antes de aplicar otras más coercitivas e intrusivas.



ANEXO 2

PRINCIPIOS PARA LA INTERVENCIÓN MILITAR (FUENTE: INFORME CIISE 2001)

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: PRINCIPIOS PARA LA INTERVENCIÓN MILITAR

(1) EL CRITERIO MÍNIMO: CAUSA JUSTA

La intervención militar con fines de protección humana es una medida excepcional y extraordinaria. Para que esté justificada ha de existir o ser inminente un daño humano grave e irreparable del tipo siguiente:

- A. grandes pérdidas de vidas humanas, reales o previsibles, con o sin intención genocida, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado, de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado; o
- B. 'depuración étnica' a gran escala, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación.

(2) PRINCIPIOS PRECAUTORIOS

- A. **Intención correcta:** El fin primordial de la intervención, independientemente de que los Estados participantes tengan otros motivos, debe ser atajar o evitar el sufrimiento humano. La mejor forma de cumplir con el principio de intención correcta es que las operaciones sean multilaterales y cuenten con un claro respaldo de las víctimas y de la opinión pública regional.
- B. **Último recurso:** La intervención militar sólo puede justificarse cuando se hayan intentado todas las demás opciones no militares para prevenir o dar una solución pacífica a la crisis y cuando haya motivos razonables para creer que otras medidas menos enérgicas no habrían dado fruto.
- C. **Medios proporcionales:** La escala, duración e intensidad de la intervención militar prevista debe ser la mínima necesaria para alcanzar el objetivo de protección humana establecido.
- D. **Posibilidades razonables:** Debe haber una posibilidad razonable de poder atajar o evitar el sufrimiento que ha justificado la intervención, y las consecuencias de la acción no pueden ser peores que las de la inacción.

(3) AUTORIDAD COMPETENTE

- A. No existe un órgano mejor ni más adecuado que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para autorizar una intervención militar con fines de protección humana. No se trata de buscar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad, sino de lograr que el Consejo funcione mejor que hasta ahora.
- B. Siempre habrá que pedir autorización al Consejo de Seguridad antes de emprender una intervención militar. Los partidarios de la intervención deberán o bien solicitar la autorización oficialmente o bien lograr que el Consejo plantee la cuestión por propia iniciativa o que el Secretario General la plantee de conformidad con el Artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas.

- C. El Consejo de Seguridad deberá examinar sin demora toda solicitud de autorización para intervenir cuando se denuncien grandes pérdidas de vidas humanas o depuraciones étnicas a gran escala. El Consejo habrá de verificar suficientemente los hechos o las condiciones sobre el terreno que puedan justificar una intervención militar.
- D. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad deberán renunciar de mutuo acuerdo a ejercer su derecho de veto en asuntos que no comprometan sus intereses vitales, para no obstaculizar la aprobación de resoluciones que autoricen una intervención militar con fines de protección humana y que cuenten con apoyo mayoritario.
- E. En caso de que el Consejo de Seguridad rechace una propuesta o no la examine en un período de tiempo razonable, existen las alternativas siguientes:
 - I. que la Asamblea General examine la cuestión en un período extraordinario de sesiones de emergencia, con arreglo al procedimiento establecido en la resolución “Unión pro Paz”; y
 - J. que una organización regional o subregional, en virtud de lo dispuesto en el Capítulo VIII de la Carta, actúe dentro de su zona de jurisdicción y posteriormente solicite la autorización del Consejo de Seguridad.
- F. El Consejo de Seguridad habrá de tener en cuenta en todas sus deliberaciones que, si no cumple con su responsabilidad de proteger en situaciones que conmuevan las conciencias y exijan una actuación inmediata, los Estados interesados podrán recurrir a otros medios para hacer frente a la gravedad y urgencia de la situación, lo que podría menoscabar el prestigio y la credibilidad de las Naciones Unidas.

(4) PRINCIPIOS OPERACIONALES

- A. Unos objetivos claros, un mandato siempre claro e inequívoco y recursos adecuados.
- B. La adopción de un planteamiento militar común por las partes implicadas, unidad de mando, y jerarquía de mando y comunicaciones claras e inequívocas.
- C. La aceptación de ciertas limitaciones, aumento progresivo y gradación de la aplicación de la fuerza, siendo el objetivo proteger a una población y no derrotar a un Estado.
- D. Unas reglas de combate que se ajusten al concepto operacional y sean precisas, reflejen el principio de proporcionalidad y respeten plenamente el derecho internacional humanitario.
- E. La aceptación de que la protección de la fuerza no puede convertirse en el objetivo principal.
- F. La máxima coordinación posible con las organizaciones humanitarias.

ANEXO 3

PROPUESTA DE *CÓDIGO DE CONDUCTA PARA LA RESPUESTA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD EN CASOS DE GENOCIDIO, CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD Y CRÍMENES DE GUERRA.* (Fuente: A/70/621-S/2015/978)

A/70/621
S/2015/978

Anexo I de la carta de fecha 14 de diciembre de 2015 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Liechtenstein ante las Naciones Unidas

Código de Conducta para la respuesta del Consejo de Seguridad en casos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra

Nosotros, los Estados Miembros de las Naciones Unidas mencionados a continuación, que somos o podemos llegar a ser miembros del Consejo de Seguridad,

Recordando que los miembros de las Naciones Unidas han conferido al Consejo de Seguridad la responsabilidad primaria de mantener la paz y la seguridad internacionales,

Resueltos a defender los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas,

Reafirmando el compromiso de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros de las Naciones Unidas plasmado en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial^a,

Reconociendo que el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra constituyen crímenes que conciernen a la comunidad internacional en su conjunto, están prohibidos por el derecho internacional consuetudinario y pueden constituir una amenaza a la paz y la seguridad internacionales,

Celebrando el Plan de Acción “Los Derechos Humanos Primero” y el Marco de Análisis para Crímenes Atroces elaborado por la Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger^b,

Convencidos de que, especialmente en casos en que los mecanismos nacionales o regionales fracasan, puede ser necesario que el Consejo de Seguridad adopte medidas decisivas de manera oportuna para prevenir o poner fin a situaciones de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra^c,

1. *Nos comprometemos* a apoyar las medidas oportunas y decisivas del Consejo de Seguridad que tengan por objetivo prevenir o poner fin a la comisión de delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra;

2. *Nos comprometemos* en particular a no votar en contra de un proyecto de resolución plausible que se presente en el Consejo de Seguridad sobre cualquier medida oportuna y decisiva para poner fin al genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra, o prevenir este tipo de crímenes;

3. *Invitamos* al Secretario General a que, aprovechando plenamente los conocimientos especializados y la capacidad de detección temprana del sistema de

^a Resolución 60/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párrafos 138 y 139, en los que se establece la Responsabilidad de Proteger.

^b Véase www.un.org/sg/rightsupfront/ y www.un.org/en/preventgenocide/adviser/documents.

^c El término “crimen de guerra” se refiere en particular a los crímenes de guerra cometidos como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes.

las Naciones Unidas, en especial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Oficina de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger, continúe señalando a la atención del Consejo las situaciones que, a su juicio, entrañen o puedan dar lugar a actos constitutivos de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra;

4. *Nos comprometemos* a considerar de forma completa y sin demora las evaluaciones del Secretario General;

5. *También invitamos* a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas a expresar su compromiso con este código de conducta.

Nueva York, 23 de octubre de 2015