

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Cástor Miguel Díaz Barrado
Catedrático de Derecho Internacional Público
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

La responsabilidad de proteger como noción y, también, las normas que podrían derivar de esta responsabilidad, se encuentran inmersas en las funciones básicas que cumplen los principios esenciales del ordenamiento jurídico internacional y hace, por lo demás, que entren en situación de compatibilidad o colisión. Es posible que, todavía, no se pueda afirmar, con rotundidad, la existencia de normas específicas que integren esa responsabilidad y, quizá, resulte más difícil encontrar, aún, vías procedimentales que aseguren el cumplimiento de los fines a los que responde. No obstante, el comportamiento de los Estados ha avanzado, de una manera muy significativa, no sólo en el diseño de un concepto como la “responsabilidad de proteger” como idea-fuerza propia de la sociedad internacional contemporánea sino que, al mismo tiempo, apunta las consecuencias prácticas de la aceptación de una noción de este tipo¹.

Aunque la “responsabilidad de proteger” no fuera una obligación jurídica precisa, sí es, en cambio, *un componente necesario en la aplicación de normas esenciales* del Derecho Internacional y sirve como mecanismo y herramienta que evitaría el surgimiento de incompatibilidades normativas. Más aún, la aceptación de esta noción, aunque sea parcial, supone elegir otra óptica en la percepción política y jurídica de la sociedad internacional en supuestos de conflictos y situaciones que ponen en peligro los derechos humanos y la paz internacional. En verdad, “la responsabilidad de proteger *es un avance normativo* de vital importancia para el debate humanitario y de política exterior actual. El principio de la responsabilidad de proteger *cambia el enfoque* de la discusión desde la legitimidad y legalidad de las intervenciones humanitarias hacia

¹*Vid.*, el interesante artículo de E. LOPEZ JACOISTE DIAZ, La responsabilidad de proteger: Reflexiones sobre su fundamento y articulación, *Anuario de Derecho Internacional*, vol., 22, 2006, pp. 285 ss. También, R. GARCÍA PÉREZ, La “responsabilidad de proteger”: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2006, pp. 1 ss.; J. M. SÁNCHEZ PATRÓN, La responsabilidad de proteger: reflexiones críticas en torno a cuestiones clave, *Estudios Internacionales* 167, 2010, pp. 75 ss.; W. BRITO, A responsabilidade de proteger da comunidade internacional: pressupostos e fins, *Estudios de Derecho Internacional y de Derecho Europeo en Homenaje al Profesor Manuel Pérez González*, Valencia, 2012; y J. GARRIGUES, La responsabilidad de proteger: De un principio ético a una política eficaz, *Capítulo 3, FRIDE*, 2007.

los derechos de la población civil inmersa en el conflicto y la responsabilidad del Estado y de la comunidad internacional de garantizar su protección”².

Cuando los Estados y las Organizaciones internacionales expresan la necesidad de incorporar, en sus relaciones, la “responsabilidad de proteger”, ponen en juego la interpretación y aplicación de los principios fundamentales del orden internacional, lo que produce efectos en el contenido de las obligaciones que les incumben a estos entes. Desde esta perspectiva, sería posible sostener que la “responsabilidad de proteger” no es una institución novedosa en el ordenamiento jurídico internacional o, por lo menos, que “tal y como ha sido concebida, no constituye una innovación sustancial en el derecho internacional”³, aunque sí es nuevo el impulso y la configuración que ha recibido en los últimos años.

I

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. Como se decía en el *Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*, de 2001: “las inquietudes y preocupaciones del siglo XXI plantean desafíos nuevos y con frecuencia diferentes de los que el mundo debía afrontar en 1945, cuando se fundaron las Naciones Unidas. Han surgido nuevos problemas y realidades y también nuevas expectativas de acción y normas de conducta en los asuntos nacionales e internacionales (...).”

Ahora bien, lo relevante es que “se han creado numerosas instituciones internacionales para hacer frente a estas nuevas circunstancias. Sin embargo, en los aspectos fundamentales, los mandatos y la capacidad de las instituciones internacionales no han estado a la altura de las necesidades ni de las expectativas modernas”. Tan es así

²D. WILSON, Responsabilidad de proteger: De la teoría a la práctica, *Informe de Conferencia, FRIDE*, marzo de 2009 (cursivas añadidas). Véase el Debate sobre esta cuestión en INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, *Report on the General Assembly Plenary Debate on the Responsibility to Protect*, 15 September 2009.

³J. M. SÁNCHEZ PATRÓN, *La responsabilidad de proteger cit.*, p. 87.

que, como se continuaba diciendo en este Informe, “más que ninguna otra, la cuestión de la intervención internacional con fines de protección humana ejemplifica de forma clara y convincente la urgente necesidad de emprender una acción concertada para adaptar las normas e instituciones internacionales a las exigencias y expectativas internacionales”⁴.

Ello hace que la “responsabilidad de proteger” se vincule, en el fondo, con el concepto de *comunidad internacional* que ha avanzado, de manera decisiva, en los últimos años. Como tuve la oportunidad de señalar “aunque desde el punto de vista jurídico, lográsemos demostrar la existencia de una comunidad internacional, esta demostración formaría parte de una especie de ficción jurídica si no se sustentara en fundamentos de carácter y dimensiones sociales. Los -bienes jurídicos protegidos- por la expresión -comunidad internacional- y las consecuencias que se derivan, por ende, (...) deben tener su correspondencia en la realidad social internacional y, a pesar de que no procedamos a identificarlos en particular, sí hay que admitir que debe darse *un entorno de solidaridad* al abrigo del cual se gesten, maduren y se desarrollen”⁵. Sólo en un contexto así es posible concebir la existencia de normas que den contenido a la “responsabilidad de proteger” y examinar, en consecuencia, su incidencia en el “marco normativo constitucional” del Derecho Internacional.

Más allá de que se conciba como una obligación moral, hay que advertir que la “responsabilidad de proteger” adquiera significado jurídico con base en las posiciones políticas y en los comportamientos que asuman los actores de la sociedad internacional. No se trata tan sólo de que esta noción imponga *directrices u orientaciones* sino que, al mismo tiempo, se deriven *obligaciones singulares para los Estados y para la comunidad internacional*. Por esto, aunque nos encontremos en la fase de cristalización, se podría afirmar que la “responsabilidad de proteger” tiene la vocación de convertirse en *norma consuetudinaria* del ordenamiento jurídico internacional. De ahí se deduce que esta responsabilidad es el resultado de una evolución que afecta tanto a las propias obligaciones que se van configurando como al contexto normativo en que se harían efectivas dichas obligaciones.

⁴La responsabilidad de proteger. *Informe de la comisión internacional sobre intervención y soberanía de los Estados*, ICCIS, 2001, párs. 1.10 y 1.11.

⁵C. M. DIAZ BARRADO, *El derecho internacional del tiempo presente*, Madrid, 2004.

II

Como se sabe, el empleo de la noción “responsabilidad de proteger” es relativamente reciente y su origen se podría situar a finales del decenio de los noventa del siglo XX. En verdad, “el 8 de marzo de 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 53/144, intitulada -Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos-”, en la que se reitera que la responsabilidad primaria en la promoción y de la protección de derechos humanos corresponde a los Estados”⁶. La adopción de esta Resolución tiene lugar en un contexto en el que la intervención militar de la OTAN en Kosovo, con base en consideraciones humanitarias, suscitó profundas reflexiones y discrepancias respecto a las obligaciones de los Estados en estos casos y, además, surgió con fuerza la necesidad de aclarar la licitud o ilicitud de acciones de este tipo, más allá de los planteamientos clásicos referidos a la “intervención de humanidad”.

En particular, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en el Informe titulado “*Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*” se atrevía a señalar que “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”⁷.

⁶R. ARREDONDO, La responsabilidad de proteger: De la noción a la acción, *Pensamiento Propio* 29, enero-junio 2009, pp. 187 y 188.

⁷A/54/2000, *Quincuagésimo cuarto período de sesiones, Tema 49 b) del programa*, 27 de marzo

Con ello, se abría la puerta a *un nuevo concepto* que desbordaría los límites tradicionales tanto de la soberanía de los Estados como del principio de la no intervención y ofrecería, además, nuevas perspectivas a la “eterna” discusión sobre las excepciones que caben a la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. En particular, aportaría nuevos elementos al debate en torno a si las acciones armadas con base en consideraciones humanitarias deberían o no formar parte de esas excepciones.

Pero, quizá, el avance más decisivo vino de la mano del Gobierno de Canadá a la hora de proponer la creación de *la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados* (CIISE) que, en el año 2001, presentó, como hemos dejado constancia, su *Informe sobre la responsabilidad de proteger*. En este Informe se reconocen, con toda nitidez, los dos principios básicos en la materia: Primero, que “la soberanía de un Estado conlleva responsabilidades e incumbe al propio Estado la responsabilidad principal de proteger a su población”. Y, segundo, que “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”⁸.

Así, queda delimitado, también normativamente, el contenido básico de la “responsabilidad de proteger” al igual que los fundamentos y objetivos de esta noción. Pero lo más importante, es que se produce un giro radical de concepción en la visión tradicional del uso de la fuerza en las relaciones internacionales con base en razones humanitarias, ya que no sólo los Estados ostentarían la capacidad de actuar con estos fines sino que, también, se le da un protagonismo especial a la Comunidad internacional, representada, en este caso, por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

A partir de ahí, la “responsabilidad de proteger” ha recibido apoyo en diversos instrumentos internacionales. En esta línea, *resulta especialmente relevante* su incorporación en el *Documento Final de la Cumbre Mundial* de 2005, como

⁸La responsabilidad de proteger. *Informe de la comisión internacional cit., sipnosis.*

seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, en la que se afirma, con toda rotundidad, 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. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia”. Al mismo tiempo, se sostiene, con la misma firmeza expresiva, que “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”. Con ello se avanza, sin duda y mucho, en la configuración jurídica de la “responsabilidad de proteger” que no sólo recae sobre la Comunidad internacional sino que, inicialmente se concibe como una responsabilidad específica de cada Estado considerado individualmente⁹.

Pero no sólo esto, sino que, al mismo tiempo, este instrumento delimita el contenido de la “responsabilidad de proteger” al indicar que “la comunidad internacional, por conducto de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad” Por esto, se sostiene, con solemnidad, que “en este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por conducto 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 se demuestra que los medios pacíficos son inadecuados y que las autoridades nacionales no protegen manifiestamente a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”.

Recae, entonces, sobre el Consejo de Seguridad *una obligación específica* que va ser compartida por otros órganos que pueden asumir el papel de “representantes” de la

⁹Como veremos, no se trata de que los Estados dispongan del derecho de actuar en caso de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos en el territorio de otro Estado sino que el propio Estado en el que se producen estas violaciones tiene la obligación de impedirlos. *Vid.*, en particular, las reflexiones de M. C. AÑÑOS MEZA, La “responsabilidad de proteger” en Naciones Unidas y la doctrina de la “responsabilidad de proteger”, *UNISCI Discussion Papers*, n° 21 (Octubre/October 2009).

comunidad internacional, por lo que se destaca “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 y las consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional” y, además, se indica *una obligación genérica* que abarca a Estados y Organizaciones internacionales que supondría el compromiso “cuando sea necesario y apropiado”, de “ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos”¹⁰. Con ello, se van perfilando las obligaciones de la “responsabilidad de proteger” y se le da contenido a la institución con marcadas diferencias respecto a situaciones normativas similares como sería “la intervención de humanidad”.

También, la “responsabilidad de proteger”, por destacar algunos instrumentos, será analizada en el *Informe del actual Secretario General de las Naciones Unidas relativo a hacer efectiva la “Responsabilidad de Proteger”* elaborado en enero de 2009, en el que se afirma que “las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre fundadas en el derecho internacional vigente, convenidas al más alto nivel y aprobados tanto por la Asamblea General como por el Consejo de Seguridad, *constituyen el marco autorizado* dentro del cual los Estados Miembros, las organizaciones regionales y el sistema de las Naciones Unidas y sus asociados pueden tratar de hacer realidad en la doctrina, la política y las instituciones la responsabilidad de proteger. La tarea para el futuro no consiste en reinterpretar o renegociar las conclusiones de la Cumbre Mundial sino en buscar medios de poner en práctica sus decisiones de manera totalmente fiel y sistemática”¹¹.

Está claro que se ha ido avanzando en los criterios y fundamentos de la “responsabilidad de proteger” y se prueba que esta institución es el resultado de un proceso evolutivo en la materia. Por esto se ha dicho, con razón, que “la obligación de prevenir y reaccionar ante el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa

¹⁰*Sexagésimo período de sesiones, Temas 48 y 121 del programa provisional A/60/L.1. Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, 15 de septiembre de 2005.*

¹¹*A/63/677, Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, enero 2009, (cursiva añadida).*

humanidad precede en más de medio siglo a la responsabilidad de proteger. Aun así, esta idea representa un hito en el sentido de que vuelve a impulsar esos antiguos compromisos, sobre todo al reforzar la responsabilidad mutua de los Estados y la comunidad internacional a la hora de cumplir en la práctica con sus obligaciones de protección”¹². Los análisis y reflexiones en torno a esta noción continúan y se van aportando nuevos matices a una afirmación doctrinal e institucional que parece segura y que ha sido expresada, recientemente, por el Secretario General, al decir que “la responsabilidad de proteger es un concepto basado en principios fundamentales del derecho internacional recogidos, en particular, en el derecho internacional humanitario, el derecho de los refugiados y las normas de derechos humanos”¹³.

Desde la óptica conceptual éstas serán las manifestaciones más claras en la evolución de la “responsabilidad de proteger”, como noción política y eventual obligación jurídica, pero se mantiene la incertidumbre respecto *al contenido y alcance de esta responsabilidad en el ordenamiento jurídico internacional*. Como lo ha indicado M. C. Añaños Meza “el mensaje de que existe una -responsabilidad de proteger- que recaee en el Estado y en la -comunidad internacional- es claro. No tan claro es el contenido y alcance de la -responsabilidad de proteger-, pues el texto no precisa cómo han de entenderse los términos -responsabilidad- y -proteger-, y ello trae problemas de interpretación, en especial, en cuanto al alcance del consenso de este concepto, los que se harán notorios al momento de crear líneas de implementación en base al mismo”¹⁴.

III

La “responsabilidad de proteger” no está recogida en ningún instrumento jurídico de *naturaleza* vinculante, al menos como concepto de alcance general. Uno de los aspectos más controvertidos “en torno a la -responsabilidad de proteger- es su aspiración de convertirse en norma de derecho internacional, y quizás hasta en una –Carta- o -doctrina normativa multidimensional-“, siendo así que “sus promotores y

¹²E. MOONEY, Los Principios Rectores y la responsabilidad de proteger, RFM– GP10. *Diez años de los Principios Rectores*, 2006. *Vid.*, también, E. GARETH, La responsabilidad de proteger, La gestión de crisis, *Revista de la OTAN, invierno de 2002*; y CI. FUENTES SAAVEDRA, *La responsabilidad de proteger*, San José, Costa Rica, Fundación Arias y Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá, 2003.

¹³A/66/874–S/2012/578, *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva*. Informe del Secretario General, 25 de julio de 2012.

¹⁴M. C. AÑAÑOS MEZA, *loc. cit.*, p. 168.

defensores la consideran como una norma de derecho internacional emergente y, que si no está acabada, está por lo menos en pleno proceso de formación”¹⁵. En todo caso, más allá de estas aspiraciones, la responsabilidad de proteger está recogida en instrumentos de naturaleza no vinculante como es la Resolución de la Asamblea General de 2005, ya citada¹⁶.

Ahora bien, lo que habría que resolver es si, con la formulación de la “responsabilidad de proteger” nos encontramos ante obligaciones jurídicas precisas o si se trata tan sólo de orientaciones políticas que carezcan de todo valor jurídico y, en particular, de carácter obligatorio. La respuesta, sin duda, no es fácil debido, fundamentalmente, a dos razones: Por un lado, la “responsabilidad de proteger” es una institución en evolución que, paulatinamente, va alcanzando un determinado significado normativo, de tal manera que aún no ha finalizado el proceso de cristalización de una norma de naturaleza consuetudinaria en esta materia. Por otro lado, la “responsabilidad de proteger” actúa y surte sus efectos en el marco de principios y normas bien establecidos en el Derecho Internacional Contemporáneo, lo que le ha permitido decir al Secretario General que “hay que insistir en que las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre están sólidamente fundadas en principios bien establecidos de derecho internacional”, de tal modo que “tanto en el derecho internacional convencional como en el consuetudinario los Estados tienen la obligación de prevenir y sancionar el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad”¹⁷.

La conclusión más apropiada, a mi juicio, es que la “responsabilidad de proteger” está incorporada en instrumentos que si bien tienen, asimismo, un contenido político, son de naturaleza jurídica y que, por lo tanto, *producen ciertos efectos jurídicos*. Se precisa, es verdad, un mayor grado de aceptación de las obligaciones que dimanen de

¹⁵*Ibid.*

¹⁶Por su parte, J. M. SANCHEZ PATRON sostiene que “la existencia de tales obligaciones internacionales deja también sin justificación el animado debate acerca de la naturaleza jurídica del compromiso estatal asumido. Ciertamente es que el texto declarativo, en el que se ha proclamado la responsabilidad de proteger, no tiene fuerza obligatoria por sí mismo, y muchas delegaciones estatales cuestionan el alcance obligatorio de lo que consideran una institución novedosa; pero, en realidad, los efectos buscados por la misma, como decimos, ya son obligatorios. Por esta razón, el verdadero debate, creemos, que no debiera situarse en el plano de la juridicidad de dicha institución, sino en el de su aplicación efectiva”, *loc. cit.*, p. 83.

¹⁷A/63/677, *Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio cit.*, p. 5.

esta responsabilidad por parte de los Estados y del resto de los sujetos del derecho internacional y, de un modo particular, se necesita una práctica que vaya confirmado cada una de las obligaciones que se derivan de la “responsabilidad de proteger”. En esta línea, dos posiciones asumidas por el Consejo de Seguridad tienen la intención de fortalecer y propiciar su aceptación por parte de los Estados.

Con un alcance general, al hilo de la protección de los civiles en los conflictos armados, *la Resolución 1674*, de abril de 2006, se hacía eco de las obligaciones que dimanaban de esta institución al reafirmar “las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 respecto de la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”. Asimismo, en una situación concreta, en *el caso de Darfur en Sudán, la Resolución 1706* (2006) de 31 de agosto, además de que el conjunto de la resolución se sitúa en el marco normativo que define la responsabilidad de proteger, recuerda la resolución anterior y, en concreto, lo que se dispone “en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”¹⁸. Con ello, observamos cómo la “responsabilidad de proteger” va siendo aceptada, de modo progresivo, en la práctica internacional, de tal manera que su plena conformación jurídica dependerá de la acogida que vaya recibiendo en esta práctica.

En asuntos más recientes como lo *acontecido en Libia* en 2011 y *en Siria* en 2012 se pone de relieve que el comportamiento de los Estados camina en la dirección de perfilar y dotar de contenido jurídico a la “responsabilidad de proteger”, con independencia de que se llegue a ejercer o no efectivamente. *En el caso libio* quedó claro, por lo menos, que la autorización del Consejo de Seguridad que permitió acciones en el marco del conflicto libio se sustentaba en las obligaciones que dimanaban de esta responsabilidad. En concreto, los instrumentos de Naciones Unidas exigen, con toda nitidez, que “las autoridades libias cumplan las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados, y adopten *todas las medidas necesarias para proteger a los civiles, satisfacer sus necesidades básicas y asegurar el tránsito rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria*” y, al mismo tiempo, se expresa la

¹⁸La responsabilidad de proteger. Nota de antecedentes, <http://www.un.org/es/preventgenocide/rwanda/pdf/bgresponsibility.pdf>.

determinación del Consejo de Seguridad de “asegurar la protección de los civiles y de las zonas pobladas por civiles, así como el tránsito rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria y la seguridad del personal de asistencia humanitaria”. Quedan contemplados, por lo tanto, los dos componentes básicos de la “responsabilidad de proteger” tal y como es concebida desde la perspectiva doctrinal.

En la situación que *acontece en Siria*, no se dispone de una resolución que establezca el reconocimiento de la “responsabilidad de proteger” debido, como se sabe, a que la adopción de resoluciones en esta línea ha sido vetada permanentemente tanto por Rusia como por China. No obstante, se debe anotar que el proyecto de resolución que se debatió el 4 de febrero de 2012 contemplaba, de algún modo, la obligación de proteger. Por lo menos, se decía en este *proyecto de resolución* que el Gobierno de Siria debía poner “fin inmediatamente a todas las violaciones de los derechos humanos y a los ataques contra quienes ejercen su derecho a la libertad de expresión, así como a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”; se le exigía que “proteja a su población; cumpla cabalmente sus obligaciones derivadas del derecho internacional aplicable; y aplique plenamente las resoluciones S-16/1, S-17/1 y S-18/1 del Consejo de Derechos Humanos y la resolución A/RES/66/176 de la Asamblea General”¹⁹. Sólo la parálisis del Consejo de Seguridad en este asunto, por motivos políticos, ha impedido disponer de un instrumento en el que se incorporase esta responsabilidad y que hubiera respaldado posiciones anteriores, dotando a la institución de una mayor aceptación en la práctica internacional.

En definitiva, el estado normativo de la “responsabilidad de proteger” podría quedar diseñado afirmando que las obligaciones que impone no están expresamente

¹⁹Otros asuntos de la práctica que se podrían recordar en este ámbito serían: *La Resolución 1975*, de 30 de marzo de 2011, sostiene no sólo la condena de los abusos y violaciones graves del derecho internacional en *Côte d’Ivoire*, incluidos el derecho humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados” sino que, también, , *reafirma* “la responsabilidad primordial de cada Estado de proteger a los civiles” y *reitera* “que las partes en los conflictos armados tienen la responsabilidad primordial de tomar todas las medidas viables para asegurar la protección de los civiles y facilitar el tránsito rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria y la seguridad del personal de asistencia humanitaria”. Del mismo modo, *la Resolución 2014*, de 21 de octubre de 2012, en *el asunto de Yemen*, en el que se recuerda “la responsabilidad primordial que tiene el Gobierno del Yemen de proteger a su población”. Lo mismo, en *el asunto de Sudán del Sur*, se sostuvo, en *la Resolución 1996* de 2011, la necesidad de asesorar y asistir al “Gobierno de la República de Sudán del Sur, incluido el ejército y la policía en los planos nacional y local, según corresponda, para que cumpla su responsabilidad de proteger a los civiles, de conformidad con el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados”.

contenidas en ningún instrumento jurídico de naturaleza vinculante y, en particular, no están recogidas expresamente y como tal en un tratado internacional, pero que la continua mención a la “responsabilidad de proteger” en documentos e instrumentos de Naciones Unidas así como en la práctica de los Estados están consolidando las eventuales obligaciones que se deriven de esta responsabilidad, a pesar de que aún no se encuentren plenamente detalladas y precisadas. Por esto, es verdad que “la naturaleza o condición de norma jurídica o principio de la –responsabilidad de proteger– no es consenso en la comunidad internacional, de ahí que se habla también de un concepto, doctrina o norma emergente”²⁰. Se ha avanzado mucho, no obstante, desde que apareció explícitamente esta noción en instrumentos internacionales y sólo queda que el comportamiento de los Estados la asiente definitivamente en la práctica internacional.

IV

La formulación que ha recibido hasta ahora la “responsabilidad de proteger” nos indica la existencia de dos obligaciones muy claras que fueron expresadas en *el Informe de 2001* cuando se mantuvo: Por una parte, que “la soberanía de un Estado conlleva responsabilidades e incumbe al *propio Estado la responsabilidad principal de proteger a su población*”; y, por otra parte, que “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”, por lo que cabría una *actuación de la comunidad internacional*. Aquí encontramos las claves que nos permiten detallar el contenido básico de la “responsabilidad de proteger” y su vinculación con importantes principios y normas del derecho internacional que están en vigor²¹. En todo caso, obligaciones para los Estados y obligaciones para la comunidad internacional.

²⁰G. M. A. RODRIGUES, *La Responsabilidad de proteger: Motivaciones cit.*, p. 174.

²¹En palabras de E. LOPEZ-JACOISTE, “si un Estado no es capaz de ejercer su soberanía y garantizar a los ciudadanos un mínimo de respecto hacia sus personas y dignidad, cuando las estructuras de poder se descomponen, generando no sólo una situación de amenaza a la paz sino que, en efecto, se producen violaciones graves contra las leyes mínimas de humanidad es menester que la Comunidad internacional organizada supla la deficiencia del Estado y ejerza subsidiariamente su responsabilidad. Esta requiere del Consejo de Seguridad no sólo la voluntad de asumir esta responsabilidad, sino la puesta en práctica de los mecanismos de seguridad previstos en la Carta., *loc. cit.*, p. 314.

Ahora bien, estando muy claras estas obligaciones, las dificultades se acrecientan a la hora de hacerlas efectivas y, sobre todo, determinar los procedimientos que, en cada caso, permitirían el ejercicio de esas obligaciones en supuestos de la práctica. Ningún Estado ha negado que le corresponde tanto el derecho como la obligación de proteger a las personas que se encuentran en su territorio y que, por lo tanto, como veremos, el ejercicio de la “responsabilidad de proteger” se configura como un atributo de la soberanía estatal. En lo que surgen mayores desacuerdos sería en el contenido exacto de la segunda obligación que hemos indicado y que consistiría en si se activa o no la comunidad internacional en caso de que el Estado no pueda o no quiera cumplir con su obligación de proteger. En cualquier caso, ambas obligaciones se deducen, con nitidez, de los posicionamientos institucionales y doctrinales así como de los instrumentos que se han ido adoptando al hilo de la práctica internacional. En concreto, hay que insistir en que los párrafos 138 y 139 del *Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005* dejan absolutamente clara la existencia de estas dos obligaciones, tal y como las hemos recogido con anterioridad.

En resumidas cuentas, se da por vigente la “responsabilidad de proteger” y las obligaciones que hemos indicado y, por lo tanto, lo que falta por precisar son los mecanismos y procedimientos a través de los cuales se hace efectiva. En palabras del Secretario General: “las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre fundadas en el derecho internacional vigente, convenidas al más alto nivel y aprobados tanto por la Asamblea General como por el Consejo de Seguridad, constituyen el marco autorizado dentro del cual los Estados Miembros, las organizaciones regionales y el sistema de las Naciones Unidas y sus asociados pueden tratar de hacer realidad en la doctrina, la política y las instituciones la responsabilidad de proteger. La tarea para el futuro no consiste en reinterpretar o renegociar las conclusiones de la Cumbre Mundial sino en buscar medios de poner en práctica sus decisiones de manera totalmente fiel y sistemática”²².

Más allá, quedaría por ver *el alcance específico* en el marco de las funciones que cumpliría la “responsabilidad de proteger” y que, con seguridad, nos ofrecería los aspectos conceptuales y normativos en el que se ejercería esta responsabilidad, en cada

²²A/63/677, *Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio cit.*, p. 5, pár. 2.

uno de los asuntos en los que se plantea, En esta línea, sin penetrar de manera exhaustiva en todos los componentes de este debate, las posiciones asumidas tanto por *la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*, en 2001 como por el actual Secretario General de las Naciones Unidas en su *Informe de 2009*, nos facilitan, sobremanera, las indicaciones suficientes para comprender, con intensidad, esta cuestión.

Con esto, en el *Informe de 2001* se establecen *tres dimensiones* de la “responsabilidad de proteger” que le dan contenido, ya que no se trata de un derecho ilimitado de actuar de los Estados ni de la comunidad internacional en aquellos casos en los que se produzcan violaciones de los derechos humanos sino, más bien, de una institución que, dotada de contenido, mecanismos y límites, permita que los Estados y la comunidad internacional pongan fin a esas situaciones. Así, las funciones básicas de la “responsabilidad de proteger” serían *prevenir, reaccionar y reconstruir* en el marco de las dos obligaciones fundamentales que impone. De esta manera, la “responsabilidad de proteger” aparece condicionada por una serie de criterios y finalidades que hacen que no se entienda como una injerencia en los asuntos internos de los Estados o en los aspectos relativos a su política exterior sino como una garantía del cumplimiento de principios y normas fundamentales del ordenamiento jurídico internacional. Es decir, el respeto de las finalidades de la “responsabilidad de proteger” conlleva la adopción de determinados comportamientos por parte de los Estados y de la comunidad internacional que eviten, en la medida de lo posible, tener que recurrir a las expresiones más contundentes de esta obligación.

En esta dirección, lo primero que se advierte es que “*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*”²³. La *obligación de prevenir* los conflictos y las situaciones que podrían activar la “responsabilidad de proteger” forma parte integrante de esta responsabilidad. Como se ha dicho, la responsabilidad de prevenir entendida como está en el *Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005* “tiene buenas perspectivas de desarrollo y consolidación dentro del sistema de la ONU, por

²³La responsabilidad de proteger. *Informe de la comisión internacional cit., sijnopsis.*

que no genera en principio controversias, no afecta bienes jurídicos de importancia de los Estados, y va en beneficio de los mismos. Es en esta dirección en la cual la ONU debe extender su radio de acción y perfeccionar lo. De ahí que se puede decir que el núcleo central de la -responsabilidad de proteger- sea y deba ser la prevención. Para ello, la optimización de los mecanismos de prevención existentes, que requerirán una reforma de los mismos, y la creación de nuevos bajo estrictas condiciones de su necesidad, debe constituir el primer y el último paso de implementación de la -responsabilidad de proteger-²⁴. De aquí se deriva una de las principales limitaciones de la “responsabilidad de proteger”, puesto que “la nueva norma es sobre todo preventiva, algo que siempre se debería tener en cuenta. La fuerza sólo debe ser considerada como último recurso”²⁵.

Tampoco, *la función de reconstruir* que está inserta en la noción “responsabilidad de proteger” plantearía importantes rechazos por parte de los Estados que conforman la comunidad internacional. En este caso, ya ha tenido lugar la reacción que, como veremos, sería el aspecto más controvertido, y de lo que se trata es de instaurar un marco estable de paz y seguridad en el Estado en cuestión. Según el *Informe de 2001*, la *obligación de reconstruir* implica “una voluntad real de ayudar a consolidar una paz duradera y promover la gobernanza y el desarrollo sostenible”, de tal manera que “los agentes internacionales, en colaboración con las autoridades locales, han de restaurar la seguridad y el orden público con el objetivo de transferir progresivamente a dichas autoridades la responsabilidad y la autoridad de reconstruir”²⁶.

Por lo tanto, *la obligación de reaccionar*, que podría suponer la adopción de medidas coercitivas en el territorio del Estado en el que se ejerce la “responsabilidad de proteger”, se constituye, sin duda, en la función más discutida de esta responsabilidad. Como se ha dicho “la -responsabilidad de proteger- implica ante todo la responsabilidad de reaccionar ante situaciones en que exista una imperiosa necesidad de protección humana. Cuando 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

²⁴M. C. AÑAÑOS MEZA, *loc. cit.*, p. 169.

²⁵Hasta tal punto es así que se viene sosteniendo, en ocasiones, que la dimensión preventiva es la más importante de la responsabilidad de proteger, D. WILSON, Responsabilidad de proteger: De la teoría a la práctica, *Informe de Conferencia, FRIDE*, marzo de 2009.

²⁶La responsabilidad de proteger. *Informe de la comisión internacional cit.*, p. 43, párr. 5.1

miembros de la comunidad general de Estados tengan que adoptar medidas intervencionistas”²⁷. Ahora bien, esto no significa que, en todo caso, se adopten medidas que impliquen el uso de la fuerza, puesto que *la obligación de reaccionar* tiende, en esencia, a hacer frente a situaciones en las que hay que proteger los derechos humanos básicos sin que, necesariamente, se lleve a cabo una acción de carácter militar.

No obstante, sí es verdad que no cabe descartar, en modo alguno, que el uso de la fuerza se constituya en el único (y último) mecanismo capaz de poner fin a la situación de emergencia humana que se haya creado. En efecto, las “medidas coercitivas pueden ser de carácter político, económico o judicial y, en casos extremos -pero sólo en casos extremos- pueden incluir también la acción militar. Como cuestión de principio, en el caso de la reacción, al igual que en el de la prevención, siempre habrá que considerar la adopción de medidas menos intrusivas y coercitivas antes de aplicar otras más coercitivas e intrusivas”²⁸.

Comoquiera que sea, la determinación final del contenido y alcance de la “responsabilidad de proteger” parecen muy claros en el actual ordenamiento jurídico internacional y, desde esta perspectiva, se podría sostener que estamos en presencia de una institución muy asentada. Las cuestiones centrales girarían en torno a los casos concretos en los que se debe activar esta responsabilidad, el sistema institucional que le serviría de respaldo y los límites y condiciones que se han de respetar, sobre todo, cuando se ejerce *la función de reaccionar*. Lo que sí queda claro, en la evolución que viene experimentado esta noción es que se van consolidando progresivamente las dos normas que hemos mencionado que, al mismo tiempo, constituyen las bases sobre las que se construye la delimitación, tanto conceptual como práctica, de esta responsabilidad.

Queda perfectamente expresado en las palabras del Secretario General, en 2005, al decir que: “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

²⁷*Ibid.*, p. 33, p. 4.1

²⁸*Ibid.*,

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”, siendo el último paso que “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”²⁹.

A pesar de la claridad en la determinación del contenido de la “responsabilidad de proteger”, hay que ser especialmente precisos en la definición de aquellas situaciones en las que se suscitara el ejercicio de este derecho, lo que afecta directamente a los perfiles que delimitan el contenido de la responsabilidad. A decir verdad, la “responsabilidad de proteger” no juega en todos los casos de conflictos armados ni ante cualquier violación de los derechos humanos sino que actuaría tan sólo en determinadas circunstancias y condiciones. Por ello, el Secretario General se ha encargado de marcar las diferencias entre la “responsabilidad de proteger” y otras realidades fácticas y normativas que actúan en contextos similares. En particular, se ha dicho que no se debe producir una confusión entre los “conceptos de la protección de los civiles y la responsabilidad de proteger” aunque tengan elementos comunes, ya que “la protección de los civiles es un concepto jurídico que se funda en el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados, mientras que la responsabilidad de proteger es un concepto político, establecido en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (...)” y porque “existen importantes diferencias en lo que respecta al alcance de cada uno de estos conceptos”. En efecto, para el Secretario general, “la protección de los civiles se refiere a violaciones del derecho internacional humanitario y de las normas de derechos humanos en situaciones de conflicto armado. La responsabilidad de proteger se limita a violaciones que constituyen crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o crímenes que se considerarían actos de genocidio

²⁹A/59/2005, Informe del Secretario General, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, 21 de marzo de 2005.

o de depuración étnica. En situaciones que no llegan a constituir un conflicto armado pueden perpetrarse crímenes de lesa humanidad, genocidio y depuración étnica”³⁰.

En suma, aunque la práctica irá determinado el conjunto de obligaciones que procedan de la “responsabilidad de proteger”, es verdad que se ha avanzado mucho en su definición doctrinal y conceptual así como en los perfiles operativos que la configuran. Los componentes de esta responsabilidad son comprensibles y quedaría por ver el grado de aceptación por parte de los Estados que conforman la comunidad internacional.

³⁰S/2012/376, *Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados*, 22 de mayo de 2012.