

03/2016

*Marina de Luengo Zarzoso*

PLAN ANUAL DE INVESTIGACIÓN. LA  
RESPONSABILIDAD DE PROTEGER COMO  
PARADIGMA DE LA SEGURIDAD HUMANA.  
POSICIÓN ESPAÑOLA Y TIPOLOGÍA MILITAR

## PLAN ANUAL DE INVESTIGACIÓN. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER COMO PARADIGMA DE LA SEGURIDAD HUMANA. POSICIÓN ESPAÑOLA Y TIPOLOGÍA MILITAR

### INTRODUCCIÓN

Han pasado muchos años desde la firma la Paz de Westfalia de 1648 y la Carta de Naciones Unidas de 1945 y el mundo ha sufrido grandes cambios, sobre todo tras el final de la guerra fría. Las guerras entre estados han dado paso a conflictos intraestatales, caracterizados por el ataque masivo contra la población civil, sin fronteras claras ni respeto por el derecho internacional, y en los que se cometen numerosos crímenes de guerra. Junto con esta realidad aparecen nuevas amenazas que traspasan fronteras y afectan a toda la comunidad internacional, como el terrorismo transnacional, las armas biológicas, el cambio climático, las crisis alimentarias o los ciberataques.

Esta nueva realidad y los trágicos acontecimientos de Somalia, Rwanda, Bosnia y Kosovo, han hecho que se interprete el principio de no injerencia del artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas a la luz de las medidas previstas en los capítulos VI y VII de la misma Carta, para el establecimiento de la paz, en aquellos casos en que la seguridad mundial se vea amenazada.

Y es que, en nuestra opinión, la protección de los derechos humanos es una cuestión que afecta a toda la comunidad internacional, y cuya violación puede comprometer la seguridad internacional. De ahí que la comunidad internacional haya ideado mecanismos para actuar donde se producen violaciones masivas de derechos humanos y no «cerrar los ojos» ante la tortura, el genocidio, los desplazamientos forzados<sup>1</sup>...

---

<sup>1</sup> Hay autores que consideran que, precisamente, es en el contexto de los desplazamientos internos donde nace la idea de la soberanía como responsabilidad, precursora inmediata del principio de la responsabilidad de proteger. Véase DOS SANTOS SOARES, Alfredo: *Migrantes forzoso. Contextos y desafíos de la Responsabilidad de Proteger en el siglo XXI*, Publicaciones de la Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2015, p. 112.

Así nace el concepto de la Responsabilidad de Proteger (o R2P, por sus siglas en inglés). En 1999 el ex secretario general de Naciones Unidas Kofi Annan señaló que «el mundo no puede cruzarse de brazos cuando se cometen violaciones manifiestas y sistemáticas de los derechos humanos», añadiendo que para evitarlo debería apostarse por una norma internacional que protegiese a la población civil de estos ataques.

Como consecuencia de esta afirmación, el Gobierno de Canadá estableció una Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS), a fin de buscar soluciones a esta cuestión, publicando el informe final en 2001 bajo el título «The responsibility to protect» («La responsabilidad de proteger»)<sup>2</sup>. Este informe, junto a las Conclusiones del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, el desafío y el cambio, constituido a instancia del secretario general, manifestaron la necesidad de reconocer la responsabilidad de proteger que todo Estado tiene respecto de su población, y que, en caso de no hacerlo, dicha responsabilidad recaería sobre la comunidad internacional.

De este modo, en la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno celebrada en septiembre de 2005, fue cuando las Naciones Unidas establecieron el concepto de la Responsabilidad de Proteger<sup>3</sup>. Este concepto se perfiló en la línea marcada por la ICISS, de manera que los Estados son los responsables principales de proteger a su población frente a posibles genocidios, crímenes de guerra, la limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad; en caso de que un Estado no sea capaz, la comunidad internacional debe, en primer lugar, ayudarle a serlo. Si aun así la situación persiste, la comunidad internacional, siempre bajo autorización de Naciones Unidas, deberá intervenir para proteger a la población. Esta idea fue reafirmada por el Consejo de Seguridad en 2006 al aprobar la Resolución 1674 (2006), sobre la protección de los civiles en conflicto armado.

Surge de este modo la responsabilidad de proteger como un concepto, como una idea-fuerza de la sociedad internacional contemporánea.

Se pensaba que no se invocaría nunca, pero sí se hizo de manera explícita por primera vez en la Resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad, para proteger a la población Libia de los ataques que estaba sufriendo por parte del gobierno de Gadafi<sup>4</sup>, aunque algunos autores han apuntado que se vio desprestigiado por el mal uso que hizo la OTAN<sup>5</sup>. No obstante,

<sup>2</sup> Véase ICISS: *The Responsibility to protect*, 2001. <http://responsabilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>.

<sup>3</sup> El Documento final, que no deja de ser una recomendación, en el párrafo 139, señala: «*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 (...). 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*».

<sup>4</sup> El concepto de la responsabilidad de proteger se describe en la parte justificativa o introductoria de la resolución.

<sup>5</sup> Véase AMOEDO BARREIRO, Daniel: «La responsabilidad de proteger, ¿un principio ya caduco?», *Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria*, noviembre de 2011,

estamos ante una labor en curso que, como tal, se ha estado enfrentando a la tirantez existente entre las obligaciones humanitarias derivadas del derecho internacional y el principio de soberanía estatal y no injerencia.

La interpretación que se otorgue a la responsabilidad de proteger incidirá en la evolución de los principios del ordenamiento jurídico internacional, fundamentalmente en el de soberanía, uso de la fuerza y protección de los derechos humanos<sup>6</sup>. Las Naciones Unidas tienen un instrumento muy importante, pero no exento de controversia, por lo que una cuestión fundamental sería establecer un marco para la aplicación de este principio.

En el presente trabajo se van a analizar los antecedentes de la Responsabilidad de Proteger, su formulación por Naciones Unidas y los supuestos en los que se ha invocado, señalando aquellos aspectos que pueden resultar problemáticos o controvertidos, ya que, como dice Díaz Barrado «existe una gran incertidumbre respecto al contenido y alcance de esta responsabilidad en el ordenamiento jurídico internacional»<sup>7</sup>.

Si bien es cierto que el concepto y la formulación doctrinal, así como las obligaciones que entraña la responsabilidad de proteger están bastante claras, a la hora de hacerla efectiva y determinar el procedimiento y mecanismo para ello, surgen las dificultades.

Ahora bien, la responsabilidad de proteger únicamente puede implementarse en el marco de una operación internacional realizada al amparo de la Carta de Naciones Unidas. La práctica internacional ha demostrado que, tal y como indicó Dag Hammarskjöld, si bien las operaciones de paz no son un trabajo para soldados, en muchas ocasiones los soldados son los únicos que pueden llevarlas a cabo. Estas misiones, a su vez, solo pueden desarrollarse mediante las aportaciones de efectivos por parte de los Estados miembros, ya que ni Naciones Unidas ni las organizaciones regionales, tienen un ejército propio, de ahí que sean las Fuerzas Armadas de los Estados miembros las que desarrollen estas misiones. Vamos a dedicar la segunda parte del trabajo a analizar los distintos tipos de operaciones así como la contribución de los ejércitos a la hora de implementarlas, centrándonos en el cumplimiento de aquellas misiones que se realizan invocando la responsabilidad de proteger y especialmente, en la aportación realizada por España y por sus Fuerzas Armadas.

---

[http://www.iecah.org/web/index.php?option=com\\_content&id=1722:la-responsabilidad-de-proteger-iun-principio-ya-caduco&Itemid=85](http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&id=1722:la-responsabilidad-de-proteger-iun-principio-ya-caduco&Itemid=85).

<sup>6</sup> Véase DIAZ BARRADO, Cástor Miguel: «La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 24, 2012, <http://www.reei.org/index.php/revista/num24/articulos/responsabilidad-proteger-derecho-internacional-contemporaneo-entre-lo-conceptual-practica-internacional>.

<sup>7</sup> Véase DIAZ BARRADO, Cástor Miguel, *op. cit.*, p. 11.

**NACIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER***Debate sobre el derecho a la intervención humanitaria*<sup>8</sup>

Tras la Paz de Westfalia en 1648 las relaciones entre los Estados se han basado en el principio de no injerencia, de acuerdo con el cual los asuntos internos de un estado solo deben preocupar al país en cuestión<sup>9</sup>. A esto se suma que los «tradicionales» conflictos internacionales se producían entre dos o más Estados. Así, los Convenios de Ginebra de 1949 se refieren a enfrentamientos entre dos o más naciones, dedicando tan solo un artículo (el artículo 3 común a los cuatro Convenios) a los conflictos internos y el Protocolo Adicional II de 1977 a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.

Por su parte la Carta de Naciones Unidas, firmada el 26 de julio de 1945 en San Francisco, comienza diciendo: «Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y en el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas». Consecuentemente, establece como propósito en su artículo 1: «Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz».

Para la realización de estos propósitos la Carta establece en el artículo 2 que los miembros de Naciones Unidas arreglarán sus controversias de manera pacífica y se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado<sup>10</sup>.

Ahora bien, en este artículo también se reconoce el principio de igualdad soberana de todos sus miembros y el principio de no injerencia: «ninguna disposición de esta Carta autorizará a

<sup>8</sup> En su significado clásico, la intervención humanitaria es una intervención llevada a cabo por un Estado o por una coalición de Estados, sin el consentimiento del Estado intervenido, con el propósito de intervenir o poner fin a las violaciones graves y masivas de derechos humanos o de evitar el sufrimiento extendido o la muerte de los habitantes. Véase FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación: *De Vitoria a Libia: reflexiones en torno a la responsabilidad de proteger*, Comares, Granada, 2013, p. 24

<sup>9</sup> Véase FERNÁNDEZ GIBAJA, Alberto: «Lo que la responsabilidad de proteger significa», *Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria*, 2011, [http://www.iecah.org/web/index.php?option=com\\_content&id=1478:lo-que-la-responsabilidad-de-proteger-significa-&Itemid=9](http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&id=1478:lo-que-la-responsabilidad-de-proteger-significa-&Itemid=9).

El periodo entre la Paz de Wetsfalia (1648) y la Carta de Naciones Unidas (1945) se conoce como derecho internacional clásico, y en él se observa una tendencia creciente a rechazar la legitimidad de las intervenciones en el círculo central de la sociedad internacional. Véase FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.* p. 69.

<sup>10</sup> El principio de prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales es una novedad del derecho internacional contemporáneo, aunque ya había sido anticipado por el Pacto de Briand-Kellog de 1928, y la mayoría de la doctrina considera que tiene carácter de *ius cogens*. Véase FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.* pp. 74-76.

las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados»; pero añadió: «este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas previstas en el capítulo VII».

Podemos ver que, a priori, el uso de la fuerza está prohibido por la legislación internacional, pero dicha prohibición no es absoluta, sino que existen excepciones<sup>11</sup>:

- La legítima defensa: esto es, los Estados pueden usar la fuerza para defenderse de un ataque. La legítima defensa es un derecho natural de todo Estado, que pasó a ser una norma escrita con el Pacto de París de 1928, también conocido como Pacto de Briand-Kellogg. Así lo establece el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas<sup>12</sup>.
- Por Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en caso de amenaza a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, actuando bajo el capítulo VII de la Carta, siempre que hayan fallado todas las medidas que no impliquen el uso de la fuerza antes de autorizar el mismo<sup>13</sup>.

Por su parte, el capítulo VI de la carta de Naciones Unidas se dedica al arreglo pacífico de controversias, asignando al Consejo de Seguridad funciones sobre el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y le autoriza a investigar aquellas situaciones que sean susceptibles de generar controversias y a hacer recomendaciones a fin de llegar a un arreglo pacífico de las mismas.

El capítulo VII concreta las acciones que se pueden tomar en caso de amenazas para la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión, permitiendo al Consejo adoptar medidas coercitivas en caso de peligro, que pueden ir desde un bloqueo económico hasta el uso de la fuerza. Ahora bien, tal y como se ha apuntado, para adoptar tales medidas es necesario que previamente no hayan funcionado otras que no impliquen el uso de la fuerza.

Durante la Guerra Fría los Estados fueron muy estrictos al interpretar el principio de no injerencia<sup>14</sup>, pero tras el fin de esta<sup>15</sup> comenzó a imponerse la doctrina de la injerencia

<sup>11</sup> Véase SÁNCHEZ DE ROJAS DIAZ, Emilio: «El terrorismo y la responsabilidad de proteger», en CONDE PÉREZ, E. (Dir.): *Terrorismo y legalidad internacional*, Dykinson, Madrid, 2012, pp. 76 y ss.; FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.* pp. 73 y ss.

<sup>12</sup> Artículo 51: «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 el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales».

<sup>13</sup> Véase FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.* p. 84.

<sup>14</sup> Este principio fue reafirmado por las sucesivas Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas.

<sup>15</sup> Tras el final de la guerra fría, la clásica guerra entre Estados dio paso a una serie de conflictos intraestatales caracterizados por ataques constantes contra civiles no combatientes, sin respeto del derecho internacional y privando a las personas de los derechos humanos.

humanitaria, promovida y enunciada por el fundador de Médicos sin Fronteras y actual canciller francés, Bernard Kouchner<sup>16</sup>.

En efecto, como se acaba de apuntar, en la sociedad internacional se han producido cambios considerables desde la aprobación de la Carta de Naciones Unidas y sobre todo tras el fin de la guerra fría, que fundamentalmente se resumen en la proliferación de conflictos armados en el interior de los Estados y en el surgimiento de nuevas formas de amenazas que traspasan las fronteras<sup>17</sup>. Estamos ante nuevas guerras que se caracterizan «por su desestatalización y privatización, así como por su economización, despolitización y brutalización»<sup>18</sup>.

Estos nuevos conflictos se consideran actualmente una mayor amenaza a la seguridad internacional que los conflictos entre Estados, ya que presentan una inmensa complejidad al estar basados en rivalidades y divergencias étnicas y religiosas.

Con el paso del tiempo y tras los trágicos acontecimientos durante la década de los 90 en Somalia, Ruanda, Bosnia y Kosovo se cuestionaron los principios de soberanía y no injerencia, y la comunidad internacional comenzó a plantearse la limitación de estos principios para intervenir en aquellas situaciones en que el genocidio y otros crímenes internacionales eran flagrantes, lo que suscitó una gran controversia entre los Estados<sup>19</sup>.

Ante la deficiente respuesta internacional y las terribles consecuencias de estos conflictos, la comunidad internacional no tardó en reconocer la necesidad de adaptar sus respuestas a la nueva naturaleza de los conflictos<sup>20</sup>, y se transformó el modelo tradicional de operaciones de mantenimiento de la paz, impulsado por el Informe del Grupo de las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas de 1996 o Informe Brahimi<sup>21</sup>. Precisamente, una de las cuestiones

<sup>16</sup> <http://www.haraldedelstam.cl/2012/05/el-concepto-de-la-responsabilidad-de-proteger-seminario-internacional-en-homenaje-a-embajador-harald-edelstam-estocolmo-17-de-abril-de-2012-roberto-garretton/>.

<sup>17</sup> Podemos hablar así de amenaza «interméstica», Sánchez de Rojas, internacional y doméstica al mismo tiempo. Véase SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio, *op. cit.*, p. 76.

Los conflictos actuales se caracterizan porque en ellos se cometen atrocidades contra la población civil que se convierte en el principal objeto de ataque. Véase FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.*, p. 10.

<sup>18</sup> Véase AÑAÑOS MEZA, María Cecilia: «La Responsabilidad de Proteger en Naciones Unidas y la doctrina de la Responsabilidad de proteger», *UNISCI Discussion Papers*, n.º 21 (octubre 2009), p. 184.

<sup>19</sup> El derecho internacional moderno, que reconoce como uno de sus principios fundamentales el de la soberanía de los Estados, ha asumido después que la protección del ser humano frente a ciertas conductas criminales, llevadas a cabo por otros seres humanos individualmente o como órganos o agentes de un Estado, constituye otro de esos principios básicos. Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *Nacimiento, auge y decadencia de la Responsabilidad de Proteger*, Comares, Granada, 2014, pp. 7-8; FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.*, pp. 81 y ss.

<sup>20</sup> Véase GARRIGUES, Juan: «La responsabilidad de proteger: de un principio ético a una política eficaz», en KREISLER, I., GARRIGUES, J., ARIAS, M., JURADO, I., PÉREZ GONZÁLEZ, J., Y LÓPEZ, M.D.: *La realidad de la ayuda 2006-2008: una evaluación independiente de la Ayuda al Desarrollo española e internacional*, Intermón Oxfam Ediciones, 2007, p. 159, disponible en <http://www.fride.org/publicacioj/298/la-responsabilidad-de-proteger:-de-un-principio-etico-a-una-politica-eficaz>.

<sup>21</sup> Véase [http://www.un.org/pece/reports/peace\\_operations](http://www.un.org/pece/reports/peace_operations). Este informe contiene criterios para mejorar las operaciones de paz y señala los requisitos para que una misión tenga éxito, como la necesidad de un mandato

mencionadas en este informe, es la carencia de la doctrina militar para la protección de los civiles<sup>22</sup>.

Como se ha apuntado, esta situación provocó una gran controversia en la comunidad internacional, ya que por un lado estaban quienes apoyaban el uso de la fuerza militar como recurso para intervenir en una situación de crisis humanitaria, y por otro lado aquellos que consideraban que esto suponía una vulneración del principio de soberanía, representando un riesgo de amenaza neocolonial para los países más pobres. Organizaciones como la Cruz Roja se mostraban contrarias a mezclar ambas ideas, ayuda humanitaria e intervención militar. Este debate se vio agravado por la intervención de la OTAN en Kosovo sin autorización previa del Consejo de Seguridad por el veto de Rusia y China, lo que ha sido calificado por estudiosos del derecho internacional como una acción legítima pero fuera de la legalidad<sup>23</sup>.

Fue un año después de dicha intervención en Kosovo cuando, el entonces secretario general de Naciones Unidas Kofi Annan, abrió el debate de lo que hoy en día llamamos responsabilidad de proteger, con su famosa frase: «si la intervención humanitaria representa una violación inaceptable de la soberanía, ¿qué se debe hacer en casos como Ruanda o Srebrenica en los que se violan sistemáticamente derechos humanos?».

#### *De la intervención humanitaria a la responsabilidad de proteger*

Fue Kofi Annan, como acabamos de apuntar, quien impulsó y apuntó la cuestión de lo que hoy conocemos como responsabilidad de proteger, al desafiar a los miembros de la Asamblea en sus discursos de 1999 y 2000 para que resolvieran la contradicción existente entre el principio de no intervención y la soberanía estatal y la responsabilidad de la comunidad internacional para hacer frente a la masiva violación de derechos humanos.

En su Informe del Milenio, el entonces secretario general ya apuntaba que:

---

claro y realista del Consejo de Seguridad, el consentimiento de las partes en conflicto y la disposición y gestión de los recursos adecuados.

<sup>22</sup> Véase GARRIGUES, Juan, *op. cit.*, p. 170.

<sup>23</sup> *Ibidem* p. 160; GARRETÓN, Roberto: «El concepto de la responsabilidad de proteger», Seminario internacional en homenaje al embajador Harald Edelstam, Estocolmo, 17 de abril de 2012, disponible en <http://www.haraldedelstam.cl/2012/05/el-concepto-de-la-responsabilidad-de-proteger-seminario-internacional-en-homenaje-a-embajador-harald-edelstam-estocolmo-17-de-abril-de-2012-roberto-garreton/>. La intervención en Kosovo dio lugar a numerosos análisis e informes donde se reconocía la emergencia de una nueva norma de derecho internacional que exigiría a la comunidad internacional, de no poder evitarse de otro modo, a intervenir militarmente en un Estado para salvaguardar a su población de límites atroces. Posteriormente, el Acta Constitutiva de la Unión Africana apuntaba esta idea al establecer en su articulado el derecho de la Unión a intervenir en un Estado miembro que se hallare en graves circunstancias, esto es, crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad. Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, pp. 41-50; FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.*, pp. 93-97.



«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 para ponerles fin por medios pacíficos, el Consejo de Seguridad tiene el deber moral de actuar en nombre de la comunidad internacional (...). La intervención armada debe seguir siendo siempre el último recurso, pero ante los asesinatos en masa es una opción que no se puede desechar»<sup>24</sup>.

De acuerdo con dicho Informe, en el nuevo milenio los pueblos del mundo se encuentran más interrelacionados que nunca, ya que en el nuevo mundo los grupos y personas interaccionan directamente cada vez con mayor frecuencia a través de las fronteras, sin que intervenga el Estado. Esto conlleva una serie de peligros: delincuencia organizada, drogas, terrorismo, armas, refugiados que circulan en todas direcciones y con mayor rapidez que en el pasado... En este nuevo mundo globalizado la gente se siente amenazada por hechos que ocurren lejos, y además está mejor informada de los actos de injusticia que se cometen en otros países.

Se señala también que las guerras entre Estados han pasado a ser menos frecuentes, pero las guerras internas se han cobrado más de cinco millones de vidas y han provocado un enorme número de refugiados. Apunta que las Naciones Unidas pueden ayudar a hacer frente a esos retos si sus miembros dan una nueva orientación a la misión que deben cumplir y se reestructura para contribuir a mejorar la vida de los pueblos en el nuevo siglo.

El secretario general enumera seis valores comunes que reflejan el espíritu de la Carta y revisten especial importancia en el nuevo siglo: la libertad, la equidad, la solidaridad, la tolerancia, la no violencia, el respeto a la naturaleza y la solidaridad compartida. Asimismo insta a la Cumbre del Milenio a que apruebe una serie de resoluciones inspiradas en la parte principal del Informe.

Canadá decidió afrontar el problema y convocó a doce expertos para constituir una Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS), copresidida por Gareth Evans y el asesor del secretario general de la ONU, Mohamed Sahnoun<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Véase Informe del secretario general: Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI, A/54/2000, (27 de marzo de 2000), párrafo 219, disponible en <http://www.un.org/spanish/documents/ga/54/a542000.pdf>.

<sup>25</sup> Se trataba de una comisión de expertos en operaciones de gestión de crisis, de mantenimiento de la paz, en Derecho Internacional Humanitario, antiguos jefes de Estado o personalidades de la diplomacia y la política. Se trataba de doce miembros pertenecientes a todos los continentes: Lee Hamilton (Estados Unidos), Vladimir Lukin (Rusia), Michael Ignatieff y Gisèle Côté-Harper (Canadá), Klaus Nauman (Alemania), Cornelio Sommaruga (Suiza), Gareth Evans (copresidente, Australia), Mohamed Sahnoun (copresidente, Argelia), Cyril Ramaphosa (Australia), Fidel V. Ramos (Filipinas), Armes Thakur (India) y Eduardo Stein Barillas (Guatemala). Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, pp. 7-8.



El informe de dicha Comisión se denominó «The responsibility to protect (La responsabilidad de proteger)», consagrando así el concepto. Se cambia de esta manera el concepto de intervención humanitaria por el de responsabilidad de proteger<sup>26</sup>.

En el prefacio del Informe se apunta claramente la cuestión objeto de debate: «Durante el último decenio se han hecho numerosos llamamientos a la intervención; unos han recibido respuesta y otros no han sido atendidos, pero sigue habiendo discrepancias sobre la posibilidad, la forma y el momento de ejercer el derecho a la intervención, si es que existe, así como quién debe autorizarla»<sup>27</sup>.

La Comisión señala que está apareciendo un principio rector que podría denominarse la responsabilidad de proteger, de acuerdo con el cual la intervención con fines de protección humanitaria, incluida la intervención militar como última ratio, es admisible cuando la población civil esté 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.

Se establece que la soberanía no solo da al Estado el derecho de controlar sus asuntos, sino que también confiere al Estado la responsabilidad primaria de proteger a su población dentro de sus fronteras. Propone que cuando un Estado no proteja a su población, bien porque no pueda o bien porque no quiera, es a la comunidad internacional a quien incumbe la protección. Desde esta perspectiva la soberanía no es absoluta, sino que presenta límites, y además implica responsabilidad. Pero cuando el Estado no asume esa responsabilidad, esta recae sobre la comunidad internacional.

Asimismo considera que la actitud claramente contraria a la intervención de la Carta de Naciones Unidas no puede considerarse en términos absolutos cuando haya que emprender una acción decisiva por motivos de protección humana.

El Informe destaca también por qué privilegia la protección de las víctimas, y no de los intereses estatales de quienes quieren intervenir.

Dentro de esta responsabilidad de proteger se incluyen tres dimensiones claves:

- La prevención: que es la más importante<sup>28</sup> y debe ser la prioridad absoluta. Incluye numerosos aspectos, como afrontar las causas de las inseguridades, a saber, la miseria, el analfabetismo, las discriminaciones, los desplazamientos forzosos... Se insta a las autoridades competentes a crear mecanismos de alerta temprana a escala nacional, regional e internacional.

<sup>26</sup> Este informe abrió un debate sobre los límites de la soberanía del Estado y el alcance de la prohibición de la intervención. *Ibidem*, p. 9.

<sup>27</sup> ICISS: *The Responsibility to protect... op. cit.*, p. 7.

<sup>28</sup> Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 12. Señalan estos autores que la prevención efectiva de los conflictos depende de tres condiciones esenciales: conocer bien la situación y los riesgos que conlleva (alerta temprana); saber qué medidas políticas pueden ser realmente eficaces (utilidad preventivo); y disposición para aplicarlas (voluntad política).

- La reacción: aparece cuando fracasa la prevención y es la que provoca un mayor debate. Aquí se incluyen medidas diplomáticas, políticas, económicas o judiciales, y solo en casos extremos y cuando todas las demás han fallado, se incluiría la acción militar<sup>29</sup>.
- La reconstrucción: debe ser también un objetivo de la responsabilidad de proteger, habida cuenta que la mitad de los países que salen de una situación de guerra vuelven a caer en la violencia en un periodo de cinco años. Hay que tener en cuenta que muchas veces las guerras internas se originan por la persistencia de situaciones de miseria, discriminación y abuso. Por tanto el proceso de paz no puede contentarse con un fin de la guerra y desconocer las causas profundas que originaron el conflicto. Se deben adoptar medidas específicas en áreas como las de seguridad, justicia, reconciliación y desarrollo. También se ha señalado como un factor esencial para una reconstrucción sana el fin de la impunidad de las personas que han cometido violaciones graves de los derechos humanos<sup>30</sup>, que incluiría impunidad judicial o penal, política, moral e histórica.

Otro aspecto importante del Informe es que, para definir los límites de esta responsabilidad, propone seis criterios:

- Un mínimo de causa justa: no hay otro medio de evitar masacres, genocidios...
- Intención correcta, sin que sea un pretexto para defender otros intereses.
- La acción militar debe ser el último recurso, una vez se han agotado todas las medidas posibles.
- Proporcionalidad de los medios empleados: el daño causado no debe ser mayor que el que se trata de evitar.
- Posibilidad cierta de lograr el efecto buscado.
- Legitimidad del órgano que adopta la decisión, que según el ICISS sería el Consejo de Seguridad. Si este no asume la responsabilidad debería recurrirse a la Asamblea General en virtud de lo dispuesto por la Resolución 377 (1950) de la Asamblea General, «Unión Pro Paz», o en último caso, podría ser un organismo regional dentro de su radio de acción.

Junto con este Informe existe otro que fue también fundamental para la formulación de este concepto en la Cumbre de 2005: el informe del Grupo de Alto Nivel del secretario general de

<sup>29</sup> La Comisión entendió que para que un caso se entendiera como excepcional debería darse la circunstancia de que la violencia fuera tal que conmoviera la conciencia de la humanidad o representara un peligro claro e inminente para la comunidad internacional. *Ibidem*, p. 19.

<sup>30</sup> Véase <http://www.haraldedelstam.cl/2012/05/el-concepto-de-la-responsabilidad-de-proteger-seminario-internacional-en-homenaje-a-embajador-harald-edelstam-estocolmo-17-de-abril-de-2012-roberto-garretton/>.

Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, y que llevaba por título: «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», de 2004<sup>31</sup>. Apoyó el nuevo concepto de la responsabilidad de proteger, señalando que se trataba de una responsabilidad colectiva internacional y que el uso de la fuerza por la comunidad internacional era una medida que se podía adoptar si fuese necesaria como último recurso. Propuso unos criterios básicos para legitimar la autorización de este uso de la fuerza: la gravedad de la amenaza, el empleo de la fuerza como último recurso y la proporcionalidad de la respuesta.

Cabe resaltar que los expertos de este Grupo coincidieron en que «vivimos en un mundo de amenazas nuevas e incipientes que no podían haberse previsto cuando se fundó la ONU en 1945 y en que cada Estado necesita la cooperación internacional para su seguridad»<sup>32</sup>. Se especifican seis grupos de amenazas que deben preocupar al mundo:

- Guerras entre Estados.
- Violencia dentro del Estado, con inclusión de guerras civiles, abusos en gran escala de derechos humanos y genocidio.
- Pobreza, enfermedades infecciosas y degradación medio ambiental.
- Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas.
- Terrorismo.
- Delincuencia transnacional organizada.

Enuncia que se está imponiendo la norma de la responsabilidad de proteger a los civiles de la violencia en gran escala, responsabilidad que recae primordialmente sobre las autoridades nacionales. Si el Estado no protege a su población, recae entonces sobre la comunidad internacional la responsabilidad de actuar mediante operaciones humanitarias, misiones de observación, presión diplomática e incluso, aunque únicamente como último recurso, el uso de la fuerza.

Para hacer frente a estos problemas, este grupo de expertos establece que es necesario mejorar el funcionamiento de las instituciones de Naciones Unidas, destacando fundamentalmente los siguientes aspectos:

- Revitalizar la Asamblea General y el Consejo Económico y Social.
- Restablecer la credibilidad de la Comisión de Derechos Humanos.
- Aumentar la credibilidad y eficacia del Consejo de Seguridad.

<sup>31</sup> Véase «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», 2004, [http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.565\\_Sp.pdf](http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.565_Sp.pdf).

<sup>32</sup> Véase SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio, *op. cit.*, p. 76.

- Crear nuevas instituciones para hacer frente a los nuevos problemas: habla de la conveniencia de crear una comisión para la consolidación de la paz, en la que participarían el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, autoridades nacionales y organizaciones regionales.
- Mejorar la colaboración con las organizaciones regionales.

También prevé las tres dimensiones de la responsabilidad de proteger: prevención, reacción y reconstrucción.

El Informe señala que constituye el principio de un largo proceso, en el que se necesitan recursos y compromisos sostenidos y a largo plazo.

De la lectura de ambos informes se desprende que «existe una voluntad de reforzar y dinamizar el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas introduciendo conceptos como el de responsabilidad de proteger»<sup>33</sup>.

En su informe: «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos»<sup>34</sup>, el entonces secretario general Kofi Annan asumió el criterio expresado por el Grupo de Alto Nivel y propuso que, para autorizar el uso de la fuerza se aplicasen los criterios propuestos, a saber, la gravedad de la amenaza, la proporcionalidad y la posibilidad de éxito, y señaló:

«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 Naciones Unidas, incluso, si es necesario, medidas coercitivas».

#### *Cumbre mundial de las Naciones Unidas (2005)*

En la Cumbre Mundial de Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2005, fue cuando los Estados miembros aceptaron oficialmente el principio de la responsabilidad de proteger y la necesidad de emprender una acción colectiva, de manera oportuna y decisiva, si las

<sup>33</sup> Véase AÑAÑOS MEZA, M. C.: *La Responsabilidad de Proteger en Naciones Unidas y la doctrina de la Responsabilidad de proteger... op. cit.*, p. 167.

<sup>34</sup> Véase «Informe del Secretario General: Un concepto más amplio de libertad», A/54/2005, (21 de marzo de 2005), párrafo 219, disponible en <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/>.

autoridades nacionales no protegían a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Para ello se deben utilizar en primer lugar medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos. En caso de que esos medios resulten inadecuados y sea evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población, se podrán utilizar, mediante Resolución del Consejo de Seguridad, las medidas previstas en el capítulo VII de la Carta.

El acuerdo fue adoptado por consenso<sup>35</sup> y constituye uno de los logros más importantes en la comunidad internacional.

Concretamente la responsabilidad de proteger está expresada como tal en dos párrafos del Documento final de la Cumbre Mundial de 2005<sup>36</sup>:

«138. Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana.

139. La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los capítulos VI y VII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la carta, incluido su capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de

<sup>35</sup> A pesar de que la aprobación fue unánime, en un primer momento se opusieron Rusia y un pequeño grupo de Estados, en gran parte miembros del Movimiento de Países no Alineados, entre los que se encuentran Cuba, Venezuela, Pakistán y Zimbawe. Estos países veían la responsabilidad de proteger como un riesgo, equiparándola a la posición imperialista. El presidente de Zimbawe, Robert Mugabe, dijo al respecto: «El concepto que deberíamos crear para el futuro de las Naciones Unidas no debería estar repleto de nociones ambiguas que presentan una oportunidad para los Estados que buscan interferir en los asuntos internos de otros Estados. Conceptos como la intervención humanitaria o la responsabilidad de proteger deben ser analizados con minuciosidad para poner a prueba los motivos de sus defensores».

<sup>36</sup> Véase «Resolución de la Asamblea General: Documento final de la Cumbre Mundial de 2005» (24 de octubre de 2005), disponible en [http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1\\_Sp.pdf](http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Sp.pdf).

proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos».

De acuerdo con esto queda claro que existe una responsabilidad de proteger que recae en el Estado y en la comunidad internacional; lo que no queda tan claro es el contenido y el alcance<sup>37</sup>, cuestiones que abordaremos más adelante.

Esta responsabilidad de proteger implica que los Estados tienen un deber primario de proteger a su propia población frente al genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad; la comunidad internacional tiene un deber subsidiario para evitar o impedir su realización<sup>38</sup>.

Se irradia (tal y como aparecía en los informes anteriores) en tres áreas diferentes: prevenir, reaccionar y reconstruir:

Responsabilidad de prevenir: de acuerdo con el párrafo 138 los Estados asumen la responsabilidad de prevenir el genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad en su territorio, y han aceptado para ello un servicio de ayuda por parte de Naciones Unidas. De lo que se trata es de evitar que la población civil sufra violaciones de derechos humanos como consecuencia de un conflicto.

La prevención exige que se asignen responsabilidades a los Estados interesados y a la comunidad internacional y se promueva la colaboración entre ellos.

El núcleo central de la responsabilidad de proteger debe ser la prevención<sup>39</sup>.

Responsabilidad de reaccionar: es la que se establece en el párrafo 139, y consiste en la adopción de medidas colectivas por la comunidad internacional cuando el Estado no protege a su población. Estas medidas son las que se recogen en los capítulos VI y VII de la Carta, y pueden ser de índole política, económica o judicial. En último término y solo cuando fracasen las otras medidas, se puede acudir a la intervención militar, si se demuestra que

<sup>37</sup> Véase AÑAÑOS MEZA, María Cecilia, *op. cit.*, p. 168.

La cumbre no aporta nada nuevo, dejando sin aclarar los elementos más problemáticos. Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 57.

<sup>38</sup> Véase SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio, *op. cit.*, p. 97.

<sup>39</sup> Véase AÑAÑOS MEZA, María Cecilia, *op. cit.*, pp. 169 y 191; FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.* pp. 119 y ss.

los medios pacíficos son inadecuados y que las autoridades nacionales no protegen a su población<sup>40</sup>.

Así como la responsabilidad de prevenir también se dirige al Estado, la responsabilidad de reaccionar es de la comunidad internacional y solo entra en juego cuando falla la prevención<sup>41</sup>.

Responsabilidad de reconstruir: No se menciona expresamente en el Documento final. De acuerdo con los informes anteriores que hemos analizado, esta responsabilidad consistiría en la consolidación de la paz o reconstrucción del Estado, que sí se menciona en los párrafos 97 y siguientes del Documento final, por lo que también debemos considerarla incluida<sup>42</sup>.

Posteriormente, mediante Resolución 1674 de abril de 2006<sup>43</sup>, el Consejo de Seguridad reconoció que los ataques dirigidos deliberadamente contra civiles y otras personas protegidas, y la comisión de violaciones sistemáticas, flagrantes y generalizadas del derecho internacional humanitario y de derechos humanos en caso de conflicto armado, pueden constituir una amenaza a la paz y la seguridad. Ahora bien, no hay que confundir la protección de civiles con la responsabilidad de proteger: la primera es más amplia, ya que se refiere a cualquier violación del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos en situaciones de conflicto; la segunda se limita a violaciones que constituyen genocidio, depuración étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad<sup>44</sup>.

#### *Informes del secretario general y diálogos de la Asamblea General tras la Cumbre Mundial de 2005*

La iniciativa de Kofi Annan ha sido continuada, incluso con más ímpetu, por su sucesor, Ban Ki-moon. Así, en 2008 nombró a Edward Luck su asesor especial sobre la Responsabilidad de Proteger<sup>45</sup>, cuya responsabilidad es seguir desarrollando y perfeccionando el concepto y continuar el diálogo político con los Estados miembros y otros interesados directos sobre nuevas medidas encaminadas a su aplicación. Su mandato terminó en junio de 2012.

<sup>40</sup> Véase SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio, *op. cit.*, p. 97; FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.* p. 114.

<sup>41</sup> Véase AÑAÑOS MEZA, María Cecilia, *op. cit.*, p. 170.

<sup>42</sup> Véase AÑAÑOS MEZA, María Cecilia, *op. cit.*, p. 170.

<sup>43</sup> Véase [http://www.ceipaz.org/images/contenido/Resoluci%C3%B3n%201674%20\(2006\)\\_ESP.pdf](http://www.ceipaz.org/images/contenido/Resoluci%C3%B3n%201674%20(2006)_ESP.pdf).

<sup>44</sup> Véase DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel, *op. cit.*, p. 37.

<sup>45</sup> Actualmente existe una oficina común de prevención del genocidio y responsabilidad de proteger que tiene el mandato de preservar y fortalecer los acuerdos existentes, incluso en relación con la creación de capacidad y la reunión y el análisis de la información que se recibe del exterior, al tiempo que añade su valor propio en cuanto a los nuevos acuerdos para la promoción de la defensa, la evaluación intersectorial, la política común y la acumulación de conocimientos sobre cómo prever y prevenir las crisis y darles respuesta adecuada en relación con la responsabilidad de proteger. Actualmente el asesor especial sobre la Prevención del Genocidio es Adama Dieng.



Actualmente este puesto lo ocupa Jennifer Welsh. El asesor especial es responsable de seguir desarrollando y perfeccionando el concepto y continuar el diálogo político con los Estados miembros y otros interesados directos sobre nuevas medidas encaminadas a la aplicación.

En el informe del secretario general «Hacer efectiva la responsabilidad de proteger» de 2009<sup>46</sup>, se perfilaba una estrategia que giraba en torno a los tres pilares de la responsabilidad de proteger<sup>47</sup>:

- El Estado tiene la responsabilidad primordial de proteger a sus habitantes contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como de la incitación a ellos.
- La comunidad internacional tiene la responsabilidad de alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad. Se trata de aprovechar la cooperación de los Estados miembros, los acuerdos regionales y subregionales, la sociedad civil y el sector privado<sup>48</sup>.
- La comunidad internacional tiene la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados para proteger a la población contra esos crímenes. Si es evidente que el Estado no está protegiendo a su población, la comunidad internacional debe estar dispuesta a adoptar medidas colectivas para proteger a esa población de conformidad con la Carta de Naciones Unidas.

Se subraya que ninguno de los pilares es más importante que el otro y que no es necesario que se apliquen consecutivamente; ahora bien, la apuesta del secretario general por la responsabilidad de prevenir fue absoluta, al abogar por las medidas colectivas del Consejo de Seguridad solo si ninguna de las técnicas preventivas fallaba<sup>49</sup>.

Desde 2009 la Asamblea General de Naciones Unidas ha ido celebrando debates anuales sobre la responsabilidad de proteger que se conectan con los correspondientes informes anuales del secretario general.

---

<sup>46</sup>

<http://responsibilitytoprotect.org/Report%20of%20the%20SG%20Implementing%20the%20RtoP%20ESPANOL.pdf>.

<sup>47</sup> Se conoce como Estrategia 4+3: cuatro situaciones a las que se aplica, tres pilares en los que se apoya. Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 71.

<sup>48</sup> Véase LLANOS MARDONES, Hugo Ignacio: «La responsabilidad de proteger: el rol de la comunidad internacional», *Revista Tribuna Internacional*, vol. 1, n.º 2, 2012, p. 136, <http://www.tribunainternacional.uchile.cl/index.php/RTI/article/viewArticle/25651>.

<sup>49</sup> En la Cumbre celebrada en Berlín el 15 de julio de 2008, el secretario general ya declaró la necesidad de crear un significado común de la responsabilidad de proteger, aclarando que no debía compararse con la intervención humanitaria *strictu sensu*. Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 72.

En el informe del secretario general sobre «Alerta temprana, evaluación y la responsabilidad de proteger» (2010)<sup>50</sup>, se analizaron deficiencias y se propusieron maneras de aumentar la capacidad de las Naciones Unidas para utilizar con más eficacia las señales de alerta, incluso la información de la operaciones sobre el terreno y responder mejor de manera oportuna, flexible y equilibrada dondequiera que haya riesgo de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica o crímenes de lesa humanidad.

El 12 de julio de 2011 la Asamblea General celebró un diálogo interactivo sobre el papel de los acuerdos regionales y subregionales. El informe del secretario general sobre «La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger» (2011)<sup>51</sup> pone de relieve que propiciar una colaboración mundial-regional más efectiva es un elemento clave para cumplir la responsabilidad de proteger. Se proponen medios para que las Naciones Unidas fortalezcan la colaboración con los mecanismos regionales y subregionales y aprovechen la información y los análisis generados por ellos para reconocer las señales de peligro y adoptar o apoyar medidas de prevención oportunas y eficaces ya sea en el plano subregional, en el regional o en el mundial.

El 5 de septiembre de 2012 el secretario general presentó su informe sobre «La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva» (2012)<sup>52</sup>. En él se examinan los instrumentos disponibles en relación con la respuesta de la comunidad internacional<sup>53</sup>, los asociados disponibles para hacer frente a la responsabilidad de proteger y la estrecha conexión entre la actividad de prevención y la respuesta<sup>54</sup>. Además el secretario general señala 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». Así mismo, afirma que la responsabilidad de proteger es un aliado de la soberanía de los Estados y apunta que la Corte Penal Internacional ha tenido una influencia positiva en el

<sup>50</sup> Véase <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/64/864>.

<sup>51</sup> Véase <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/65/877>.

<sup>52</sup> Véase <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/66/874>.

<sup>53</sup> Remarca la importancia de utilizar todos los instrumentos disponibles en virtud de los capítulos VI, VII y VIII de la Carta de Naciones Unidas. Así, el capítulo VI prevé respuestas no coercitivas de gran importancia como la mediación, la negociación, la investigación, la conciliación, el arbitraje, el recurso a organismos o acuerdos regionales, la divulgación pública... Si estos mecanismo fallan, el Consejo de Seguridad puede adoptar medidas colectivas en virtud de los artículos 41 y 42 de la Carta, tales como sanciones. Tan solo en última instancia el Consejo puede autorizar el uso de la fuerza en virtud del artículo 42. Pero también aclara que estas medidas coercitivas, incluidas las de carácter militar, también forman parte de la responsabilidad de proteger y no pueden ignorarse.

<sup>54</sup> Afirma el secretario general: «Algunos pueden considerar que la prevención y la respuesta se hallan en los extremos opuestos. En la práctica, sin embargo, con frecuencia las dos coinciden. La diplomacia preventiva, por ejemplo, es generalmente una respuesta a una determinada evolución de conocimientos o a un conjunto de problemas, mientras que las respuestas internacionales ante las primeras etapas de atrocidades tratan de impedir su escalada y acelerar su conclusión».

desarrollo de la responsabilidad de proteger<sup>55</sup>. El 5 de septiembre de 2012 la Asamblea General celebró un diálogo interactivo sobre este informe. Lo más destacable es que se remarcó que el uso de la fuerza debe ser la última respuesta; que los derechos humanos son el punto de partida de este concepto; salió de nuevo la preocupación de algunos países de preservar la soberanía; y se recalcó que hay situaciones ante las que no se ha dado una respuesta adecuada, señalando que intereses particulares de algunos Estados era lo que lo habría motivado. El embajador representante permanente de España se manifestó en este sentido, señalando que España apoyaba firmemente el concepto de la responsabilidad de proteger y que el ejercicio de una soberanía irresponsable exige una acción decidida y conjunta por parte de la comunidad internacional, haciéndose eco de lo manifestado por el secretario general respecto al conflicto sirio: la inacción no es una opción, puesto que erosiona la fe de los ciudadanos en el sistema de Naciones Unidas. Nuestro representante recordó que, si bien el concepto de responsabilidad de proteger está plenamente asentado, seguía siendo necesario forjar un consenso sobre los métodos de aplicación. Indicó que este debate no podía centrarse en las medidas de carácter coercitivo, y que nuestro país otorgaba una especial importancia a la diplomacia preventiva y la mediación, recordando en este sentido que España tenía la intención de lanzar, junto con Marruecos, la iniciativa para la mediación en la región del Mediterráneo.

El 11 de septiembre de 2013, la Asamblea General celebró su diálogo interactivo oficioso anual, basado en el quinto informe del secretario general, «La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención». El informe explora las causas y la dinámica de los crímenes atroces y las medidas que pueden adoptar los Estados para prevenirlos y crear sociedades que sean resistentes a ellos. El informe también pone de relieve algunos ejemplos de iniciativas que los Estados ya están tomando, en este sentido.

Como podemos observar, la nota común de todos estos informes es la omnipresencia de la prevención, si bien, no encontramos novedades significativas<sup>56</sup>. Así mismo, denotan interés en colaborar con las organizaciones regionales.

En el diálogo, la secretaria general para la responsabilidad de proteger, Jennifer Welsh<sup>57</sup>, señaló que el mensaje general que del informe es que la implementación de la responsabilidad de proteger requiere, no solo la efectiva respuesta a la crisis, sino también la capacidad de prevenirlas, tratando de desmitificar esta noción de prevención y prever pasos concretos para construir una capacidad preventiva. En particular, la asesora señala dos

<sup>55</sup> Dice que «La amenaza de la Corte Penal Internacional puede sin duda cumplir un objetivo de prevención y la intervención de la Corte en respuesta a la presunta comisión de crímenes puede contribuir a la respuesta global».

<sup>56</sup> Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, pp. 77-79.

<sup>57</sup>

<http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/Special%20Adviser%20Jennifer%20Welsh%20remarks.GA%20Dialogue%202013.pdf>.

*inputs* a tener en cuenta en la futura implementación de la responsabilidad de proteger: hay formas de violencia que suponen amenazas importantes para la población, sin necesidad de que se produzca un conflicto armado; los crímenes pueden tener distintas características y circunstancias unos de otros, lo que requiere realizar análisis diferentes y específicos.

También indicó que la responsabilidad de proteger empieza en casa y que los Estados han de prevenir los crímenes atroces dentro de sus fronteras, pero si es necesario, hay que asistir a los Estados en el cumplimiento de sus responsabilidades, por lo que el logro de los esfuerzos debe ser la creación de una sociedad resiliente, transparente, que pueda trabajar con actores regionales e internacionales para proteger a la población. Es interesante apuntar, que al final de su intervención, Jennifer Welsh señaló que, tras haber discutido sobre los pilares I y III «quizá es el momento de que la Asamblea General considere el segundo pilar con más detenimiento: la responsabilidad de la comunidad internacional de asistir a los Estados en el cumplimiento de sus responsabilidades».

A pesar de esta insistencia en la idea de prevención, en la práctica lo más habitual son las medidas *in extremis*, cuando el estallido del conflicto es casi inminente<sup>58</sup>.

#### *Últimos Informes del secretario general y aparición de nuevas amenazas*

El 11 de julio de 2014 se presentó el sexto informe del secretario general: «Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger»<sup>59</sup>. El informe identifica los diversos actores, los enfoques y los principios para guiar los esfuerzos para ayudar a los Estados a través del estímulo, la creación de capacidades y la asistencia de protección. En él, se explican de forma general las maneras en que los agentes nacionales, regionales e internacionales pueden ayudar a los Estados a cumplir su responsabilidad de proteger a la población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Además, se basa en el primer informe del secretario general de 2009. Ahora bien, a diferencia de los anteriores, este informe se centra en el segundo pilar, analizando las tres formas de apoyo fundamentales que se enmarcan en este segundo pilar, a saber, alentar, crear capacidades y prestar asistencia. El secretario general remarca que la aplicación en la práctica de este pilar plantea problemas, pero formula una serie de recomendaciones para ejecutarlo, como son la acción coordinada de todos los agentes, tanto regionales como internacionales y nacionales, que deberán partir de una serie de prioridades básicas: intensificar la labor para alentar a los Estados a cumplir su responsabilidad de proteger; invertir en programas de fomento de la capacidad que mitiguen las desigualdades horizontales y refuercen los mecanismos específicos que impiden los crímenes atroces; y desplegar capacidad adicional en los Estados

<sup>58</sup> Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 86.

<sup>59</sup> Véase <http://www.globalr2p.org/media/files/sg-report-pillar-ii-sp.pdf>.

que se encuentren en situaciones de tensión a fin de potenciar su capacidad de proteger a la población. Finalmente, se insta a los Estados a que renueven y amplíen el compromiso asumido en la Cumbre Mundial de proteger a las poblaciones y se señala que el consenso que se ha venido forjando desde 2005 sobre muchos elementos de la responsabilidad de proteger puede servir de punto de partida para avanzar<sup>60</sup>. Consecuentemente con esto y por ser el año en que celebra el décimo aniversario de la Cumbre Mundial, el último punto señala que 2015 es un momento oportuno para que la Asamblea General aproveche el consenso alcanzado y evalúe las actividades realizadas con objeto de hacer efectiva la responsabilidad de proteger.

Y en el presente año, concretamente el 13 de julio de 2015, se ha publicado el informe del secretario general: «Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger»<sup>61</sup>, donde se presenta un balance de diez años de iniciativas orientadas a promover la responsabilidad de proteger. En él se reafirma la pertinencia duradera del principio, como una expresión de compromiso político y una guía para la adopción de medidas encaminadas a prevenir y detener el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. También se esboza el consenso que se ha desarrollado respecto del marco de tres pilares para la aplicación establecido en 2009 y elaborado mediante diálogos que se celebran todos los años en la Asamblea General.

En el informe se evalúan el alcance y los efectos de las medidas de aplicación respecto de cada uno de los tres pilares del principio, además de las acciones que efectúan los Estados para ratificar los instrumentos jurídicos pertinentes y crear resiliencia nacional para hacer frente a los crímenes atroces; las iniciativas internacionales para ayudar a los Estados a cumplir su responsabilidad primordial de proteger; y las actividades de la comunidad internacional para responder a las crisis de protección, utilizando diversos instrumentos. En una sección posterior se describen los principales cambios ocurridos en el panorama

---

<sup>60</sup> Concretamente, en el punto 79 el secretario general apunta: «79. El consenso que se ha venido forjando desde 2005 sobre muchos elementos de la responsabilidad de proteger puede servir de punto de partida para avanzar. En primer lugar, los Estados han convenido en que la responsabilidad de proteger tiene un ámbito de aplicación «reducido, pero profundo»: reducido, porque se limita a la protección de las poblaciones frente a los crímenes atroces, pero profundo, por la variedad de medidas que se necesitan para hacerla efectiva. En segundo lugar, los Estados han reiterado que la responsabilidad primordial de proteger incumbe a las autoridades nacionales y que ninguna sociedad es inmune al riesgo de crímenes atroces. Al mismo tiempo, han reconocido que los tres pilares de la responsabilidad de proteger se apoyan mutuamente y que ninguno sería eficaz por sí solo. En tercer lugar, los Estados han afirmado una y otra vez que la prevención es el aspecto más importante de la responsabilidad de proteger, habida cuenta de las limitaciones intrínsecas de los intentos por resolver una crisis una vez que se ha desatado. Sin embargo, también reconocen que no siempre es posible trazar una división clara entre la prevención y la respuesta. Por último, los Estados insisten en que la comunidad internacional debe hacer efectiva su responsabilidad de proteger conforme a la Carta de las Naciones Unidas y otros principios establecidos del derecho internacional. También subrayan que toda respuesta oportuna y decisiva, en el marco del tercer pilar, debería poner el acento en las medidas diplomáticas, políticas y humanitarias, y recurrir a la fuerza militar en última instancia».

<sup>61</sup> Véase <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/69/981>.

internacional desde 2005 que influirán en las medidas futuras encaminadas a promover la responsabilidad de proteger. Concretamente, se señala que hoy en día son diferentes tipos de autores los que cometen crímenes atroces en una mayor variedad de situaciones y en el contexto de nuevas dinámicas de conflictos, a lo que se suma que los Estados tienen cada vez menor control sobre su territorio. De esta manera aparecen dos dificultades especialmente significativas: los grupos armados terroristas no estatales (Boko Haram, Al-Shabaab), cuya actuación cometiendo de manera descarada y en cualquier parte del mundo crímenes atroces no tiene precedentes; y las repercusiones de las nuevas tecnologías, que tiene tanto consecuencias positivas como negativas: los grupos terroristas utilizan estos medios para difundir la ideología extremista y coordinar y planear sus crímenes atroces, de manera que el alcance de estos mensajes se ha extendido drásticamente, lo que a su vez ha alentado a combatientes extranjeros a participar en conflictos en Iraq o Siria y ha impulsado la radicalización de otros Estados miembros. Pero junto con estos efectos negativos, también se producen otros positivos, como acabamos de indicar: por un lado, el acceso a la tecnología de la información y comunicaciones conecta a poblaciones heterogéneas, de manera que se aumenta la concienciación sobre la comisión de crímenes atroces por un lado, y se habilitan nuevas formas de acción política por otro; además estas nuevas tecnologías pueden crear nuevas oportunidades de prevención, ya que se pueden utilizar estos medios para establecer cuáles son los riesgos emergentes en una etapa anterior, detectar las señales de conflicto entre comunidades y responder a ellas en tiempo real u ofrecer un contacto vital entre comunidades aisladas en riesgo y las fuerzas nacionales o internacionales que tratan de proporcionar protección.

Es necesario, por tanto, actualizar y revisar los mecanismos de los tres pilares para dar una respuesta eficaz ante este nuevo tipo de amenazas y utilizar las oportunidades que nos brindan las nuevas tecnologías para evitar la comisión de crímenes atroces al tiempo que se defiende la libertad de expresión y opinión necesaria para mantener sociedades incluyentes y abiertas. En este último punto, la Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger ha elaborado opciones de política que se centran, concretamente, en la función de los medios nuevos y tradicionales de comunicación y están destinadas a prevenir que se incite a cometer crímenes atroces<sup>62</sup>.

El informe concluye con seis prioridades fundamentales relativas a la responsabilidad de proteger en el próximo decenio, a saber, 1) mostrar el compromiso político a nivel nacional, regional y mundial para proteger a las poblaciones contra los crímenes atroces; 2) dar mayor relevancia a la prevención como aspecto fundamental de la responsabilidad de proteger; 3) aclarar y ampliar las opciones que existen para poder dar una respuesta oportuna y decisiva; 4) tomar medidas para contrarrestar el riesgo de que los crímenes se repitan; 5) fortalecer la

---

<sup>62</sup> Las políticas pueden consultarse en [www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/Prevention%20of%20incitement.Policy%20options.Nov2013.pdf](http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/Prevention%20of%20incitement.Policy%20options.Nov2013.pdf).

acción regional para prevenir y hacer frente a la comisión de crímenes atroces; y 6) fortalecer las redes internacionales dedicadas a la prevención del genocidio y la responsabilidad de proteger.

Finalmente, nos parece muy significativo el último párrafo de dicho informe donde se muestra que el concepto de la responsabilidad de proteger sigue vivo y ha cobrado una gran importancia:

«75. No somos impotentes espectadores de la comisión de crímenes atroces, incluso en casos que parecen ser demasiado grandes o muy difíciles de abordar. Los Estados miembros tienen la obligación jurídica bien establecida de proteger a su propia población. También tienen la capacidad y el ingenio suficientes, si actúan colectivamente, para ayudar a proteger a las poblaciones de los actos que la comunidad internacional en su conjunto ha condenado por constituir los crímenes más atroces. No debemos eludir esa responsabilidad ni actuar como si estuviera fuera de nuestro alcance. Así como ningún Estado está exento del riesgo de que se cometan crímenes atroces en él, ninguno está eximido tampoco de cumplir la responsabilidad de proteger, que comparte con los demás».

En el diálogo interactivo informal de la Asamblea General sobre la implementación de la responsabilidad de proteger en septiembre de 2015, al cumplirse el décimo aniversario de la Cumbre Mundial de 2005 que dio lugar a este principio, Ban Ki-moon<sup>63</sup> señaló el fracaso de la humanidad en responder con decisión ante una tragedia incipiente conduce a una mayor catástrofe con la estampida de miles de personas huyendo de la violencia indiscriminada y la pérdida de numerosas vidas, recordando el conflicto de Siria como una tragedia colosal y un símbolo vergonzoso de las divisiones internacionales. Dijo que «los crímenes internacionales que manchan la conciencia de la humanidad hacen imperativa la necesidad de que los líderes transformen a la responsabilidad de proteger en un principio vital, a una práctica visible». Para lograr la materialización exitosa de ese principio, el secretario general pidió a los Estados, especialmente a los que integran el Consejo de Seguridad, exhibir una voluntad genuina para crear los espacios políticos necesarios para prevenir y responder a crímenes atroces. Asimismo, solicitó conexiones más fuertes entre la alerta temprana y la acción temprana y la muestra del coraje suficiente para enfrentar públicamente los signos de riesgo. Remarcó que durante diez años, la responsabilidad de proteger ha ofrecido una alternativa a la indiferencia y el fatalismo y sostuvo que los desafíos derivados de los crímenes atroces son enormes.

---

<sup>63</sup> Véase <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=33231>.



Como podemos observar se ha ido avanzando en el concepto de la responsabilidad de proteger, siendo este el resultado de un proceso evolutivo y estando todavía vivo en la actualidad<sup>64</sup>, pero todavía queda mucho por hacer y muchas cuestiones que resolver.

### CUESTIONES CONTROVERTIDAS DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Tal y como hemos indicado, el concepto de que existe una responsabilidad de proteger que recae en primer lugar en el Estado, y subsidiariamente en la comunidad internacional está claro. Pero «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»<sup>65</sup>. A pesar de que se ha avanzado mucho en su definición conceptual, existe una gran incertidumbre respecto al contenido y alcance en el ordenamiento jurídico internacional<sup>66</sup>, principalmente los casos concretos en que se debe utilizar, el sistema institucional que serviría de respaldo y los límites y condiciones a la hora de aplicarla. Vamos a tratar de resolver, por tanto, aquellas cuestiones que suscitan dudas a la hora de poner en práctica este principio.

#### *Alcance del concepto «la responsabilidad de proteger»*

El compromiso alcanzado por los Estados al aprobar el Documento final de la Cumbre de 2005 es de carácter político<sup>67</sup>. No es, por tanto, un principio obligatorio para los Estados, sino que se trata de un acuerdo de *soft law*<sup>68</sup>. Ahora bien, estos acuerdos constituyen una obligación moral para los Estados y pueden convertirse a largo plazo en una norma

<sup>64</sup> En este sentido véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo: «Responsabilidad de proteger, Siria, la república Centroafricana también, y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad», *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 7, n.º 2, 2013, p. 16, quien indica que no puede prescindirse de este concepto en las relaciones internacionales contemporáneas, incluyendo todos sus elementos: prevenir, reaccionar y reconstruir.

<sup>65</sup> Véase AÑAÑOS MEZA, María Cecilia, *op. cit.*, p. 168.

<sup>66</sup> Véase DIAZ BARRADO, Cástor Miguel, *op. cit.*, p. 11.

<sup>67</sup> Véase AÑAÑOS MEZA, María Cecilia, *op. cit.*, p. 171; FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.* p. 173. Por su parte Sánchez Patrón afirma 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», véase SÁNCHEZ PATRÓN, José Manuel: «La responsabilidad de proteger: reflexiones críticas en torno a cuestiones clave», *Estudios Internacionales*, n.º 167, 2010, p. 83, disponible en <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewPDFInterstitial/12669/12960>.

<sup>68</sup> Véase MARRERO ROCHA, Inmaculada, «La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional en los casos de Libia y Siria: análisis comparativo», *Relaciones internacionales*, n.º 22, febrero-mayo 2013, p. 145.

consuetudinaria de derecho internacional<sup>69</sup>. Para ello tendrá que desarrollarse en la práctica internacional y ser aceptada por los Estados. Estamos, por tanto, ante un principio, un deber, que puede llegar a cristalizar en una norma de derecho internacional con el paso del tiempo.

Por tanto, todavía no ha sido aceptada como una nueva excepción a la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales<sup>70</sup>.

Según palabras del profesor Díaz Barrado estamos ante una «idea-fuerza propia de la sociedad internacional contemporánea», siendo un «componente necesario en la aplicación de normas esenciales del derecho internacional»<sup>71</sup>.

Muchos autores la consideran como una norma emergente del derecho internacional en proceso de formación<sup>72</sup>.

Este concepto está recogido en un instrumento de naturaleza no vinculante.

No hay que confundirlo con el de la responsabilidad internacional por actos o hechos ilícitos de los Estados.

Cuando hablamos de la responsabilidad de proteger estamos ante un deber moral con cierta fuerza política que supone la existencia de dos responsabilidades. Una responsabilidad principal del Estado de proteger a su población civil mediante la adopción de acciones positivas y de medidas de prevención, y que están sujetas a las obligaciones que el Estado ha contraído en materia de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

---

<sup>69</sup> Véase DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel, *op. cit.*, p. 3; GARCÍA PÉREZ, Rafael: «La responsabilidad de proteger: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 11, junio 2006, p. 1, <http://www.reei.org/index.php/revista/num11/articulos/responsabilidad-proteger-nuevo-papel-para-naciones-unidas-gestion-seguridad-internacional>.

A este respecto señala Añaños Meza que «ciertamente, la responsabilidad de proteger puede surgir como norma internacional en forma de tratado, costumbre internacional o principio general del derecho reconocido por la naciones civilizadas, de acuerdo con el artículo 30 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Ya que es muy poco probable que la mayoría de los Estados acepten una responsabilidad de proteger en un tratado internacional (...), y es aún más improbable su surgimiento como principio general del derecho, solo le queda una vía factible de convertirse en norma de derecho internacional: como costumbre internacional». Véase AÑAÑOS MEZA, María Cecilia, *op. cit.*, p. 182.

<sup>70</sup> Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, «Responsabilidad de proteger, Siria...», *op. cit.*, p. 6. Apunta este autor que el concepto de la responsabilidad de proteger solo refleja una evolución del modo en que el Consejo de Seguridad evalúa o considera sus poderes según los artículos 39 a 42 de la Carta. Desde esta óptica, parece que la responsabilidad de proteger justificaría por sí misma la imposición de medidas coercitivas por parte del Consejo, incluyendo las que implican el uso de la fuerza militar, más allá de la exigencia de una previa y preceptiva declaración formal de que se ha producido una amenaza o ruptura de la paz. Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, «La responsabilidad de proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: algunos ejemplos recientes», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 3, 2014, p. 121.

<sup>71</sup> Véase DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel, *op. cit.*, p. 3.

<sup>72</sup> Véase AÑAÑOS MEZA, María Cecilia, *op. cit.*, p. 181; EVANS, Gareth: *The responsibility to protect: ending mass atrocity crimes once and for all*, Brookings Institution Press, 2008, p. 31.

Junto con esta responsabilidad principal existe una responsabilidad subsidiaria de la comunidad internacional, que entra en acción cuando el Estado no cumple con su obligación primaria<sup>73</sup>. Este deber se concreta en medidas de prevención así como en aquellas otras adoptadas a la luz de los capítulos VI y VII de la Carta de Naciones Unidas, a saber, medidas diplomáticas, sanciones, y en último recurso y solo en caso de que fallen las anteriores, en el uso de la fuerza.

Interviene así otro ente que complementa las labores de los Estados<sup>74</sup>: la comunidad internacional, que puede ejercer competencias del Estado cuando este no puede o no quiere hacerlo. Cobra así una especial relevancia el concepto de seguridad humana, y el Estado deja de ser el único garante de los intereses nacionales.

Ahora bien, autores como Díaz Barrado<sup>75</sup> o Añaños Meza<sup>76</sup> señalan que para ello es necesario que la comunidad internacional se considere un ente con personalidad jurídica internacional y una realidad política y jurídica de la sociedad internacional.

#### *El principio de igualdad soberana*

Como se ha indicado al principio, uno de los aspectos más controvertidos ha sido el principio de igualdad soberana y la no intervención.

La responsabilidad de proteger se inspira en el viejo concepto de la intervención de humanidad<sup>77</sup>. Así, en el derecho internacional clásico, los Estados recurrían a la fuerza armada para impedir la comisión de atrocidades convencidos de que su intervención se hallaba amparada por el ordenamiento jurídico. Las raíces de esta figura los encontramos en el concepto de guerra justa, sobre todo en Francisco de Vitoria<sup>78</sup> y Suárez, y posteriormente en Hugo Grocio<sup>79</sup>, quienes invocaban la intervención a favor de los inocentes<sup>80</sup>. Para estos

<sup>73</sup> Véase AÑAÑOS MEZA, María Cecilia, *op. cit.*, p. 172.

<sup>74</sup> Véase DIAZ BARRADO, Cástor Miguel, *op. cit.*, p. 24.

<sup>75</sup> Véase DIAZ BARRADO, Cástor Miguel, *op. cit.*, p. 24.

<sup>76</sup> Véase AÑAÑOS MEZA, María Cecilia, *op. cit.*, pp. 176-177: «... si se le va a dar a la comunidad internacional una tarea de responsabilidad, como a un sujeto de derecho internacional, habrá primero que trabajar en definirla y concretizarla o materializarla, contando para tal labor con la participación de todos los Estados».

<sup>77</sup> Esta intervención de humanidad se caracterizaba por tres requisitos: su objetivo de salvaguardar los derechos humanos; el medio, esto es, el uso de la fuerza por causa de humanidad; y el resultado, la intromisión en la soberanía de otro Estado. Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 33.

<sup>78</sup> Francisco de Vitoria es el primero que formula la noción de intervención humanitaria como tal, y es considerado por algunos como el precursor de los derechos humanos. Véase FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.* pp. 34 y 44.

<sup>79</sup> Hugo Grocio invocaba en apoyo de la intervención humanitaria el castigo por las violaciones del derecho natural y la defensa de los inocentes. Véase FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.* pp. 63 y ss.

<sup>80</sup> Estos autores, iusnaturalistas, considerados los precursores del derecho internacional, propugnaron la limitación de la soberanía del Estado por el derecho natural, divino y de gentes. Véase DOS SANTOS SOARES, Alfredo, *op. cit.*, p. 150; FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.*, pp. 34 y ss.

autores existía un deber de intervenir para defender a las víctimas inocentes de sus tiranos y sus leyes inhumanas.

Tras la instauración del sistema de seguridad colectiva mediante la adopción de la Carta de Naciones Unidas, la realidad internacional ha puesto de manifiesto que no basta con atender a la prohibición del uso de la fuerza y a no intervenir en los asuntos de otros Estados, sino que también hay que atender a que los derechos del ser humano se respeten, y no admitir que se cometan crímenes contra ellos. Esta idea se ha convertido en una de las prioridades del derecho internacional moderno, de manera que va calando la idea de que el principio de soberanía territorial y no intervención no pueden convertirse en un escudo para la impunidad de un país cuyos gobernantes no quieren o no pueden impedir genocidios, limpiezas étnicas y otros atentados de derechos humanos contra su población<sup>81</sup>.

Pues bien, tal y como afirma el profesor Díaz Barrado, la responsabilidad de proteger supone una afirmación y un reforzamiento de este principio de igualdad soberana<sup>82</sup>. Tanto los informes previos a la Cumbre de 2005, como el Documento final de esta y las resoluciones en las que se ha hecho uso de este principio, se pone especial énfasis en afirmar que corresponde en primer lugar a los Estados, en el ejercicio de su soberanía, el ejercicio de esta responsabilidad. La responsabilidad de proteger no menoscaba ni impone límite alguno a la soberanía estatal, sino que supone una afirmación y un refuerzo de este principio<sup>83</sup>. Lo que sucede es que en el ordenamiento jurídico internacional, como consecuencia de los cambios y la evolución que sufre la sociedad internacional, aparecen nuevos principios, y otros ya existentes se interpretan y aplican de manera distinta, evolucionan; así, se ha

---

<sup>81</sup> En 1996, Francis Deng, asesor especial para la prevención del genocidio, en colaboración con otros autores, publicó un libro que llevaba precisamente por título *La soberanía como responsabilidad* en el cual, este autor llegó a afirmar que «la obligación del Estado de preservar los estándares de calidad de vida para sus ciudadanos debe ser reconocida como una condición necesaria de la soberanía». Véase ESTÉBANEZ GÓMEZ, Francisco J., *La responsabilidad de proteger: los efectos de la intervención Libia sobre la guerra civil Siria*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 47/2015, Madrid, mayo 2015, p. 3. En el mismo sentido véase DOS SANTOS SOARES, Alfredo, *op. cit.*, pp. 145 y ss., quien remarca que al amparo de la soberanía nacional se han cometido genocidios, limpiezas étnicas y otras atrocidades y que, si el Estado abandona su responsabilidad de proteger a la población civil, pierde legitimidad.

<sup>82</sup> Véase DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel, *op. cit.*, p. 20.

<sup>83</sup> El profesor Díaz Barrado cita palabras del secretario general de Naciones Unidas quien afirma que «el derecho de proteger es un aliado y no un adversario de la soberanía, dimana del concepto positivo y afirmativo de la soberanía como responsabilidad, y no del concepto más estricto de la intervención humanitaria. Al ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones básicas de protección, se apunta a reforzar la soberanía y no a debilitarla, a ayudar a los Estados a cumplirla y no simplemente a reaccionar cuando fallan». Véase DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel, *op. cit.*, p. 21.

El secretario general en su informe de 2012: «*La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva*» vuelve a incidir en esto: «la responsabilidad es un aliado de la soberanía, puesto que cuando un Estado cumple plenamente su responsabilidad soberana de proteger no hace falta que la comunidad internacional adopte medidas colectivas para proteger a sus poblaciones».

modificado el concepto de soberanía ante la existencia de nuevos desafíos<sup>84</sup>. Los principios del derecho internacional no son estáticos, sino dinámicos.

De acuerdo con el moderno concepto, la soberanía conlleva responsabilidades y obligaciones. Los Estados están obligados a proteger a su población de crímenes graves, debido fundamentalmente a la nueva naturaleza de la normativa internacional, sobre todo en materia de derechos humanos y del derecho internacional humanitario<sup>85</sup>, y a la nueva realidad de los conflictos internacionales, que suponen una gran violencia contra los civiles. La soberanía ya no es absoluta, sino relativa<sup>86</sup>, no solo implica derechos, sino que también implica responsabilidad<sup>87</sup>. De esta manera, si un Estado no cumple con su responsabilidad de proteger, debe ser la comunidad internacional quien asuma dicha responsabilidad.

El problema con el que nos encontramos en la actual sociedad internacional es que, en muchas ocasiones, el Estado que debería ser el principal garante de las personas que habitan en su territorio, se convierte en el ente que pone en peligro la vida y la integridad de las personas. En estos casos la soberanía no puede servir como instrumento de los Estados para cometer crímenes atroces.

En el siglo XXI la soberanía lleva consigo la responsabilidad del Estado de proteger a su población, con lo que el principio de soberanía aparece como un derecho y como una obligación, lo que no supone, en nuestra opinión, un menoscabo de la soberanía estatal.

---

<sup>84</sup> Véase DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel, *op. cit.*, pp. 19 y 21; AÑAÑOS MEZA, María Cecilia, *op. cit.*, p. 178; DOS SANTOS SOARES, Alfredo, *op. cit.*, p. 148; ZABALETA CARTÓN, Berta, *Naciones Unidas y la responsabilidad de proteger: ¿qué papel debe desempeñar la ONU en los conflictos internos?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 58/2014, Madrid, mayo 2014, p. 5.

<sup>85</sup> Carrillo Salcedo conviene que «soberanía estatal y derechos humanos conforman los dos principios constitucionales del derecho internacional contemporáneo, que coexisten e interaccionan en una dialéctica cuya consideración es indispensable para comprender la complejidad y las contradicciones intrínsecas del derecho internacional en la fase actual de su evolución histórica». Por tanto, en la evolución del concepto de soberanía se ha producido una erosión y relativización del mismo como consecuencia del desarrollo del reconocimiento y protección de los derechos humanos, de manera que el ser humano es titular de derechos propios, irrenunciables y oponibles a todos los Estados, incluso al Estado del que es nacional. Véase DOS SANTOS SOARES, Alfredo, *op. cit.*, p. 148.

<sup>86</sup> Dice Garrigues que «la soberanía se convierte en un derecho condicional. Si un Estado no cumple la responsabilidad de garantizar la seguridad de sus ciudadanos, especialmente si no tiene la voluntad de hacerlo, pierde el derecho a invocar la soberanía como argumento para evitar una intervención internacional que pretende ejercer esta responsabilidad». Véase GARRIGUES, Juan, *op. cit.*, p. 156.

<sup>87</sup> Dice López Jacóiste que la soberanía «no solo implica libertad en el ejercicio de su jurisdicción y negación de interferencias extranjeras en el ejercicio de la misma, sino que también comporta límites al ejercicio de esa libertad. Estos límites se traducen en un principio de protección y en un principio de responsabilidad activa y pasiva. Conlleva asimismo una doble responsabilidad: el deber externo de respetar la soberanía de otros Estados y el deber interno de respetar la dignidad y los derechos básicos de la población de un Estado». Véase LÓPEZ JACOÍSTE DÍAZ, Emilia: «La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre su fundamento y articulación», *Anuario Español de Derecho Internacional*, n.º 22, 2006, p. 289.

### Casos de aplicación

La doctrina de la responsabilidad de proteger solo se puede utilizar en los casos previstos en el Documento final de la Cumbre de 2005, que únicamente menciona cuatro supuestos, que constituyen crímenes internacionales que se cometen en el contexto de un conflicto armado: genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad<sup>88</sup>. Vamos tan solo a apuntarlos.

El genocidio se encuentra definido en la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio, definición que ha sido asumida por el Estatuto de Roma.

El artículo 2 de la Convención señala que «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) Matanzas 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 nacimientos en el seno del grupo.
- e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

La depuración étnica se puede definir como «un proceso de migración forzada de civiles»<sup>89</sup>. No se recoge como una figura típica en el Estatuto de Roma ni en nuestro Código Penal, pero sí puede ser constitutiva de cualquiera de los otros tres crímenes si se dan los elementos típicos del delito.

Los crímenes de guerra son infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949, y se recogen en el artículo 8 del Estatuto de Roma. Se trata de los actos enunciados que se cometen contra personas o bienes protegidos por el derecho internacional humanitario, en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes. En nuestro Código Penal se recogen en los artículos 608 y siguientes.

Finalmente los crímenes de lesa humanidad, de acuerdo con el artículo 7 del Estatuto de Roma, son «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.

<sup>88</sup> Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 58.

<sup>89</sup> Véase LLANOS MARDONES, Hugo Ignacio, *op. cit.*, p. 134.

- 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, 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 *aperttheid*.
- 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».

Estos crímenes están prohibidos por el derecho internacional, que establece la obligación de los Estados de prevenir y sancionar estos crímenes en su derecho convencional; como hemos indicado más arriba, en este trabajo abordaremos más tarde cómo nuestro derecho penal internacional ha recogido estos crímenes tras la última reforma del Código Penal. Ahora bien, existen otros crímenes internacionales, como la piratería que se ha introducido en el Código Penal Español por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, debido al resurgimiento de esta amenaza en el derecho internacional moderno, y que no se incluyen entre los crímenes mencionados por el Documento final de la Cumbre de 2005. Esto supone que no se puede invocar la responsabilidad de proteger cuando nos encontremos ante supuestos que constituyen delitos internacionales o violaciones de derechos humanos, pero que no pueden incluirse en alguno de los cuatro tipos que recoge el Documento final<sup>90</sup>. Así mismo quedaría fuera el importante problema del terrorismo internacional al que se enfrenta la comunidad internacional, y que cada día está más patente y preocupa a la sociedad internacional<sup>91</sup>. De acuerdo con el informe de la ICISS sólo cuando los terroristas internacionales cometieran actos que puedan calificarse como alguno de los cuatro crímenes que hemos expuesto, podría invocarse el principio de responsabilidad de proteger, pero no

<sup>90</sup> Este es el caso, por ejemplo, de lo que sucede con los desplazamientos internos forzados. Véase DOS SANTOS SOARES, Alfredo, *op. cit.*, p. 178.

<sup>91</sup> Véase FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.*, pp. 138 y ss.



podríamos utilizarlo cuando el terrorismo cometiera sistemáticamente otras atrocidades no subsumibles en alguno de dichos tipos.

En nuestra opinión esto supone una restricción de los supuestos en que podríamos hacerla valer y que puede dejar fuera multitud de hechos y nuevos problemas que puede plantear la actual sociedad internacional. Hubiera sido mejor establecer un *numerus apertus* y no restringir los crímenes.

Además, los crímenes que se mencionan en el Documento Final, son tipos penales que pertenecen al derecho penal, y solo un tribunal competente, de acuerdo con las leyes existentes, puede determinar la existencia de un delito. El primer problema con el que nos encontramos es que existe el riesgo de instrumentalizar tales crímenes, ya que no es necesario que exista un pronunciamiento de un órgano jurisdiccional competente para que se ponga en marcha la responsabilidad de proteger<sup>92</sup>.

El segundo problema con el que nos encontramos es que el párrafo 138 del Documento final de la Cumbre de 2005 dice «esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias». Ahora bien, ¿qué debemos entender con «incitación a su comisión»? Estamos ante lo que en términos jurídicos se denomina un concepto jurídico indeterminado, lo que conlleva inseguridad jurídica. Para tratar de colmar esa inseguridad hemos de buscar si existe definición de ese término en algún texto normativo. Si bien esta noción se ha utilizado en tratados como la Convención contra el Genocidio y la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, tampoco se define en estos instrumentos. Para tratar de aclarar el concepto el Comité para la eliminación de la Discriminación Racial ha señalado que «la prohibición de la difusión de todas las ideas basadas en la superioridad o el odio racial es compatible con el derecho a la libertad de opinión y de expresión»<sup>93</sup>.

#### *La responsabilidad de proteger y el uso de la fuerza*

La responsabilidad de proteger se centra en la prevención. Cuando la prevención falla se puede pasar a la reacción, donde se puede utilizar cualquiera de las medidas previstas en los capítulos VI y VII, de la Carta de Naciones Unidas, y solo en última instancia y cuando hayan fallado los medios pacíficos, podría utilizarse el uso de la fuerza previsto en el capítulo VII<sup>94</sup>.

Para el uso de la fuerza es necesario que se cumplan por lo tanto tres requisitos: que el Estado haya incumplido su deber de protección; que hayan fracasado los medios de solución

<sup>92</sup> Véase AÑAÑOS MEZA, María Cecilia, *op. cit.*, p. 190.

<sup>93</sup> Véase LLANOS MARDONES, Hugo Ignacio, *op. cit.*, p. 035.

<sup>94</sup> Véase AÑAÑOS MEZA, María Cecilia, *op. cit.*, p. 181.

pacífica de controversias; que se adopten las medidas de uso de la fuerza de acuerdo con el capítulo VII mediante Resolución del Consejo de Seguridad.

No se puede equiparar uso de la fuerza y responsabilidad de proteger, ni tampoco hay una prerrogativa especial para el uso de la fuerza<sup>95</sup>. Existe un gran número de herramientas que pueden ser utilizadas, y el uso de la fuerza es una herramienta de último recurso<sup>96</sup>. Esto es afirmado por el secretario general de Naciones Unidas en su Informe: «La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva»: «La acción coercitiva en virtud del capítulo VII de la Carta se ha de contemplar cuando se considere improbable que otras medidas logren los objetivos o cuando ya se hayan demostrado inadecuadas. El uso de la fuerza debe ser el último recurso».

Además existe una gran desconfianza por parte de los países occidentales de que se utilice este nuevo concepto de la responsabilidad de proteger como modo de intervenir en los asuntos internos de otro Estado y de utilizar la fuerza<sup>97</sup>.

No hay que olvidar que en el derecho internacional existe una prohibición general del uso de la fuerza, que solo admite dos excepciones básicas: legítima defensa y autorización del Consejo de Seguridad bajo el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas<sup>98</sup>.

En cuanto al uso de la fuerza<sup>99</sup>, los criterios básicos de legitimidad que debe seguir el Consejo de Seguridad a la hora de autorizarlo son los siguientes:

- Gravedad de la amenaza: si la amenaza es de tal intensidad que se justifica el recurso a la fuerza.
- Propósito correcto: el único objetivo debe ser poner fin a la amenaza o evitarlo.

<sup>95</sup> Aclara el profesor Díaz Barrado que «la responsabilidad de proteger no supone, en modo alguno, la incorporación de un nuevo supuesto de uso lícito de la fuerza, ni por ello se debe trastocar el marco jurídico en el que se resuelve y opera la licitud de la fuerza armada». Véase DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel, *op. cit.*, p. 27. En el mismo sentido dice Añaños «no se ha creado ninguna nueva opción jurídica al recurso a la fuerza fuera de los parámetros de la Carta y del derecho internacional vigente. El Consejo de Seguridad guarda el monopolio del uso de la fuerza según lo estipulado en la Carta, siendo ilegal toda acción coercitiva en virtud de la responsabilidad de proteger que no haya sido autorizada por él». Véase AÑAÑOS MEZA, María Cecilia, *op. cit.*, p. 181.

Advierte Do Santos el error en que incurren con frecuencia los gobiernos y Estados al «equiparar y confundir la responsabilidad de proteger con la actuación coercitiva por vía de la acción miliar». Véase DOS SANTOS SOARES, Alfredo, *op. cit.*, p. 178.

<sup>96</sup> La profesora López Jacóiste señala que la responsabilidad de proteger «es 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 (...). Pero conviene destacar que la diferencia es más que simple semántica; conlleva la obligación de articular categorías concretas y obligaciones positivas. No significa únicamente responsabilidad de reaccionar. Sino también responsabilidad de prevenir y responsabilidad de reconstruir». Véase LÓPEZ JACOÍSTE DÍAZ, Emilia, *op. cit.*, pp. 290-291.

<sup>97</sup> Véase GARCÍA PÉREZ, Rafael, *op. cit.*, pp. 14 y 15.

<sup>98</sup> Véase DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel, *op. cit.*, p. 27; SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio, *op. cit.*, p. 77.

<sup>99</sup> Véase SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio, *op. cit.*, p. 80; FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.*, pp. 124 y ss.

- Último recurso: todas las demás medidas no militares deben haber fallado.
- Proporcionalidad de los medios: la intensidad y duración de la acción militar deben ser proporcionales a la amenaza a la que se enfrentan.
- Posibilidades razonables de éxito: las consecuencias del uso de la fuerza para hacer desaparecer la amenaza no deben ser mayores que las que se darían en caso de no usar la fuerza, y debe existir una posibilidad razonable de atajar y evitar las atrocidades o el sufrimiento.

Estas dos últimas condiciones se tienen que valorar con carácter previo a la intervención y además han de cumplirse simultáneamente, esto es, se tiene que juzgar probable que con la intervención militar se puede poner fin a los abusos sin necesidad de utilizar para ello una fuerza desproporcionada.

#### *La responsabilidad de proteger y los derechos humanos*

Existe una profunda vinculación entre la responsabilidad de proteger y los derechos humanos, ya que este concepto se basa en proteger a la población civil que sufre una vulneración grave de sus derechos humanos. La práctica internacional revela que «la aplicación de la responsabilidad de proteger se suscita solo cuando se producen violaciones de los derechos humanos»<sup>100</sup>.

Ahora bien, ¿qué son los derechos humanos? podemos decir que se trata de un conjunto de normas internacionales relacionadas con la protección y promoción de derechos humanos, que se ha denominado Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y que establecen derechos, instituciones y procedimientos a nivel regional y universal para poner fin a las violaciones sistemáticas de estos derechos humanos<sup>101</sup>.

Los derechos humanos son sumamente importantes, de modo que las obligaciones de los Estados en derechos humanos prevalecen a cualquier otra que pudiera derivarse de su derecho interno, y los compromisos adquiridos en virtud del derecho internacional de los derechos humanos se aplica en todo momento, tanto en una situación de paz como de conflicto.

Podemos afirmar que, precisamente, la responsabilidad de proteger nace para impedir que se violen estos derechos, y por lo tanto para defenderlos y protegerlos. Pero a su vez, la consolidación de las normas internacionales que reconocen y protegen los derechos humanos (junto con el nuevo carácter de los conflictos) fundamenta el cambio jurídico que

<sup>100</sup> Véase DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel, *op. cit.*, p. 33. Afirma también este autor que «la responsabilidad de proteger no se podría entender sin que la defensa y protección internacional de los derechos humanos formase parte de los principios estructurales del ordenamiento jurídico internacional».

<sup>101</sup> Véase SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio, *op. cit.*, p. 89.

conduce a la aceptación de la responsabilidad de proteger. Derechos humanos y responsabilidad de proteger aparecen irremediabilmente unidos.

En este sentido, el secretario general de Naciones Unidas Kofi Annan, en su Informe «Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos» afirma que:

«Debemos avanzar hacia la meta de asumir la responsabilidad de proteger a las víctimas posibles o reales de atrocidades masivas y actuar en consecuencia. Ha llegado la hora de que los gobiernos deban rendir cuentas, ante sus ciudadanos y ante los demás gobiernos, del respeto a la dignidad de la persona, que con demasiada frecuencia se limitan a proclamar. Debemos pasar de la era de la formulación de leyes a la era de su cumplimiento. Nuestros principios declarados y nuestros intereses comunes no nos exigen menos».

Ahora bien, también es verdad que la responsabilidad de proteger no se refiere a cualquier violación de los derechos humanos, sino que solo entra en juego cuando estas violaciones constituyen genocidio, depuración étnica, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad.

#### *La autoridad*

Se plantea aquí una cuestión de suma importancia y que se ha apuntado como una de las que puede poner en tela de juicio la responsabilidad de proteger: ¿quién es competente para decidir cuándo el Estado está incumpliendo con su obligación y qué medidas debe adoptar la comunidad internacional? De acuerdo con la Carta de Naciones Unidas sería el Consejo de Seguridad, tanto en la fase de prevención como en la de reacción y reconstrucción, actuando en virtud de los capítulos VI y VII tantas veces citados. Se ha puesto en duda la fiabilidad del Consejo<sup>102</sup>, habida cuenta que el derecho de veto que ostentan sus miembros permanentes<sup>103</sup> ha impedido utilizar la responsabilidad de proteger en casos en los que ha existido una violación grave de los derechos humanos de la población civil, como es el caso de Siria o de Birmania.

Tal y como indica la analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos Blanca Palacián de Inza, la responsabilidad de proteger supone que la comunidad internacional es la que asume

<sup>102</sup> Véase AÑAÑOS MEZA, María Cecilia, *op. cit.*, p. 177; LÓPEZ JACOÍSTE DÍAZ, Emilia, *op. cit.*, p. 311; ZABALETA CARTÓN, Berta, *op. cit.*, p. 10; PALACIÁN DE INZA, Berta, *La responsabilidad de proteger y el derecho de veto*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 9/2012, 15 de febrero de 2012, [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2012/DIEEEA09-2012\\_ResponsabilidadProtegerDchoVeto\\_BPI.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA09-2012_ResponsabilidadProtegerDchoVeto_BPI.pdf).

<sup>103</sup> El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tiene como responsabilidad principal el mantenimiento de la paz y la seguridad. Está formado por 15 miembros, 10 temporales y 5 permanentes. Son miembros permanentes con derecho de veto China, Francia, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos.

la responsabilidad colectiva de proteger a la población si esta no es asumida por el Estado, acabando así con la impunidad que han tenido algunos gobernantes por violaciones de derechos humanos, amparándose en el principio de soberanía y no injerencia. Pero este concepto puede ser mal utilizado y se enfrenta al grave problema del derecho de veto<sup>104</sup>.

El profesor Gutiérrez Espada señala que el concepto de responsabilidad de proteger, para poder cumplir su función, necesita la modificación de dos parámetros que rigen el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, comenzando a extenderse una iniciativa que aboga por la responsabilidad de no vetar<sup>105</sup>.

Es por ello por lo que se ha planteado actuar a través de la Asamblea General en aquellos supuestos en que el derecho de veto impida que se adopte una resolución en situaciones en la que se están cometiendo graves crímenes, como ocurrió en el precitado caso de Siria<sup>106</sup> tras el veto de China y Rusia. El secretario general de Naciones Unidas Ban Ki-moon declaró: «Lamento profundamente que el Consejo de Seguridad haya sido incapaz de hablar con una voz clara para acabar con el baño de sangre. No haberlo hecho es desastroso para el pueblo de Siria y ha animado al gobierno sirio a intensificar la guerra contra su propio pueblo». Se señalan intereses estratégicos, militares y comerciales de estas dos potencias con Siria como causas del derecho de veto<sup>107</sup>, cuestionando de esta manera la responsabilidad de proteger.

No podemos estar más de acuerdo con Palacián de Inza cuando concluye<sup>108</sup>:

«Que una organización con 193 Estados miembros sea uno o dos los que paralicen una resolución que, previsiblemente, sería aprobada por una mayoría de ellos pone de manifiesto, una vez más, que la reforma de Naciones Unidas es urgente. El Consejo tiene una estructura heredera de la Segunda Guerra Mundial que no se corresponde con los importantes cambios geopolíticos y económicos que han transformado la relación de poderes en el mundo ni con la trascendental emergencia de las organizaciones regionales».

Si el Consejo hace caso omiso de la obligación de la comunidad internacional de proteger a la población de crímenes terribles y el derecho de veto impide que se cumpla con esta, se está sentando un pobre precedente.

<sup>104</sup> En 2009 el secretario general de Naciones Unidas instó a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a abstenerse de ejercer o amenazar con ejercer el derecho de veto en situaciones en que sea evidente que no se ha cumplido con la responsabilidad de proteger, pero esta recomendación no se ha implementado. Véase LLANOS MARDONES, Hugo Ignacio, *op. cit.*, p. 138.

<sup>105</sup> Véase DOS SANTOS SOARES, Alfredo; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 144; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, «Responsabilidad de proteger, Siria...» *op. cit.*, p. 17; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, «La Responsabilidad de proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad...» *op. cit.*, p. 135.

<sup>106</sup> Véase PALACIÁN DE INZA, Berta, *op. cit.*, p. 3; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, «Responsabilidad de proteger, Siria...» *op. cit.*, p. 3.

<sup>107</sup> Véase PALACIÁN DE INZA, Berta, *op. cit.*, p. 6.

<sup>108</sup> Véase PALACIÁN DE INZA, Berta, *op. cit.*, p. 7.

Lo que queda claro es que de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas es el Consejo el órgano competente para adoptar tales decisiones<sup>109</sup>; otra cosa es que la práctica haya demostrado que el sistema articulado adolece de graves vicios que pueden poner en riesgo conceptos como el de la responsabilidad de proteger, y, lo que es más graves, el sistema de actuación de Naciones Unidas y la seguridad y estabilidad internacional. De ahí que se haya apuntado la necesidad de reforma, de manera que, en caso de inacción del Consejo, la Asamblea pudiese tomar decisiones para adoptar medidas colectivas<sup>110</sup>. También se reclama el papel de las organizaciones regionales. La responsabilidad de proteger ha servido para remarcar la necesidad de revisar este aspecto.

En esta última idea es importante resaltar la propuesta efectuada por Francia en 2013 pidiendo la adopción de un código de conducta que implique la renuncia de derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad en determinados casos<sup>111</sup>. La propuesta fue presentada formalmente a finales de 2013, pero en realidad ha sido objeto de tres actos protagonizados por su jefe de Estado, su ministro de Asuntos Exteriores y por el representante permanente adjunto de dicho país ante la organización de Naciones Unidas. Esta propuesta se efectúa en un contexto en que la figura de la responsabilidad de proteger está muy presente, fundamentalmente por el caso de Siria<sup>112</sup>. Lo que sugiere es una autolimitación del derecho de veto de los miembros permanentes en ciertos supuestos excepcionales con una cláusula de salvaguarda. Se trata de una reforma informal, ya que no exigiría una enmienda formal de la Carta. Podemos citar tres elementos característicos.

En primer lugar es que lo que se propone es un acuerdo de carácter político, un código de conducta de estos cinco Estados con derecho de veto, pues generaría para sus autores obligaciones morales o políticas, pero no sería exigible jurídicamente<sup>113</sup>.

La autolimitación en realidad es parcial, ya que solo se aplicaría a casos concretos, en el caso de la comisión de crímenes masivos<sup>114</sup>. En este caso Francia propone que la decisión se deje

<sup>109</sup> Véase LLANOS MARDONES, Hugo Ignacio, *op. cit.*, p. 137; FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.*, pp. 174 y ss.; ZABALETA CARTÓN, Berta, *op. cit.*, pp. 11 y 12.

<sup>110</sup> Véase AÑAÑOS MEZA, María Cecilia, *op. cit.*, p. 178.

<sup>111</sup> Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, pp. 129-142; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, «Responsabilidad de proteger, Siria...» *op. cit.*, pp. 9-15; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, «La Responsabilidad de proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad...» *op. cit.*, pp. 125-132.

<sup>112</sup> El discurso del presidente francés, Hollande, lo muestra claramente: «es responsabilidad de Naciones Unidas actuar. Y cada vez que nuestra organización se muestra impotente, es la paz la que primero sufre. Propongo yo por ello que un código de buena conducta pueda ser definido entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y que en el caso de crímenes en masa puedan decidir renunciar colectivamente a su derecho de veto». Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, «Responsabilidad de proteger, Siria...» *op. cit.*, p. 10; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 130.

<sup>113</sup> Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, «Responsabilidad de proteger, Siria...» *op. cit.*, p. 10; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, «La Responsabilidad de proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad...» *op. cit.*, p. 126; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 131.

<sup>114</sup> *Ibidem*, GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, p. 11; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, p. 127; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, p. 133.

en manos de una autoridad al margen del Consejo, y propone que sea el secretario general, al amparo del artículo 99 de la Carta. Ahora bien, se plantea el problema de qué deba considerarse crímenes atroces, concepto que debería quedar claramente determinado.

Se incluye una cláusula de salvaguardia, que se justifica el realismo, y que consiste en la exclusión de este código de conducta en aquellos casos en que los intereses vitales nacionales de un miembro permanente corriesen peligro<sup>115</sup>.

Esta propuesta francesa es positiva, si bien no ha sido seguida por el resto de los Estados. No obstante, en nuestra opinión, presenta dos aspectos que se deberían modificar a fin de que el código de conducta sea realmente eficaz.

En primer lugar, debería dejarse claro qué debemos entender por crímenes de masa a efectos de la aplicación de este código. Para ello, sería adecuado establecer los criterios generales a tener en cuenta para definir un crimen como masivo, a continuación establecer un listado ejemplificativo, y por ende, *numerus apertus*, y finalmente establecer que en caso de discrepancias en algún asunto concreto debería someterse la cuestión a la Corte Penal Internacional, cuya resolución debería ser vinculante.

El segundo problema con el que nos encontramos es con la cláusula de salvaguardia, ya que, como indica el profesor Gutiérrez Espada, con la misma «estamos quitando con una mano lo que hemos dado con la otra». Estamos plenamente de acuerdo con este autor cuando recomienda prescindir de la misma<sup>116</sup>.

Resulta, por tanto, clara la necesidad de revisar el proceso de toma de decisiones del Consejo de Seguridad y, por ende, el derecho de veto, al menos en aquellos casos en que se están cometiendo crímenes internacionales contra la población civil, para que la responsabilidad de proteger pueda ser aplicada en sus diferentes manifestaciones, y en particular, en su deber de reaccionar<sup>117</sup>.

### *Mecanismos de control*

Un aspecto fundamental para dotar de legitimidad a este principio es la existencia de instrumentos que permitan controlar el uso de la fuerza, la instrumentalización y el abuso, y supongan un sometimiento de sus actores a un control jurídico<sup>118</sup>.

Para que exista seguridad jurídica es fundamental que se articule un mecanismo neutral de control. Es importante que se constituya un órgano que pueda fiscalizar la legalidad de las

<sup>115</sup> *Ibidem*, GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, p. 11; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, p. 127; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, p. 133.

<sup>116</sup> *Ibidem*, GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, p. 15; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, p. 140.

<sup>117</sup> *Ibidem*, GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, p. 155.

<sup>118</sup> Véase AÑAÑOS MEZA, María Cecilia, *op. cit.*, pp. 188 y 192.



actuaciones de Naciones Unidas, principalmente del Consejo de Seguridad. Hasta el momento el Consejo no está sometido a ningún control jurisdiccional que determine la legalidad de las medidas que establece mediante sus resoluciones<sup>119</sup>. Mientras esto sea así, es muy difícil desvirtuar las críticas que cuestionan las resoluciones adoptadas por Naciones Unidas y, por ende, aquellas que se refieren específicamente a la responsabilidad de proteger.

#### *La responsabilidad de proteger y la Corte Penal Internacional*

Desde que nació el concepto de responsabilidad de proteger, éste se ha ligado a las intervenciones humanitarias, pero no a un sistema de justicia penal internacional<sup>120</sup>.

La única manifestación que podríamos citar del papel atribuido al Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, es la creación de los Tribunales Penales Internacionales *ad hoc*: Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (1993) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (1994). Ahora bien, esto se produce antes del nacimiento del concepto que ahora estamos analizando. En nuestra opinión, un mecanismo para dotar de legitimidad la responsabilidad de proteger y a la vez hacerla más efectiva, sería relacionarla con la justicia penal internacional.

Sí pues podemos encontrar vinculación entre la responsabilidad de proteger y los principios contenidos en los párrafos 138 y 139 del Documento final de la Cumbre de 2005. En estos párrafos se reconoce la responsabilidad de los Estados de proteger a su población frente al genocidio, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y limpieza étnica, lo que supone, entre otras medidas, la articulación de mecanismos de sanción penal si se cometen tales actos. Además también se reconoce la capacidad de la comunidad internacional para utilizar todos los instrumentos necesarios para restablecer la paz y la seguridad internacional, de acuerdo con lo dispuesto en los capítulos VI y VII de la Carta.

Por tanto, como señala la profesora Martínez Guerra<sup>121</sup>:

«Desde el punto de vista jurídico-penal, los apartados 138 y 139 citados alaban la labor realizada por la Corte Penal Internacional y subrayan el doble papel de los Estados en la persecución y colaboración para la sanción de estos crímenes, aunque lo más significativo es el carácter preventivo general que le atribuye a la sanción

<sup>119</sup> Véase JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco: «Tutela judicial efectiva, pilares intergubernamentales de la Unión Europea y Naciones Unidas o viceversa», en CUERDA RIEZU, A. y JIMÉNEZ GARCÍA, F. (Dir.): *Nuevos desafíos del derecho penal internacional: terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 2009, p. 419.

<sup>120</sup> Véase MARTÍNEZ GUERRA, Amparo: «La Corte Penal Internacional y la responsabilidad de Proteger. A propósito de la orden de arresto contra el presidente Bashir», *La Ley Penal*, n.º 67, Sección Jurisprudencia aplicada a la práctica, enero 2010, disponible en [laleydigital.es](http://laleydigital.es).

<sup>121</sup> *Ibidem*.

penal, al mantener que el genocidio y los crímenes contra la humanidad son resultado de decisiones políticas calculadas y que, por tanto, la existencia de Tribunales Penales Internacionales despliega un efecto preventivo general sobre los potenciales autores de este tipo de delitos».

Vemos, por tanto, como existe una relación clara y necesaria entre el derecho penal y la responsabilidad de proteger. En primer lugar, cumple una de las funciones del derecho penal, que es la disuasión, ya que una manera de prevenir estos delitos es que las personas que piensen cometerlos vean que existen consecuencias jurídicas graves si lo hacen. En segundo lugar, en la fase de reacción de la responsabilidad de proteger, es importante poder adoptar medidas penales contra los responsables de tales crímenes a fin de que triunfe el principio de la responsabilidad de proteger y puedan cesar antes tales actos. También es importante la parte penal en la reconstrucción, ya que, como hemos dicho, esta fase es fundamental para evitar que el conflicto vuelva a producirse. Si efectivamente al restablecer las estructuras básicas del país, se redactan leyes penales sólidas que tipifiquen crímenes de guerra, es más difícil que en el futuro vuelvan a cometerse tales atrocidades.

Podemos concluir, por todo lo expuesto, que para que la responsabilidad de proteger triunfe es necesario que exista una respuesta penal sólida tanto a nivel internacional como nacional, en los códigos penales de los distintos Estados.

### *Consideraciones finales*

El concepto de responsabilidad de proteger es nuevo, apenas tiene diez años de vida, y su aplicación ha sido muchas veces insuficiente por falta de consenso político.

Desde 2001 este concepto es el centro de los debates de las intervenciones, hasta que finalmente se aprobó en la Cumbre de Naciones Unidas de 2005. Se trata de un principio moral más que de una obligación jurídica.

La aprobación del concepto de la responsabilidad de proteger supone un avance importante desde que surgió el debate de la intervención humanitaria<sup>122</sup>. El derecho cuenta con una nueva herramienta<sup>123</sup> para abordar la protección de los derechos humanos: la responsabilidad de proteger, que tiene vocación de consolidarse como una norma de derecho internacional<sup>124</sup>.

<sup>122</sup> Véase GARRIGUES, Juan, *op. cit.*, p. 178.

<sup>123</sup> Véase SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio, *op. cit.*, p. 100.

<sup>124</sup> Señala con mucho optimismo Garretón: «lo importante es que este desarrollo es inatajable, y logrará su consolidación superando las mismas dificultades con que se encontró el derecho internacional de los derechos humanos, que nace hace solo 64 años con una modesta declaración en ese entonces no vinculante, y hoy es el meollo de la política, la moral, la historia, el derecho, las relaciones internacionales, la sociología, las comunicaciones, la educación, la medicina, todas las artes y todas las manifestaciones políticas y culturales». Véase GARRETÓN, Rafael, *op. cit.*

Pero para ello pensamos que es necesario clarificar ciertas cuestiones que surgen a la hora de su aplicación práctica. Así mismo, es fundamental superar la tensión que existe entre los intereses de los Estados y las necesidades de las comunidades desprotegidas<sup>125</sup>, lo que se hace más evidente con el derecho de veto que ostentan los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Se han lanzado numerosas críticas sobre el mal uso que se está haciendo de este principio, lo que lleva a pensar que los países lo utilizan para implementar sus propias estrategias en función de sus intereses.

La responsabilidad de proteger comprende tres dimensiones, de las cuales la prevención es la más importante y la que ocupa un papel central; se deben articular medidas para potenciar la prevención, como la creación de mecanismos de alerta temprana o los esfuerzos diplomáticos para evitar conflictos.

El uso de la fuerza tiene que ser la *ultima ratio*, el último recurso, y solo cuando las otras medidas hayan fracasado.

Naciones Unidas debe seguir trabajando para definir la naturaleza exacta y contenido de la responsabilidad de proteger, así como el procedimiento para su puesta en marcha y los mecanismos de control.

Una de las cosas que se apuntan para hacer efectiva la responsabilidad de proteger es que los Estados aprueben leyes nacionales contra el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, porque cuando esas leyes no existen, los tribunales nacionales no pueden aplicar las normas internacionales para castigar el genocidio y otros crímenes de guerra que se cometan en su país.

## LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN LA PRÁCTICA

Lo cierto es que el Consejo de Seguridad muy pocas veces lo ha mencionado expresamente, aunque lo haya utilizado.

### *Darfur (2006)*

La primera vez que el Consejo de Seguridad se refirió a ella fue en abril de 2006, en la Resolución 1634 sobre la Protección de civiles en conflictos armados<sup>126</sup>. El Consejo de Seguridad se remitió a esa Resolución en agosto de 2006 al aprobar la Resolución 1706 por

---

<sup>125</sup> Kofi Annan dijo en su discurso de despedida: «Cuando veo los asesinatos, las violaciones y el hambre que sufre la gente de Darfur, me pregunto si hemos conseguido ir más allá de la retórica. La lección debe ser que doctrinas bien intencionadas como la responsabilidad de proteger solo serán pura retórica a menos que, y hasta que, los que tengan el poder para intervenir eficazmente (ejerciendo fuerza política, económica y como último recurso fuerza militar) estén preparados para asumir el liderazgo». Véase GARRIGUES, Juan, *op. cit.*, p. 157.

<sup>126</sup> Véase [http://www.ceipaz.org/images/contenido/Resoluci%C3%B3n%201674%20\(2006\)\\_ESP.pdf](http://www.ceipaz.org/images/contenido/Resoluci%C3%B3n%201674%20(2006)_ESP.pdf).

la que se autorizaba el despliegue de las tropas de mantenimiento de paz de Naciones Unidas en Darfur (Sudán)<sup>127</sup>. En este caso, se autorizaba a Naciones Unidas a proteger a los civiles que se encontraban sometidos a amenazas de violencia física «sin perjuicio de la responsabilidad que atañe al Gobierno de Sudán». Precisamente Darfur se señalaba como uno de los grandes retos de la responsabilidad de proteger<sup>128</sup>. Pero la respuesta internacional fue ineficaz: la presencia internacional en el terreno fue deficiente y no se consiguió poner en marcha medidas coercitivas efectivas, entre otras causas, por el veto de China.

#### *Birmania<sup>129</sup> (2006-2007)*

Hasta septiembre de 2006 no se consideró que la situación de Birmania debía ser llevada ante el Consejo de Seguridad. Pero la alegría se desvaneció pronto, ya que Rusia y China vetaron la primera Resolución de enero de 2007 que exhortaba al gobierno a detener todos los ataques contra las minorías étnicas y ofrecer un acceso libre de obstáculos a las organizaciones humanitarias. Para justificar su veto, Rusia y China argumentaron que la situación de Birmania no suponía una amenaza a la paz y la seguridad de la región y que el Consejo de Seguridad no era lugar para tratar los asuntos internos de un Estado. No hicieron referencia alguna a la responsabilidad colectiva de proteger. Posteriormente, en 2007 el Consejo de Seguridad aprobó una declaración presidencial que deploraba la violencia contra los manifestantes pacíficos y exigía un diálogo sincero con las partes involucradas y los grupos étnicos para alcanzar una reconciliación nacional. Pero no se mencionaba la protección de los civiles de las minorías étnicas que sufrían violencia y desplazamientos forzados perpetrados por las fuerzas gubernamentales. Debido a esta situación, se debería haber considerado este país bajo el prisma de la responsabilidad de proteger.

#### *Libia (2011-2013)*

La primera vez que se menciona de manera explícita la responsabilidad de proteger es en las Resoluciones 1970 (2011)<sup>130</sup> y 1973 (2011)<sup>131</sup> del Consejo de Seguridad.

El profesor Gutiérrez Espada apunta que los acontecimientos desencadenados en Libia podrían suponer un antes y un después de la responsabilidad de proteger<sup>132</sup>.

<sup>127</sup> Véase <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1706%20> (2006).

<sup>128</sup> Véase GARRIGUES, Juan, *op. cit.*, p. 174.

<sup>129</sup> Véase [http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/6408/1/RMF\\_30\\_03.pdf](http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/6408/1/RMF_30_03.pdf).

<sup>130</sup> Véase <https://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1970> (2011).

<sup>131</sup> Véase <https://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1973> (2011).

<sup>132</sup> Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 88.

Tras los ataques sistemáticos y generalizados del régimen de Libia contra la población civil, el 26 de febrero de 2011, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó por unanimidad<sup>133</sup> la Resolución 1970 (2011), haciendo referencia explícita a la responsabilidad de proteger. El Consejo denunció la violación sistemática de los derechos humanos por parte del gobierno de Libia, exigió que se pusiera fin a la violencia recordando a las autoridades libias «su responsabilidad de proteger a la población» e impuso un conjunto de sanciones internacionales en virtud del capítulo VII de la Carta, con arreglo al artículo 41. El Consejo decidió también remitir la situación al Tribunal Penal Internacional<sup>134</sup>.

Posteriormente, en la Resolución 1973 (2011), aprobada el 17 de marzo de 2011, el Consejo señala que se ha producido una escalada de violencia y elevado número de víctimas civiles y recuerda que las autoridades libias tienen la responsabilidad de proteger a su población. Denuncia que el gobierno libio está cometiendo graves violaciones de derechos humanos y que estos ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil pueden constituir crímenes de lesa humanidad. También exige que se ponga fin a la vigilancia y a los ataques contra los civiles. Así las cosas, autoriza a los Estados miembros a adoptar «todas las medidas necesarias» para proteger a civiles y zonas pobladas por civiles bajo amenaza de ataque, aunque excluye la posibilidad de que una fuerza extranjera ocupase de forma alguna parte del territorio libio<sup>135</sup>.

Algunos días después, en aplicación de la resolución, los aviones de la OTAN iniciaron sus ataques contra las fuerzas de Gadafi. Las fuerzas rebeldes ocuparon Trípoli en agosto y la muerte de Gadafi en octubre de 2011 derrocó el antiguo régimen.

La interpretación y la aplicación de esta Resolución, no obstante, no ha estado exenta de controversias entre diferentes países, y se denunció que algunos Estados podían haber hecho un uso desmedido de lo dispuesto en la resolución con fines particulares<sup>136</sup>.

Se ha dicho que los ataques incumplían la resolución y se decantaban a favor de la protección de las fuerzas rebeldes. La intervención de la operación militar utilizando todas las medidas necesarias, de acuerdo con las resoluciones, debería haberse limitado a proteger a la población civil y garantizar la zona de prohibición de vuelos, y la intervención estaba yendo más allá y tomando partido por una de las partes en conflicto. La Responsabilidad de Proteger debe llevarse a cabo con la intención de proteger a la población

<sup>133</sup> A pesar de las abstenciones de Alemania, Brasil, China, India y Rusia, el Consejo fue contundente en su decisión. Véase FERNÁNDEZ GIBAJA, Alberto, *op. cit.*

<sup>134</sup> Véase SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio, *op. cit.*, p. 84.

<sup>135</sup> Véase MARRERO ROCHA, Inmaculada, *op. cit.*, p. 131.

<sup>136</sup> Véase FERNÁNDEZ GIBAJA, Alberto, *op. cit.*; BERMEJO GARCÍA, Romualdo: «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*, n.º 21, 2011, p. 35; ESTÉBANEZ GÓMEZ, Francisco J., *op. cit.*, p. 9.

de atrocidades, y si se buscan otros fines, el uso de la fuerza no estaría amparado por esta figura<sup>137</sup>.

En este caso, la responsabilidad de proteger salió mal parada por el mal uso que de ella se hizo, lo que pone de manifiesto que una responsabilidad de proteger mal aplicada perjudica la credibilidad del concepto y su ulterior aplicación a otros supuestos de hecho<sup>138</sup>.

Tras la finalización de esta misión por la OTAN, se dictó la resolución 2009 (2011), de 16 de septiembre (Misión de Apoyo de las Naciones Unidas, UNSMIL) por la que se establecía una misión para restablecer y consolidar la paz y ayudar al gobierno en transición a redactar una constitución y celebrar elecciones. Para llevarla a cabo la Unión Europea desplegó una misión civil, EUBAM Libia. De esta manera, el tercer componente de la Responsabilidad de Proteger, se ha aplicado también en Libia, siendo la primera vez que se ha puesto en marcha.

#### *Cote d'Ivoire (2011)*

En respuesta al incremento de la violencia contra la población de Cote d'Ivoire después de las elecciones de 2010, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la Resolución 1975 (2011)<sup>139</sup>, en la que condenaba graves violaciones de los derechos humanos cometidas por el gobierno. En la resolución se cita «la responsabilidad primordial de cada Estado de proteger a su población civil» y se afirmaba que Naciones Unidas podía utilizar «todos los medios necesarios para proteger la vida y los bienes». Para tratar de proteger a la población civil Naciones Unidas inició una misión militar que terminó satisfactoriamente en abril de 2011.

#### *Yemen (2011)*

La Resolución 2014 (2011)<sup>140</sup> del Consejo de Seguridad condenó a las autoridades de Yemen por las violaciones de los derechos humanos y alentó el inicio de un proceso político de transición de poder a los yemeníes, que abarcó la celebración de elecciones anticipadas. En

<sup>137</sup> Véase FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.*, p. 159; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, pp. 93 y 104. Señalan estos autores que «es cierto que la aprobación de la resolución obedeció a la conjunción de varios factores políticos que quizás no vuelvan a repetirse, pero estamos de acuerdo con quienes afirman que es difícil de imaginar cómo podría haberse aprobado con la invocación durante la pasada década del principio de la responsabilidad de proteger».

<sup>138</sup> El secretario general, en su informe de 22 de mayo de 2012, reconoció que la aplicación de la resolución 1973 (2011) «puede haber tenido el inesperado efecto de minar la agenda de la protección de los civiles, incluso como una herramienta de acción en crisis futuras». *Ibidem*, p. 106.

<sup>139</sup> Véase [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1975%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1975%20(2011)).

<sup>140</sup> Véase [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2014%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2014%20(2011)).

esta Resolución se recordaba explícitamente la responsabilidad primordial de Yemen de proteger a su población.

#### *Sudán del Sur (2011)*

El Consejo de Seguridad el 8 de julio de 2011, mediante la Resolución 1896 (2011)<sup>141</sup>, estableció una misión de mantenimiento de paz de Naciones Unidas en Sudán del Sur, encargada de asesorar y prestar asistencia al gobierno en el cumplimiento de su responsabilidad de proteger a la población civil<sup>142</sup>.

#### *Siria (2012-2014)*

Siria es un claro ejemplo de aquellas situaciones que demandan la responsabilidad de proteger y en las que no se puede llegar a un acuerdo.

Ante la crisis que sufría este país, en que las fuerzas de seguridad habían matado a casi 10.000 civiles, el 4 de febrero de 2012 el Consejo de Seguridad votó un proyecto de Resolución en el que se pedía al gobierno de Siria que pusiera fin a la violencia contra la población civil y retirara las fuerzas armadas.

Trece de los quince miembros del Consejo votaron a favor, pero China y Rusia ejercieron su derecho de veto e impidieron que se aprobara la resolución.

Más tarde, tanto la Asamblea General como el Consejo de Derechos Humanos condenaron las violaciones sistemáticas y generalizadas de los derechos humanos por las autoridades sirias y exigieron que el gobierno pusiese fin a esa situación y protegiera a su población. La alta comisionada para los Derechos Humanos instó al Consejo de Seguridad a que asumiera la responsabilidad de proteger a la población de Siria, y los asesores especiales sobre la prevención del genocidio y sobre la responsabilidad de proteger pidieron que se buscara solución.

El desarrollo de una guerra civil que dura desde 2011 en un país como Siria, en el que se han usado armas químicas, que representa uno de los lados más oscuros de la llamada primavera árabe, y en el que se vulneran sistemáticamente los derechos humanos, supone una clara

---

<sup>141</sup> Véase [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1975%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1975%20(2011)).

<sup>142</sup> La Resolución remarca 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».



amenaza contra la paz y la seguridad internacionales<sup>143</sup>, que requiere una pronta y efectiva respuesta internacional.

Como consecuencia del uso de armas químicas se consiguió dictar la resolución 2118 (2013), de 27 de septiembre, que condena el empleo de armas químicas, calificándolo de amenaza contra la paz y la seguridad internacionales, y declara que Siria debería renunciar a cualquier empleo, desarrollo, producción, adquisición, conservación o transmisión de las mismas, pero ignora dos cuestiones básicas: la posibilidad de imponer medidas coercitivas en caso de incumplimiento, y la responsabilidad individual por los crímenes de guerra cometidos en Siria<sup>144</sup>.

Posteriormente se ha logrado aprobar la resolución 2139 (2014), de 22 de febrero, que condena enérgicamente las violaciones generalizadas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas sistemáticamente por las partes en conflicto, y recuerda la obligación de distinguir entre la población civil y los combatientes y la prohibición de cometer ataques indiscriminados contra la población civil, pero obvia la doctrina de la responsabilidad de proteger. Simplemente exige a las partes en conflicto que permitan el acceso de la asistencia humanitaria de los organismos de Naciones Unidas y cumplan las medidas para asegurar la asistencia sanitaria y la protección de la población civil, pero no establece tampoco la posibilidad de adoptar medidas en el caso de que Siria continúe vulnerando los derechos humanos. Por tanto no parece que esta resolución vaya a lograr una mejora de la situación de la población civil en Siria, por lo que, mientras algunos lo consideran un hito importante, otros autores discrepan al respecto<sup>145</sup>.

En la práctica y a lo largo de 2015, continúan produciéndose llamamientos y declaraciones de la asesora especial de la Responsabilidad de Proteger sobre las escaladas de violencia y la falta de respeto a los derechos humanos que sigue sufriendo el pueblo de Siria<sup>146</sup>.

En cuanto a la aportación española cabe resaltar que en su intervención en el debate de la Asamblea General de la ONU el pasado mes de septiembre de 2015, el ministro de Asuntos Exteriores de España señaló que «la solución al conflicto sirio es urgente. Tenemos que trabajar en dos frentes. En primer lugar, dar una respuesta humanitaria inmediata para aliviar el sufrimiento del pueblo sirio. En segundo lugar, apoyar el proceso político inclusivo presentado por el enviado especial del secretario general, Staffan de Mistura».

<sup>143</sup> Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, «Responsabilidad de proteger, Siria...» *op. cit.*, p. 2; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, «La Responsabilidad de proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad...» *op. cit.*, p. 115; MARRERO ROCHA, Inmaculada, *op. cit.*, p. 128.

<sup>144</sup> Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 116.

<sup>145</sup> *Ibidem*, p. 120.

<sup>146</sup> <http://www.un.org/es/preventgenocide/adviser/statements.shtml>.

*Malí (2012)*

En la Resolución 2071 (2012) del Consejo de Seguridad de 12 de octubre de 2012<sup>147</sup>, están claramente presentes los dos elementos de la responsabilidad de proteger. Por un lado, reitera la obligación del Estado de proteger a su población señalando que «incumbe a las autoridades malienses la responsabilidad principal de velar por la seguridad y la unidad en su territorio y proteger a sus civiles respetando el derecho internacional humanitario, el Estado de derecho y los derechos humanos». Al mismo tiempo apunta la posibilidad de «responder a la solicitud de las autoridades de transición de Malí en relación con una fuerza militar internacional, incluidos los medios y las modalidades del despliegue previsto, en particular el concepto de las operaciones, la capacidad de generación de la fuerza, el número de efectivos y los costes financieros de apoyo», pero remarca el «firme compromiso con la soberanía, la unidad y la integridad territorial de Malí». En esta misión participan las Fuerzas Armadas españolas.

Por su parte, la Unión Europea ha implementado, al amparo de la Resolución, la misión EUTM MALÍ consistente en el despliegue de una misión en el territorio de la República de Malí para el entrenamiento de las Fuerzas Armadas de Malí y su personal, también con participación del Ejército español.

*República Centroafricana (2013)*

El 1 de octubre de 2013, el asesor especial para la Prevención del Genocidio y la asesora especial sobre la Responsabilidad de Proteger, alertaban de la situación en la República Centroafricana, donde los conflictos internos en el país habían abierto la puerta a crímenes atroces, produciendo multitud de desplazados, y llegándose incluso a hablar de pregenocidio.

Si bien ya existían dos misiones en la zona<sup>148</sup>, estas eran insuficientes, por lo que se dictó la Resolución del Consejo de Seguridad 2126 (2013), de 5 de diciembre, que otorga a la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con liderazgo de la Unión Africana y participación francesa (MISCA), la tarea de proteger a los civiles y restablecer la seguridad y el orden público<sup>149</sup>. En ella se recalca que «las autoridades de la República Centroafricana son las principales responsables de proteger a la población civil y garantizar la seguridad y la

<sup>147</sup> <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2071> (2012).

<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2085> (2012).

<sup>148</sup> Se encontraba en la zona la misión de Naciones Unidas BINUCA, aprobada por Resolución 1778 (2007), de 25 de septiembre, y una pequeña misión de la Comunidad Económica de los Estados Centroafricanos. Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 149.

<sup>149</sup> Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 150, quienes señalan que quizá los errores cometidos en Libia y en Siria han sido tomados en cuenta y se han tratado de enmendar en la presente resolución. En el mismo sentido GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, «Responsabilidad de proteger, Siria...» *op. cit.*, p. 16; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, «La Responsabilidad de proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad...» *op. cit.*, p. 133.

unidad en su territorio» y destaca «la obligación que les incumbe de velar por que se respeten el derecho internacional humanitario, el derecho de los derechos humanos y el derecho de los refugiados». Cabe resaltar que esta resolución pedía al secretario general la creación de una comisión de encuesta para determinar las violaciones de derechos humanos cometidas por los bandos del conflicto, comisión que se constituyó y envió el correspondiente informe en el que se pone de manifiesto la comisión de crímenes de guerra y contra la humanidad, ante lo cual, el presidente de la República de transición ha pedido a la Corte Penal Internacional que investigue y, en su caso enjuicie, estos crímenes<sup>150</sup>.

Posteriormente la resolución 2149 (2014), de 10 de abril, sustituye MISCA por la Misión multidimensional Integrada de Naciones Unidas para la estabilización de la República Centroafricana (MINUSCA), en la que el ejército español participa prestando apoyo a Francia en el desarrollo de la misión encomendada.

Junto con esto, la Unión Europea ha enviado la misión EUFOR RCA autorizada por el Consejo de Seguridad 2113 (2014), de 28 de enero, en la que también participan tropas españolas. La misión, de acuerdo con la resolución del Consejo, consiste en contribuir a la protección de los civiles en peligro, particularmente refugiados y desplazados, facilitar el reparto de ayuda humanitaria y el libre movimiento del personal humanitario, y proveer un entorno seguro en el área de operaciones.

#### *Yemen (2013-2014)*

La violencia imperante en el país ha llevado al Consejo de Seguridad a dictar la resolución 2140 (2014), de 26 de febrero, en la que el Consejo, preocupado por las denuncias de graves abusos de los derechos humanos y actos de violencia contra los civiles en las provincias del norte y del sur «destaca la necesidad de que las partes tomen todas las medidas necesarias para evitar bajas de los civiles y respetar y proteger a la población civil» y exhorta a todas las partes a que «tomen las medidas necesarias para garantizar la seguridad del personal de asistencia humanitaria y de las Naciones Unidas y su personal asociado y civiles».

Al igual que sucede en el caso de Siria, a lo largo de 2015 encontramos declaraciones de la asesora especial de la responsabilidad de proteger advirtiendo los graves crímenes contra la población civil que se están produciendo en Yemen y recordando que «las autoridades nacionales tienen la responsabilidad primaria de proteger a la población de Yemen. Pero también la comunidad internacional tiene la responsabilidad de proteger a las poblaciones de genocidios, crímenes de guerra, limpiezas étnicas y crímenes contra la humanidad, y tiene que intensificar sus esfuerzos para cumplir con esta responsabilidad colectiva»<sup>151</sup>.

<sup>150</sup> *Ibidem*, p. 152.

<sup>151</sup> <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/2015-09-04%20Statement%20on%20Yemen%20-%20final.pdf>.

Las resoluciones en los casos de la República Centroafricana y de Yemen, si bien es cierto que no mencionan explícitamente la responsabilidad de proteger, sí hacen uso de este concepto, lo que revela que la responsabilidad de proteger es, como señala algún autor<sup>152</sup>, con el que estamos plenamente de acuerdo, un instrumento del que no se puede prescindir en las relaciones internacionales contemporáneas y que ha avivado el debate sobre la necesaria implicación de la comunidad internacional en las grandes crisis humanitarias para proteger a la población civil de crímenes, pudiendo autorizar incluso el uso de la fuerza si fuera necesario (como uno de los pilares de la responsabilidad de proteger, esto es, la responsabilidad de reaccionar).

Podemos observar que la práctica internacional, desde que se aprobó el principio de la responsabilidad de proteger en la Cumbre Mundial de 2005, va siendo aceptada, pero demuestra que, si se sigue permitiendo que los miembros del Consejo de Seguridad hagan caso omiso de la obligación por parte de la comunidad internacional de proteger a los civiles de crímenes masivos, se está sentando un mal precedente de la responsabilidad de proteger, ya que se denuncia por parte de la sociedad internacional que en muchos casos no se adoptan las medidas necesarias, o estas se implementan mal, por interés de los Estados que van más allá de la responsabilidad de proteger<sup>153</sup>. Por tanto, en nuestra opinión, para que la responsabilidad de proteger cumpla el fin para el que se creó y se convierta en una norma de derecho internacional, es necesario que se utilice bien, y si para ello es preciso reformar el Consejo de Seguridad y/o el procedimiento u órgano competente para adoptar resoluciones que permitan adoptar medidas para proteger a la población de un Estado, debe llevarse a cabo tal reforma. De lo contrario existe el riesgo, no solo de que la responsabilidad de proteger pierda su virtualidad, sino, lo que es más grave, que todo ello provoque un retroceso en la evolución de los conceptos de no intervención y soberanía. En efecto, como hemos apuntado se ha evolucionado en la interpretación de estos principios debido al nuevo carácter de los conflictos que afectan al mundo y a la evolución de la sociedad internacional, que evidencia la existencia de situaciones que afectan a la paz y seguridad internacional y que suponen una violación de derechos humanos, lo que exige la intervención de la comunidad internacional. Pero si la práctica demuestra que la interpretación de estos principios se utiliza por parte de algunos Estados para satisfacer sus intereses particulares, se corre el riesgo de sufrir una «involución» y frenar el desarrollo del derecho internacional.

---

<http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/2015-09-15%20Statement%20on%20Yemen%20-%20final.pdf>.

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 153. En el mismo sentido véase ZABALETA CARTÓN, Berta, *op. cit.*, p. 3.

<sup>153</sup> Algunos países limitan la responsabilidad de proteger por miedo o sospecha de que ciertas potencias la utilicen para otros intereses más allá de los puramente humanitarios (geopolíticos, económicos...). Parece que este es uno de los motivos de la no invocación de este principio en el conflicto Sirio, sobre todo tras la extralimitación de la OTAN en Libia. Véase ESTÉBANEZ GÓMEZ, Francisco J., *op. cit.*, pp. 9-11.

## UNIÓN EUROPEA, ESPAÑA Y LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

### *Antecedentes y actualidad de la Unión Europea*

La doctrina de la Unión Europea en materia de intervención humanitaria se formula por primera vez en el Tratado de Maastricht en 1992, al establecer la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) como uno de los tres pilares de la Unión<sup>154</sup>.

Tras la reforma del Tratado de Ámsterdam de 1997<sup>155</sup>, se incorporan las llamadas misiones Petersberg<sup>156</sup> de la Unión Europea Occidental y la PESC se transforma en la Política Europea de Seguridad y Defensa (PCSD), con lo que cobran una especial importancia las intervenciones de paz<sup>157</sup>.

Las misiones Petersberg son actividades militares relacionadas con la protección de derechos humanos, con el objeto de proteger a civiles no combatientes.

Posteriormente, nos parece interesante señalar que en la Declaración de Saint-Malo de 1998, Francia y Reino Unido acordaron la necesidad, no solo de una política europea de defensa y seguridad en la Unión, sino que dicha política debería verse apoyada por una fuerza militar creíble y por estructuras logísticas adecuadas, evitando duplicidades en relación a la OTAN.

En esta línea, en Helsinki en 1999 el Consejo estableció una fuerza de intervención de 60.000 miembros<sup>158</sup>, que ha sido utilizada en varias ocasiones, entre otras en Bosnia, Macedonia o Sudán<sup>159</sup>.

<sup>154</sup> Véase DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.), *Misiones internacionales de Paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*, Instituto Universitario general Gutiérrez Mellado, Madrid, 2006, p. 179; SÁNCHEZ ESTEBAN, Julián: «El marco jurídico de la ayuda humanitaria», *Boletín de Información del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007, p. 70; URIBE OTALORA, Ainhoa, *La política de seguridad y defensa de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 23.

<sup>155</sup> Entre las novedades introducidas por el Tratado de Ámsterdam en la materia podemos citar dos: la creación de un nuevo instrumento normativo, las estrategias comunes; y el establecimiento de un secretario general del Consejo y alto representante de la PESC, siendo elegido Javier Solana. Véase URIBE OTALORA, Ainhoa, *op. cit.*, p. 27.

<sup>156</sup> Artículo 17 Tratado de Ámsterdam: «Las cuestiones a que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz».

<sup>157</sup> Véase VÁZQUEZ RAMOS, Alfredo, *Otra dimensión estratégica. Financiar las operaciones militares de gestión de crisis en la UE*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 91/2013, Madrid, octubre 2013, p. 3; GARCÍA MARTÍN, Laura, *La PCSD a través de las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea: estudio de caso de la EUTM Malí*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 21/2014, Madrid, febrero 2014, p. 2.

<sup>158</sup> En Helsinki el Consejo Europeo estableció en el punto 26: «La Unión contribuirá a la paz y seguridad internacionales de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas. La Unión reconoce que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas es el primer responsable del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales». Consecuentemente el punto 27 declara: «El Consejo Europeo ha destacado su determinación de crear una capacidad de decisión autónoma y, en aquellas operaciones militares en las que no participe la OTAN en su conjunto, la capacidad de iniciar y llevar a cabo operaciones militares dirigidas por la Unión Europea en respuesta a crisis internacionales. Este procedimiento, que evitará duplicaciones innecesarias, no

El paso decisivo en la configuración de la nueva PCSD lo constituye el Consejo de Niza (2000), introduciendo el Tratado de Niza modificaciones en la configuración de esta nueva política de seguridad y defensa, fundamentalmente incrementando las facultades del Comité Político y de Seguridad<sup>160</sup>.

Poco después, en 2003 la Estrategia Europea de Seguridad «Una Europa más segura en un mundo mejor»<sup>161</sup> (conocido como Documento Solana)<sup>162</sup>, señala la existencia de nuevas amenazas a la seguridad europea, entre las que se encuentran los conflictos regionales, la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo, los Estados fallidos y el crimen organizado. Consecuentemente, proclama la decisión de ser más activa en la consecución de fines estratégicos mediante la utilización de los instrumentos para la gestión de crisis y prevención de conflictos, señalando entre las misiones militares las misiones humanitarias.

Además, la Secretaría General del Consejo en su documento «Apoyo militar a la capacidad de respuestas ante desastres de la Unión Europea» en 2006, señaló que el uso de medios militares en estos casos se haría de acuerdo con las directrices de Naciones Unidas<sup>163</sup>.

Uno de los hitos más importantes en este sentido ha sido el ambicioso proyecto de la Unión Europea del Headline Goal 2010 de crear grupos de combate de reacción rápida para actuar en misiones de protección de civiles<sup>164</sup>.

El 1 de diciembre de 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa, que modifica los Tratados de la Unión Europea y la Comunidad Europea pero no los sustituye<sup>165</sup>. En él se establece por primera vez una base jurídica específica para la ayuda humanitaria, al establecer su artículo 21.2.c.g: «La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales

---

implica la creación de un Ejército europeo». Este último punto referente a que las mejoras de las capacidades europeas no implica la creación de un Ejército propio fue reiterada en la Cumbre de Laeken en 2001. Véase URIBE OTALORA, Ainhoa, *op. cit.*, p. 42; DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.), *op. cit.*, p. 198.

<sup>159</sup> Véase URIBE OTALORA, Ainhoa, *op. cit.*, pp. 51 y ss.

<sup>160</sup> *Ibidem*, pp. 36 y ss.; DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.), p. 193.

<sup>161</sup> Véase *Una Europa segura en un mundo mejor*, Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

<sup>162</sup> Este documento fue presentado por el alto representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana, en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003. Véase URIBE OTALORA, Ainhoa, *op. cit.*, p. 43.

<sup>163</sup> Véase SÁNCHEZ ESTEBAN, Julián, *op. cit.*, p. 72.

<sup>164</sup> Una de las misiones principales era reforzar la capacidad de responder a los requerimientos de Naciones Unidas. Se trataba de articular fuerzas más flexibles, móviles, basadas en el concepto de *battlegroup* como unidad militar básica. Esto es, una formación de tamaño batallón de unos 500 efectivos, de respuesta rápida, que combinara la capacidad de ataque con capacidad de transporte y logística. El periodo de capacidad operativa de esta iniciativa comenzó en enero de 2005, habiéndose alcanzado la capacidad operativa plena en enero de 2007. Véase GARCÍA ENCINA, Carlota: *Headline Goal 2010: ¿Se cumplirán las promesas?*, Análisis del Real Instituto Elcano, n.º 121, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, julio de 2004; URIBE OTALORA, Ainhoa, *op. cit.*, p. 44; DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.), *op. cit.*, p. 199.

<sup>165</sup> Véase URIBE OTALORA, Ainhoa, *op. cit.*, p. 45.

con el fin de: (...) c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional conforme a los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas, así como a los principios de la Carta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores; (...) g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano». Por tanto a las misiones Petersberg (misiones humanitarias y de evaluación, misiones para el mantenimiento de la paz y disponibilidad de fuerzas para la gestión de los Estados en crisis), se añaden las acciones conjuntas, las misiones en materia de desarme, las misiones de asistencia y auxilio en materia militar, las misiones de prevención de conflictos y las de estabilización posconflicto<sup>166</sup>.

Por tanto, como podemos ver, la Unión Europea siempre ha respaldado el concepto de la responsabilidad de proteger, pero hay autores que señalan que debería adoptar una actitud más proactiva<sup>167</sup>. En este sentido Gareth Evans ha criticado la pasividad de la Unión Europea<sup>168</sup>.

No obstante, nos parece conveniente romper una lanza a favor de esta organización y remarcar que, tal y como se ha indicado en el capítulo correspondiente, la Unión Europea, ha asumido la implementación de resoluciones del Consejo de Seguridad en materia de responsabilidad de proteger, como en el caso de Libia, Malí<sup>169</sup> o República Centroafricana.

La Comisión ha dicho que da la bienvenida al desarrollo del concepto, pero son los Estados miembros los que tienen que ponerlo en práctica<sup>170</sup>. Si bien esto es cierto, también lo es que la Comisión debería instar a ello a sus miembros<sup>171</sup>. Llegados a este punto es interesante señalar que, como hemos apuntado, la Unión Europea no posee un ejército permanente, por lo que son los Estados miembros los que deben aportar voluntariamente sus capacidades militares y civiles, y los gastos de tal contribución militar corren a cargo de estos Estados miembros en función de su producto nacional bruto, salvo que el Consejo decida otra cosa por unanimidad<sup>172</sup>. Así lo establece el artículo 41.2 del Tratado de la Unión Europea: «2. Los gastos operativos derivados de la aplicación del presente capítulo también correrán a cargo del presupuesto de la Unión, excepto los relativos a las operaciones que tengan

<sup>166</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>167</sup> Véase GARRIGUES, Juan, *op. cit.*, p. 171; URIBE OTALORA, Ainhoa, *op. cit.*, p. 33; GARCÍA MARTÍN, Laura, *op. cit.*, p. 15.

<sup>168</sup> Véase EVANS, Gareth: «The unfinished responsibility to protect agenda: Europe's role», presentación a EPC/IPPR//Oxfam Policy Dialogue, Bruselas, Julio 2007.

<sup>169</sup> Véase VÁZQUEZ RAMOS, Alfredo, *op. cit.*, pp. 5 y ss; GARCÍA MARTÍN, Laura, *op. cit.*, pp. 9 y ss.

<sup>170</sup> Véase GARRIGUES, Juan, *op. cit.*, p. 172.

<sup>171</sup> Señala Juan Garrigues que la Comisión debería adoptar iniciativas para poner en práctica la responsabilidad de proteger y crear «capacidades para que las misiones europeas dirigidas por el Consejo puedan asumir un mandato de protección de civiles con las capacidades que les correspondan», *ibidem*, p. 172.

<sup>172</sup> Véase URIBE OTALORA, Ainhoa, *op. cit.*, p. 49; VÁZQUEZ RAMOS, Alfredo, *op. cit.*, p. 8; COSSÍO CAPDEVILA, Ana, «La financiación de las operaciones militares de la Unión Europea y su control. El Mecanismo ATHENA» en *Revista Española de Control Externo*, vol. 12, n.º 34, Madrid, enero 2010, p. 152.



repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa. Cuando los gastos no corran a cargo del presupuesto de la Unión, correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida otra cosa por unanimidad. En cuanto a los gastos derivados de las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, los Estados miembros cuyos representantes en el Consejo hayan efectuado una declaración formal con arreglo al párrafo segundo del apartado 1 del artículo 31 no estarán obligados a contribuir a su financiación»<sup>173</sup>.

Las primeras operaciones militares, fundamentalmente Artemis y Concordia, demostraron el problema de los dispositivos financieros, lo que dio lugar a la Decisión del Consejo 2004/197/PESC, de 23 de febrero de 2004<sup>174</sup>, mediante la que se creó un mecanismo permanente de carácter intergubernamental que respondiese a esa necesidad, el conocido como «Mecanismo ATHENA»<sup>175</sup>, alimentado con las contribuciones de los Estados miembros. El mecanismo establece hasta seis categorías de costes, señalando los criterios a aplicar para determinar qué costes asume ATHENA y cuáles los Estados miembros<sup>176</sup>, siendo muy reducidos los posibles costes que podrán beneficiarse automáticamente de la financiación común. Pero este mecanismo, lejos de ofrecer una solución, presenta una contradicción, a saber: por un lado, la Unión Europea muestra la intención de aumentar su papel en el ámbito de la seguridad y defensa, pero por otro sigue manteniendo una restricción para financiar con sus recursos propios las operaciones y misiones de carácter militar en el exterior. De hecho, la práctica ha demostrado que la financiación suele alcanzar tan solo un promedio del 10% del total de los gastos generados por el conjunto de la operación<sup>177</sup>. En consecuencia, y dada actualmente la crisis económica que azota Europa, esto puede constituir un hándicap para muchos países, como el nuestro, lo que hace recomendable articular un sistema de ayudas y subvenciones europeas más efectivo, al igual que existe por ejemplo en políticas de medio ambiente, a fin de potenciar la contribución

<sup>173</sup> Artículo 31.1 Tratado de la UE: «El Consejo Europeo y el Consejo adoptarán por unanimidad las decisiones de que trata el presente capítulo, salvo en los casos en que el presente capítulo disponga otra cosa. Se excluye la adopción de actos legislativos. En caso de que un miembro del Consejo se abstuviera en una votación, podrá acompañar su abstención de una declaración formal efectuada de conformidad con el presente párrafo. En ese caso, no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que esta sea vinculante para la Unión. En aras de la solidaridad mutua, el Estado miembro de que se trate se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión basada en dicha decisión y los demás Estados miembros respetarán su posición. En caso de que el número de miembros del Consejo que acompañara su abstención de tal declaración representara al menos un tercio de los Estados miembros que reúnen como mínimo un tercio de la población de la Unión, no se adoptará la decisión».

<sup>174</sup> <http://www.boe.es/doue/2011/343/L00035-00053.pdf>.

<sup>175</sup> Este mecanismo ya ha sufrido cinco revisiones. Véase VÁZQUEZ RAMOS, Alfredo, *op. cit.*, pp. 8 y ss.; COSSÍO CAPDEVILA, Ana, *op. cit.*, p. 155.

<sup>176</sup> Véase COSSÍO CAPDEVILA, Ana, *op. cit.*, pp. 158 y ss.

<sup>177</sup> Véase VÁZQUEZ RAMOS, Alfredo, *op. cit.*, p. 11.

Se señala que las limitaciones operativas de las misiones militares lanzadas por la Unión Europea se relacionan directamente con las facultades de financiación. Véase GARCÍA MARTÍN, Laura, *op. cit.*, p. 16.

militar de los Estados miembros a las misiones asumidas por la Unión Europea. Así, por ejemplo, podría aumentarse la lista de costes financiados automáticamente por ATHENA, como los apoyos sanitarios o el transporte estratégico de fuerzas, de manera que se favoreciera la participación de las naciones que tienen menos medios disponibles y, además, se abaratarían los costes de la operación, ya que siempre es más económico compensar capacidades militares que contratarlas en el mercado<sup>178</sup>. La dimensión financiera actúa, por tanto, como un condicionante estratégico para el éxito de las operaciones exteriores.

Otra de las críticas que señala Juan Garrigues es que la Unión Europea no tiene una doctrina militar para proteger a civiles<sup>179</sup>; en efecto, ninguno de los documentos mencionados explica el papel que puede tener la Unión en misiones cuya prioridad sea la protección de civiles, como en un genocidio.

Así las cosas, siguiendo al analista de Instituto Español de Estudios Estratégicos, Berenguer Hernández, podemos afirmar que la presencia de un mayor número de amenazas y la cercanía de alguna de ellas a Europa, hace recomendable que esta se desarrolle en materia de seguridad y defensa<sup>180</sup>. Para dicho analista la clave se encuentra en la madurez política de la Unión y en la voluntad de asumir mayores responsabilidades en el mantenimiento de un entorno más estable que garantice la seguridad de la Unión Europea, y señala que:

«El mantenimiento de los estándares de vida y libertad de los ciudadanos europeos, de la capacidad de seguir impulsando los modos de hacer europeos en el concierto internacional de las naciones, en definitiva de los valores que los europeos consideramos irrenunciables y que constituyen la piedra angular y la esencia de la Unión Europea, pueden depender a largo plazo que desde ya se den los pasos necesarios para que la Unión alcance una plena y responsable madurez».

Es muy importante proseguir con la labor desempeñada por las misiones de la Unión Europea, sobre todo en ejecución de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en materia de responsabilidad de proteger. Para ello es necesario desarrollar una Política Europea de Seguridad y Defensa fuerte que garantice el papel de la Unión Europea

<sup>178</sup> Véase VÁZQUEZ RAMOS, Alfredo, *op. cit.*, p. 15.

<sup>179</sup> Véase GARRIGUES, Juan, *op. cit.*, p. 173.

<sup>180</sup> Véase BERENGUER HERNÁNDEZ, Francisco Javier: *Unión Europea, el necesario paso adelante en seguridad y defensa*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 16/2013, 13 de marzo de 2013. Señala este autor principalmente como amenazas cercanas a Europa, por un lado, el arco que comienza en Marruecos y recorre la ribera sur del Mediterráneo, ascendiendo por el levante hasta la frontera turca, que afecta particularmente a España; por otro lado, el espacio que se extiende desde la costa atlántica del Sahel hasta Somalia, el golfo de Guinea, Yemen, el golfo y el estrecho de Ormuz hasta Irán y Afpak, donde encontramos conflictos como el de Irak o el Cáucaso. Destaca también que «se desprende rápidamente un hecho de gran importancia. Una parte muy importante de la energía importada por Europa, con la notable excepción de la proporcionada por Rusia, procede precisamente del área comprendida por los dos semiarcos de conflictividad próximos a Europa. E incluso las posibles alternativas de producción y transporte de la energía necesaria para disminuir la gran dependencia de numerosos países europeos de la energía rusa se encuentran situadas también en estos espacios».

como actor internacional. Estas misiones desplegadas por la Unión Europea son de vital importancia para la protección de los derechos humanos y del Estado de derecho en terceros países, por lo que el diseño y planificación de las mismas debe realizarse con sumo cuidado, y de modo que garantice una respuesta rápida y eficaz<sup>181</sup>.

Para ello, la práctica ha demostrado que en muchas ocasiones las misiones de carácter civil necesitan verse acompañadas de un componente militar que garantice el éxito de las mismas<sup>182</sup>, ya que en la mayoría de casos resulta fundamental la creación de un entorno seguro para poder llevar a cabo la misión encomendada.

Ahora bien, la materialización práctica de estas misiones, un vez la Unión Europea asume la ejecución de las mismas, solo es posible con un compromiso firme de los Estados miembros con la política exterior común de la Unión, ya que, como hemos señalado, son los Estados los que aportan las capacidades tanto civiles como militares. En este sentido, el compromiso de los Estados debe ser no solo político, sino *de facto*, poniendo a disposición de la Unión Europea las fuerzas necesarias con los medios adecuados, de manera que la Unión pueda intervenir de forma temprana, rápida y eficaz<sup>183</sup>. Ahora bien, como se ha señalado más arriba, existe el problema práctico del presupuesto, ya que son los Estados miembros los que deben correr con el cargo de su contribución militar, por lo que los Estados podrían tener una mayor predisposición de aportar sus fuerzas si recibieran ayuda de la Unión Europea para soportar el gasto que esto conlleva.

### *La situación en España*

La participación de España en misiones humanitarias desde los años 80 ha ido en aumento. La utilización de nuestra capacidad militar fuera de nuestras fronteras se ha convertido en una de las formas más importantes de cooperación de España a la paz, estabilidad y protección de civiles en el mundo. Ahora bien, esto debe sujetarse a la normativa tanto internacional como interna.

Antes de la aprobación de la Ley Orgánica de Defensa Nacional podemos decir que existía una laguna normativa por lo que respecta al régimen jurídico de envío de tropas al extranjero para el desarrollo de misiones de paz<sup>184</sup>. Este vacío normativo trató de suplirse con el artículo 63.3 de la Constitución Española, por el que se establece el procedimiento de aprobación parlamentaria por el cual se puede declarar la guerra y firmar la paz, y con la Ley

<sup>181</sup> Véase URIBE OTALORA, Ainhoa, *op. cit.*, p. 243.

<sup>182</sup> *Ibidem*, p. 245.

<sup>183</sup> Para ello es esencial la cooperación entre los Estados miembros y la apuesta firme y unánime para desarrollar una PESD coherente, de manera que se pueda crear un *Schengen* de la defensa. *Ibidem*, pp. 246 y 247.

<sup>184</sup> Véase MARRERO ROCHA, Inmaculada, *La participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones de paz*, Plaza y Valdés Editores, Madrid, 2007, p. 172.

Orgánica de Defensa de 1980 modificada en 1984<sup>185</sup>, pero en ella tampoco se recogía expresamente la posibilidad de participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales.

También citar la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que señala en el artículo 1 que: «La cooperación española promoverá el respeto al derecho humanitario, y así mismo apoyará en este ámbito medidas para la prevención y resolución de conflictos, incluyendo las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz».

De acuerdo con esta ley la dirección de la política de cooperación internacional corresponde al ministro de Asuntos Exteriores, y la responsabilidad de ejecutar los diferentes programas es del ministro correspondiente.

Pero esta normativa no podía considerarse base jurídica adecuada y suficiente para el nuevo tipo de misiones militares realizadas por las Fuerzas Armadas españolas fuera del territorio nacional en las últimas décadas, lo que se puso aún más de manifiesto tras la intervención de nuestro ejército en la guerra de Irak liderada por EE.UU.

La Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional, tiene como objetivo regular la defensa nacional y establecer las bases de la organización militar conforme a los principios establecidos en la Constitución. Con ella se trata de suplir el vacío normativo que existía respecto al tipo de operaciones en que pueden participar las Fuerzas Armadas españolas y el procedimiento de adopción de la decisión de enviar nuestras tropas fuera del territorio nacional<sup>186</sup>.

Esta ley establece como misiones de las Fuerzas Armadas en su artículo 15.2 las siguientes: «Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria».

Entre las operaciones de las Fuerzas Armadas se encuentra «la colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional, en aquellas zonas donde se vean afectadas, la reconstrucción de la seguridad y la administración, así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos» (artículo 16).

Para que participen en el exterior, de acuerdo con el artículo 19, es necesario, o bien la petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrolla la misión, o bien que se desarrolle bajo una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas u

<sup>185</sup> La Ley de 1980 tan solo establecía un reparto de responsabilidades entre el gobierno y las Fuerzas Armadas en el marco de la defensa nacional, y la reforma de 1984 reforzó las competencias del poder ejecutivo sobre la actuación de las Fuerzas Armadas, en concreto del presidente del gobierno y del ministro de Defensa.

<sup>186</sup> *Ibidem*, p. 173.

organizaciones internacionales<sup>187</sup>, siendo necesario, además, que tales operaciones cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz.

Vemos, por tanto, que esta normativa se encuentra en consonancia con la doctrina de la responsabilidad de proteger.

Respecto a la Ley Orgánica de Defensa Nacional nos parece interesante apuntar también que, de acuerdo con el artículo 17, se establece un procedimiento de control a través de tres mecanismos: en primer lugar, el procedimiento normal consiste en la consulta y autorización previa de la misión por el Congreso de los Diputados<sup>188</sup>; en segundo lugar, cuando por motivos de urgencia no haya sido posible tramitar esta autorización con carácter previo, se debe someter la decisión del envío de tropas a la ratificación del Congreso; en tercer y último lugar se debe informar de manera periódica al Congreso sobre el desarrollo de las operaciones.

Las directivas de Defensa Nacional desde 1992 han señalado el esfuerzo de la comunidad internacional para intervenir en la solución de conflictos intraestatales y regionales y el compromiso de España de participar en él. La Directiva de Defensa Nacional de 2012 remarca que en los últimos años las amenazas se han intensificado y acercado a las fronteras europeas<sup>189</sup>. Ante esta situación, la Directiva de Defensa Nacional 2012 afirma que «España debe estar preparada para hacer frente a los riesgos de un mundo en el que la interconexión, la calidad y vecindad con que fluye la información, la gestión telemática de las transacciones, la libertad de movimientos y los intercambios comerciales cuyos beneficios son tan evidentes para la sociedad, no configuren un escenario en el que jueguen con ventaja los grupos terroristas y de la delincuencia organizada con capacidad para dañar

<sup>187</sup> A este respecto señala la profesora Marrero Rocha que la redacción de este artículo puede llevar a la interpretación de que quepa autorizar misiones militares avaladas por organizaciones regionales aunque no cuenten con una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por paralización de este, como sucedió con la intervención de la OTAN en Kosovo en 1999. *Ibidem*, p. 218. Ahora bien, en nuestra opinión, no cabe una interpretación en este sentido, sino que debe entenderse, para que la actuación esté amparada conforme a la legalidad internacional, que tan solo estaría justificada una intervención de España en una misión avalada exclusivamente por una organización regional al margen de Naciones Unidas cuando tal intervención sea como consecuencia del compromiso asumido por nuestro país de actuar en ayuda de un país miembro de una organización regional de la que formemos parte, como la OTAN, cuando tal país actúe en legítima defensa.

<sup>188</sup> Ahora bien, no queda claro con la redacción dada por la ley si la aprobación ha de tener lugar en el pleno del Congreso, o si basta que se realice en el marco de la Comisión de Defensa. En la práctica se ha llevado a cabo con las dos opciones, así, por ejemplo, la decisión de ampliar efectivos en la operación ISAF se tomó por la Comisión de Defensa, mientras que la relativa al envío de tropas al Líbano se adoptó por el pleno. *Ibidem*, pp. 220-221.

<sup>189</sup> <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/OE911A5C-F0F6-490F-8280-1AE0EDC539CE/210550/DIRECTIVADEDEFENSANACIONAL2012.pdf>. Señala la Directiva que «el siglo XXI ha contemplado una primera década de conflictos que parecen abrir paso a un escenario de amenaza híbrida, que combina el conflicto convencional con la confrontación de carácter asimétrico, y tiende a evolucionar a una amenaza creciente de segundo género que se vale, en cuanto puede, de espacios que han quedado fuera del control de los Estados territorialmente soberanos».

gravemente la paz mundial, la seguridad ciudadana, la estabilidad política y la prosperidad general. Los ataques cibernéticos, la proliferación de armas de destrucción masiva, el tráfico de personas, la piratería, la extensión de movimientos y grupos organizados, armados o no, la quiebra de la seguridad del espacio aéreo y aeroespacial, son hipótesis nada alejadas de la realidad ya presente, que por constituir amenazas globales solo podrán ser enfrentadas desde una coalición de fuerzas que en nuestro caso tendrá como base la OTAN y la UE pero que, además, debe contar con el apoyo de otros países y grupos de países directa e igualmente interesados en el control de estos fenómenos».

Todas las directivas orientan a España hacia la incorporación plena a las organizaciones occidentales de seguridad y defensa, asumiendo la moderna acepción de la responsabilidad de proteger.

En 2012 se publicó la Directiva de Defensa Nacional<sup>190</sup> mediante la cual el presidente del Gobierno establece las líneas generales de la política de defensa y las directrices para su desarrollo, fijando el marco estratégico, los intereses de España, así como las líneas y directrices fundamentales.

La Directiva establece una serie de objetivos que podemos resumir en los siguientes:

- Asegurar unas Fuerzas Armadas operativas, que permita mantener la influencia necesaria en el contexto internacional, contribuir a la estabilidad de este, principalmente en nuestra zona de interés directo, así como a preservar nuestros intereses nacionales en el resto del mundo.
- Desarrollar la plena coherencia y coordinación de los instrumentos en manos de los distintos departamentos ministeriales con el objetivo de lograr la mayor eficacia.
- Mantener un nivel nacional de disuasión creíble y suficiente con objeto de evitar que los escenarios de riesgo en nuestro entorno geográfico se materialicen en amenazas, y unas capacidades de reacción que garanticen la defensa.
- Llevar a cabo la necesaria transformación de las Fuerzas Armadas para hacer frente a los crecientes retos estratégicos de España, en un momento de limitada disposición de recursos.
- Promover y divulgar una cultura de la defensa compartida por la ciudadanía.

Como consecuencia de esta Directiva, el ministro de Defensa emitió la Directiva de Política de Defensa en la que se establecen las directrices para alcanzar los objetivos del Gobierno. La Directiva de Política de Defensa, recoge como puntos importantes: la racionalización de

---

<sup>190</sup>

[http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh15/defensa/Documents/1.2%20\(ESTRAT%C3%89GICOS\)%20%20DIRECTIVA%20DE%20DEFENSA%20NACIONAL%202012.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh15/defensa/Documents/1.2%20(ESTRAT%C3%89GICOS)%20%20DIRECTIVA%20DE%20DEFENSA%20NACIONAL%202012.pdf).

estructuras; la capacidad de disuasión; el mantenimiento de las relaciones internacionales en materia de defensa y el impulso a la presencia internacional de la industria nacional.

También es interesante el Plan Director de Cooperación Española 2005-2008 que incluyó por primera vez como una estrategia sectorial la «construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos»<sup>191</sup>. Se hace aquí un llamamiento para que se consolide en España el concepto de la responsabilidad de proteger, pero luego este apenas aparece citado en documentos oficiales relevantes.

Por lo que respecta a la doctrina militar y tal y como señala Juan Garrigues<sup>192</sup>, España debería desarrollar las reglas de enfrentamiento y las capacidades relevantes para afrontar este tipo de misiones cuyo principal objetivo sea la protección de civiles.

En consecuencia, la normativa en España en los últimos años se ha orientado hacia la participación en misiones internacionales para afrontar los nuevos retos que nos afectan como miembros de la comunidad internacional. Nuestras Fuerzas Armadas pueden contribuir de esta manera a la solución de situaciones de crisis fuera de nuestras fronteras pero que pueden suponer una amenaza, ya sea por catástrofes o por conflictos, que ponen en riesgo el respeto a los derechos humanos. Pero para ello es necesario, además de que exista un mandato claro, que se articule un planeamiento y unos mecanismos para este tipo de misiones.

En este punto es importante señalar también la Estrategia Española de Seguridad de 2011, revisada en 2013, a la que dedicamos el siguiente epígrafe.

En abril de 2015, el Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, aprobó el II Informe Anual de Seguridad Nacional<sup>193</sup>. El Informe realiza un diagnóstico completo de los retos para la Seguridad Nacional, así como de las principales medidas implementadas durante el año para dar una respuesta eficaz y completa a estos desafíos, que comprometen la libertad y el bienestar del ciudadano, la defensa de España, nuestros principios y valores constitucionales, así como la propia seguridad internacional. Esta práctica se inauguró en 2014. El Consejo dio entonces su conformidad al Informe Anual de Seguridad Nacional de 2013, primer informe de esta naturaleza elaborado en España, que fue presentado ante el Congreso de los Diputados en julio de 2014.

Así mismo, nuestro país se ha implicado activamente en el desarrollo del principio de la responsabilidad de proteger, participando en los diálogos interactivos sobre este principio a los que hemos aludido en el correspondiente capítulo, y que se celebran todos los años en la Asamblea General.

<sup>191</sup> Véase GARRIGUES, Juan, *op. cit.*, p. 173.

<sup>192</sup> *Ibidem*, p. 174.

<sup>193</sup>

[http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh15/defensa/Documents/150424\\_Informe%20Anual%20de%20Seguridad%20Nacional\\_14.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh15/defensa/Documents/150424_Informe%20Anual%20de%20Seguridad%20Nacional_14.pdf).



En este sentido podemos destacar la intervención el 8 de septiembre 2014 en Nueva York en la que España declaró su respaldo firme a la aplicación plena y efectiva de la responsabilidad de proteger. El embajador representante permanente de España ante las Naciones Unidas, D. Román Oyarzun, señaló que el enfoque preventivo es una sabia y eficaz inversión a largo plazo, que puede evitar el coste mucho mayor de actuar una vez que las crisis han estallado, así como la devastación que sufren los países donde se producen estos crímenes, siendo preciso que la alerta temprana se traduzca en una acción temprana.

Reconoce que los derechos humanos constituyen obligaciones internacionales de un Estado, cuya vulneración concierne a la comunidad internacional en su conjunto. Sobre esta premisa, es importante la referencia a mecanismos mediante los cuales los actores internacionales pueden alentar a un Estado a cumplir su responsabilidad de proteger, como los informes de los órganos de los tratados de derechos humanos; las visitas de los depositarios de mandatos de los procedimientos especiales; y la revisión entre partes en el marco del examen periódico universal, que puede ser especialmente eficaz cuando tiene lugar entre Estados de la misma región. Mediante actos instrumentales, y otros también recogidos en el informe del secretario general, como la diplomacia preventiva, los buenos oficios y el diálogo político, público o confidencial, la comunidad internacional puede recordar a los Estados sus obligaciones bajo el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, así como los serios riesgos que pueden derivarse del incumplimiento de estas obligaciones asumidas por el Estado con la comunidad internacional.

En cuanto a la asistencia internacional admite que esta debe alinearse con las necesidades, prioridades y soluciones identificadas por los actores locales y nacionales, que han de dirigir el proceso, teniendo la suficiente flexibilidad para responder y adaptarse rápidamente a la evolución de las circunstancias, y además debe estar guiada por un enfoque a largo plazo.

Junto con la prevención, y en consonancia con el nuevo enfoque del informe del secretario general de 2014, nuestro representante advierte que junto a estos esfuerzos, habrá situaciones que requerirán una asistencia internacional directa que complemente las capacidades de los Estados para proteger a su población en situaciones de crisis. En estos casos:

«Además de los esfuerzos de mediación que pueden desarrollar determinados actores internacionales, depositarios de la confianza de las partes en conflicto, cabe destacar la importante labor de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales, así como la Comisión de Consolidación de la Paz. Muchos crímenes atroces tienen lugar en el contexto de conflictos armados, que con frecuencia siguen un patrón cíclico. En estos escenarios, los esfuerzos de consolidación de la paz de las operaciones de mantenimiento de la paz, misiones

políticas especiales, y la Comisión de Consolidación de la Paz, pueden contribuir eficazmente a la prevención de crímenes atroces».

Finalmente, España se compromete a seguir participando activamente en los esfuerzos internacionales dirigidos a alentar y ayudar a los Estados a proteger eficazmente a su población de crímenes atroces y realiza un llamamiento a los Estados miembros, organizaciones internacionales y otros actores, a integrar el compromiso con la responsabilidad de proteger en todas sus acciones. En este sentido, nos parece interesante remarcar dos cuestiones. La primera de ellas es que se respalda la limitación voluntaria del veto en el Consejo de Seguridad ante crímenes atroces y se señala la presencia de nuestro país en la reunión ministerial de alto nivel sobre esta cuestión, organizada por Francia y México. La segunda es que se da la bienvenida a la iniciativa *Rights Up Front* del secretario general, que persigue integrar los esfuerzos dirigidos a prevenir las violaciones de los derechos humanos, incluidos los crímenes atroces, en el trabajo del sistema de Naciones Unidas. En este extremo se anima a los Estados miembros que todavía no lo hayan hecho a nombrar un punto focal nacional de responsabilidad de proteger y unirse a la creciente Red Global de Puntos Focales<sup>194</sup>.

Nos parece interesante señalar que España participó en la cuarta reunión anual de puntos focales de responsabilidad de proteger, organizada por Botswana y los Países Bajos, los días 10 y 13 de junio de 2014 y dedicada a la capacitación sobre la responsabilidad de proteger. La reunión contó con una alta participación, incluida la asesora especial del secretario general de las Naciones Unidas para la responsabilidad de proteger, Jennifer Welsh. Por parte española, intervino el subdirector general de Naciones Unidas y Asuntos Globales. Durante la reunión se analizó la promoción de la capacitación en materia de responsabilidad de proteger en cuatro áreas: Estado de derecho, sector de seguridad, sector empresarial y comunidades afectadas. España facilitó la sesión dedicada a las comunidades afectadas.

Así mismo, nuestro país también participó recientemente en el séptimo debate interactivo sobre la responsabilidad de proteger el pasado 8 de septiembre de este año 2015, celebrado en Nueva York. En él se comienza diciendo que es fundamental mantener esta discusión periódica en la Asamblea General.

España reitera su firme apoyo al principio de la responsabilidad de proteger, tal y como fue consagrado en el Documento final de la Cumbre Mundial de 2005, y señala que está de acuerdo con el secretario general de Naciones Unidas en que el debate conceptual está superado y es necesario centrarse en la aplicación práctica de la responsabilidad de proteger.

---

<sup>194</sup> En 2010, Dinamarca y Ghana, junto con el Global Centre for the Responsibility to Protect lanzaron la iniciativa de crear una red de puntos focales de responsabilidad de proteger, que ya cuenta con 41 miembros, entre ellos España. Los puntos focales forman una red internacional y tienen como misión promover el concepto y la toma de medidas concretas a su favor en sus respectivos países.

Se valora de manera muy positiva la creación de dos asesores especiales para la prevención del genocidio y para la responsabilidad de proteger, y la elaboración por su oficina del Marco de análisis de los crímenes atroces y el compendio de prácticas.

El portavoz de España indica que otro avance importante lo constituye la creciente implicación de la Asamblea General, y del Consejo de Seguridad en el ámbito de la responsabilidad de proteger, que si bien lo valora como un signo positivo, lo considera todavía insuficiente.

En cuanto al Consejo de Seguridad, España se muestra crítica con el derecho de veto y la inactividad que provoca en ocasiones, señalando:

«Como miembro actual del mismo, ha trabajado y seguirá trabajando para evitar su inacción ante situaciones en las que se producen crímenes atroces. La incapacidad demostrada por el Consejo en tantas crisis no puede seguir repitiéndose. Los Estados que forman parte del Consejo de Seguridad, sean o no miembros permanentes, deben asumir su responsabilidad en la protección de poblaciones cuyos Estados no han podido o no han querido hacerlo. España apoya el Código de conducta del grupo ACT, en el que ha participado, y la propuesta de declaración de Francia y México de restricción voluntaria del veto, que abren una vía para evitar el bloqueo del Consejo»<sup>195</sup>.

Como vemos, España apoya firmemente la propuesta de Francia, y el pasado 20 de octubre de 2015 nuestro país organizó un debate abierto sobre métodos de trabajo para incrementar la transparencia, la participación, la eficacia y la rendición de cuentas de este órgano y su adaptación a los desafíos y las necesidades actuales.

---

<sup>195</sup> España está promoviendo activamente una reforma del Consejo de Seguridad. En este sentido, España está alineada con otros 11 países en un grupo que lleva por nombre Unidos por el Consenso (UpC). Nuestros correligionarios son Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Italia, San Marino, Malta, Turquía, Pakistán, Corea del Sur y Canadá. China e Indonesia también participan en los intercambios internos de puntos de vista.

UpC aboga por un Consejo de Seguridad ampliado a 25 o 26 miembros únicamente en la categoría de no permanentes. Propone que los mandatos de los países más grandes se extiendan por más tiempo que los dos años actualmente establecidos con posibilidad de reelecciones inmediatas. Son partidarios de la supresión del veto o, al menos, de una restricción normativa de su uso y de aumentar los requisitos para que opere. La posición de España y UpC también incrementa las posibilidades de servir en el Consejo para los países intermedios y pequeños.

Además de un Consejo de Seguridad más eficaz, con menos veto, y representativo, abogan por una mayor transparencia y permeabilidad en sus trabajos al objeto de reforzar su legitimidad, así como por elevar la exigencia de rendir cuentas al conjunto de los miembros de la Organización a quienes se debe en virtud de lo establecido en la Carta (artículo 24.1). España forma parte del grupo que más insiste en el carácter integral e indivisible de la reforma y en la necesidad de labrar un compromiso que agrupe a la práctica totalidad de los miembros frente a las prisas y los enfoques parciales de otros.

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/RedesSociales/CelestesobrefondoMANZANA/Paginas/20143004.aspx>.

España remarca que la responsabilidad de proteger recae primordialmente en cada Estado, y en este sentido solicita a los Estados que no lo han hecho consideren la posibilidad de nombrar puntos focales nacionales dotados de los medios y competencias necesarios para impulsar de forma efectiva la adopción de políticas inclusivas y estrategias eficaces de prevención. Respecto a este extremo, nuestro país recuerda su cooperación activa a través de la Red Global de Puntos Focales, que este año 2015 ha organizado en Madrid, junto con Chile<sup>196</sup>. El tema ha sido «10 años de responsabilidad de proteger: cómo dar respuesta a los nuevos desafíos y a las amenazas que afectan a las comunidades vulnerables». Esta reunión no solo constituyó una oportuna ocasión para hacer balance de los 10 años transcurridos desde la adopción del concepto de responsabilidad de proteger, sino que permitió debatir sobre los nuevos desafíos y amenazas a los que se enfrenta el mismo, especialmente en lo que respecta a los actores no estatales y a las comunidades vulnerables. Además de ello, los puntos focales dedicaron su tiempo a estudiar los desafíos únicos a los que se enfrentan las mujeres en situaciones de crímenes atroces y elaboraron unas recomendaciones para el futuro, de gran utilidad y en consonancia con las que contiene el último informe del secretario general<sup>197</sup>.

Nuestro país recuerda que la dimensión preventiva continua siendo prioritaria y que la lucha contra la impunidad es imprescindible en la prevención de crímenes atroces y, en particular, de su repetición. Ahora bien, también afirma que cuando la prevención falla, es necesario actuar:

«Es este uno de los aspectos más debatidos de la responsabilidad de proteger, pero también uno de los más importantes, pues desgraciadamente, la prevención no siempre funciona. El informe del secretario general deja claro que los tres pilares contienen elementos preventivos, pero también operativos, así como una dimensión nacional y otra multilateral, de modo que es necesario incidir en todos ellos para lograr una eficaz protección de las poblaciones vulnerables. Como dice el secretario general, es incuestionable que la protección frente a las atrocidades masivas es una responsabilidad tanto nacional como internacional. Sin embargo, ahora mismo se están produciendo en distintas regiones del mundo actos que pueden ser constitutivos de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la

---

<sup>196</sup>

[http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2015\\_NOTAS\\_P/20150624\\_NO TA156.aspx](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2015_NOTAS_P/20150624_NO TA156.aspx).

<sup>197</sup> Los trabajos en esta reunión se han estructurado en torno a tres grandes temas: 1º) la emergencia de actores no estatales, incluidos grupos terroristas, como DAESH o Boko Haram, que recurren a crímenes atroces como rasgo distintivo de su actuación; 2º) el reto de protección de comunidades y grupos vulnerables, que sufren de manera desproporcionada las consecuencias de los conflictos y son víctimas de ataques intencionados, asedios, desplazamientos internos; 3º) los desafíos especiales que afectan a las mujeres en situaciones de atrocidades masivas.

humanidad. Es imperativo que los Estados miembros y otros actores internacionales incrementemos nuestros esfuerzos para poner fin a este tipo de situaciones».

Finaliza diciendo que España se compromete a apoyar la continuidad de los esfuerzos en favor de la responsabilidad de proteger.

Podemos decir que tanto la Unión Europea como sus Estados miembros, entre los que se encuentra España, aún tienen un largo camino que recorrer a fin de dotarse de los recursos y mecanismos necesarios para poner en práctica la responsabilidad de proteger y así cumplir con este deber de proteger a las personas de actos que suponen una grave violación de los derechos humanos.

### *Especial referencia a la Estrategia Española de Seguridad*

La Estrategia Española de Seguridad (EES) es la primera estrategia de estas características para España. Aunque países como Estados Unidos, Reino Unido o Francia ya han producido documentos parecidos, la EES es la primera estrategia de seguridad nacional que se publica tras el Tratado de Lisboa y el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN<sup>198</sup>. Fue aprobada por el Consejo de Ministros el 24 de junio de 2011<sup>199</sup>.

Para la elaboración de la EES, Javier Solana contó con el apoyo de una Comisión a nivel de secretarios de Estado y un grupo de trabajo interministerial. Se organizaron así mismo tres seminarios de expertos con la participación de representantes de la sociedad civil, del sector privado y de partidos políticos, algunos de los cuales fueron organizados por CIDOB.

El objetivo de la EES es garantizar la seguridad del Estado y de los ciudadanos, basándose en el análisis de los intereses españoles, en un estudio de las amenazas y riesgos que afectan a España y destacando unas líneas de acción para responder a estos. La EES se enmarca en una dimensión tanto española como europea y global. Bajo un concepto de seguridad integral se incluyen nuevas amenazas en el campo de la economía, la energía, la ciberseguridad, etcétera. La EES impulsa la creación de varios nuevos órganos para fomentar este enfoque, entre los que cabe destacar un Consejo Español de Seguridad.

Tiene prevista una vigencia de una década y se revisará cada cinco años o cuando las circunstancias lo demanden. Hasta el momento, tan solo se ha revisado en 2013.

<sup>198</sup> Constituye un hito en la historia del pensamiento y del planeamiento estratégico de nuestra nación. Véase *Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad «Una responsabilidad de todos»*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 17/2011, Madrid, 26 de junio de 2011, p. 1.

<sup>199</sup> Véase *Estrategia Española de Seguridad, Una responsabilidad de todos*, Gobierno de España, Madrid, 2011, disponible en [http://www.cidob.org/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/monografias/monografias/la\\_estrategia\\_espanola\\_de\\_seguridad\\_ees\\_una\\_responsabilidad\\_de\\_todos](http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/monografias/monografias/la_estrategia_espanola_de_seguridad_ees_una_responsabilidad_de_todos).

El documento consta de un resumen ejecutivo y cinco capítulos. El primero de ellos define cuáles son los intereses para España, y los divide en vitales, referidos a los derechos fundamentales y al Estado (vida, libertad, democracia, bienestar, desarrollo, soberanía, integridad territorial, ordenamiento constitucional y seguridad económica), y estratégicos, referidos al establecimiento de un entorno internacional pacífico y seguro. Entre los instrumentos disponibles para salvaguardar estos intereses se mencionan, como no podía ser de otra manera, las Fuerzas Armadas.

Es en el capítulo segundo, que lleva por título «La seguridad de España en el mundo», donde se menciona expresamente la responsabilidad de proteger. Este capítulo comienza señalando que España tiene intereses globales que defender y amenazas y riesgos transnacionales que afrontar, muchos de los cuales surgen del exterior, lo que implica actuar fuera de nuestras fronteras, preferentemente en el marco de las organizaciones internacionales a las que pertenecemos. Se remarca el compromiso de España con el desarrollo, la paz y la seguridad mundiales, por lo que busca un orden internacional que promueva la justicia y la seguridad global. De acuerdo con esto, entre los principios de acción internacional se marca la «protección de los civiles y responsabilidad de proteger» señalando: «España impulsa la responsabilidad de proteger, aprobada en la Cumbre Mundial de la ONU de 2005, que establece la responsabilidad colectiva de proteger a las poblaciones cuando sus propios Estados no lo hagan, en casos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad». Para ello es fundamental la pertenencia a diversas organizaciones multinacionales, así como las relaciones bilaterales con los países clave para nuestra seguridad.

El capítulo tercero señala dos factores transnacionales potenciadores de los efectos de las amenazas y riesgos (globalización, desequilibrios demográficos, pobreza, desigualdad, cambio climático, peligros tecnológicos y las ideologías radicales), y es de nuevo en el capítulo cuarto titulado «Amenazas, riesgos y respuestas», cuando se alude de nuevo a la responsabilidad de proteger al reconocer que, dada la existencia de conflictos armados en que nuestro país puede verse involucrado, España puede participar en operaciones de mantenimiento de paz, de protección de civiles u otras, de acuerdo con sus compromisos internacionales. Se asume, por tanto, la implicación de nuestras capacidades militares en una eventual responsabilidad de proteger decidida por las organizaciones de las que España forma parte. Para ello se establecen unas líneas estratégicas de acción ante el aumento de misiones en el exterior, siendo destacables las siguientes: España debe dotarse de medios militares y civiles adecuados y disponer de la capacidad de reaccionar, mediante un enfoque integral con la combinación adecuada de medios militares y civiles ante cualquier agresión contra su territorio, el de sus aliados o en apoyo a la construcción de la paz y seguridad internacionales en el marco de los compromisos internacionales suscritos; además se crea una Unidad de Respuesta Integrada Exterior (URIE), de composición interministerial para desplegar con prontitud y eficacia funcionarios y no funcionarios formados en sus

respectivas áreas, y cuando participen efectivos militares debe servir para potenciar la coordinación civil-militar<sup>200</sup>.

Finalmente el capítulo quinto pone de relieve la necesidad de adaptación orgánica y normativa de las Administraciones Públicas para responder a las exigencias de esta Estrategia y establece que para ello se creará un Consejo Español de Seguridad.

Como podemos observar, se puede concluir que la Estrategia Española de Seguridad de 2011 menciona expresamente la posibilidad de participación de España y de sus Fuerzas Armadas en una eventual intervención para proteger a la población civil de un Estado que está siendo objeto de genocidio, depuración étnica, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad. En todo caso la intervención de nuestras Fuerzas Armadas en este contexto se realizarán con el oportuno control parlamentario y conforme con los principios de la Carta de Naciones Unidas, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2005, de Defensa Nacional, y mediante un uso proporcional de la fuerza<sup>201</sup>.

Ahora bien, la Estrategia Española de Seguridad, aun cuando constituye un hito en nuestra historia, no se ha de ver como el final de un proceso, sino como un primer paso, que requiere para avanzar que la Administración del Estado, más allá de los Ministerios de Defensa e Interior, asuma los mandatos y orientaciones de este documento. Así mismo, es necesario que se realicen las oportunas revisiones a fin de dar respuesta a las nuevas amenazas y riesgos así como para mejorar aquellos aspectos que la práctica demuestre la necesidad de hacerlo y suplir las carencias encontradas.

Hasta la fecha, la única revisión que se ha hecho es la revisión de 2013<sup>202</sup>, texto que se califica de opaco<sup>203</sup>. Por lo que respecta a la responsabilidad de proteger, que es el tema que nos ocupa, se elimina toda referencia directa a la misma<sup>204</sup>, y, aunque se mantiene en el capítulo tercero como un riesgo o amenaza la existencia de conflictos armados en que nuestro país pueda verse involucrado, como acabamos de señalar, no se menciona expresamente aquellos que supongan ataques a la población civil y que requieran una respuesta internacional para proteger a dicha población, si bien podemos entender implícitos estos conflictos como unos en los que España puede intervenir.

Ahora bien, sí que indica que nuestro país debe dotarse de las capacidades necesarias para participar en crisis o conflictos dada su pertenencia a organizaciones internacionales, precisando las «operaciones de mantenimiento de la paz o de protección de civiles y otras», con dos presupuestos: que afecten a nuestros valores compartidos y se deriven de los

<sup>200</sup> Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 159.

<sup>201</sup> *Ibidem*, p. 160.

<sup>202</sup> Véase *Estrategia de Seguridad nacional, Un proyecto compartido*, Gobierno de España, Madrid, 2013, disponible en [http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf).

<sup>203</sup> Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 160.

<sup>204</sup> *Ibidem*, p. 161.



compromisos adquiridos en organizaciones internacionales como Naciones Unidas. Respecto a este extremo, se señala expresamente que la participación española se realizará «en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales como la ONU, OTAN O UE» y se intervendrá conforme a los tratados constitutivos junto con otros aliados o socios.

Desaparece la exigencia formal de que la intervención de nuestras Fuerzas Armadas en este contexto se realice conforme a los principios de la Carta de Naciones Unidas; no obstante, entendemos que esta referencia, si bien es conveniente realizarla no es necesaria en el sentido de que, como se ha indicado en el apartado correspondiente, el Consejo de Seguridad es el único que puede autorizar una operación en otro país de acuerdo con los parámetros establecidos en la Carta, y, por lo que respecta a la intervención de nuestras Fuerzas Armadas, esta debe ajustarse en todo caso a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Defensa Nacional mencionada al analizar la EES de 2011; por ello, aunque no se mencione expresamente, es necesario que la intervención se realice de acuerdo con la normativa expuesta.

En febrero de 2014 se publicó un informe del Real Instituto Elcano titulado «Hacia una renovación estratégica de la política exterior española»<sup>205</sup> que pretende proporcionar una panorámica ordenada de los elementos a tener en cuenta para llevar a cabo una renovación estratégica de la política exterior española. Este informe menciona expresamente la responsabilidad de proteger en el cuadro 6 «crisis humanitarias y legalidad internacional». Este cuadro recuerda que la acción humanitaria en el exterior es el ámbito adecuado para responder a las crisis, por razones tanto éticas (humanización de los efectos de los conflictos o las catástrofes protegiendo a las víctimas y dotándoles de servicios básicos para aliviar su sufrimiento) como estratégicas (contribución a la gestión de crisis desde la atención a sus efectos) y señala que «España debe mantener la reputación de país comprometido con la atención a las crisis, con capacidad de presencia operativa en todo tipo de contextos, con participación activa en los foros internacionales decisivos, y con respeto a la legalidad internacional (convenciones de Ginebra y protocolos adicionales a los que está adherida)». Ahora bien, añade lo siguiente, donde se hace la mención expresa a la responsabilidad de proteger:

«Sin embargo, en este terreno no se puede ignorar la existencia de un dilema que se plantea con cierta frecuencia en la política exterior contemporánea de las democracias comprometidas. Se trata de la posible participación en intervenciones o misiones militares internacionales de carácter multilateral, en casos de crisis humanitaria en conflictos (en que esté necesariamente en juego la seguridad mundial) que no hayan sido solicitadas por el gobierno del Estado en donde se vaya a desarrollar ni autorizadas por el Consejo de Seguridad, dada la oposición de un

<sup>205</sup>[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/publicacion?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/publicaciones/informe-elcano-15-renovacion-politica-exterior-espana](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-elcano-15-renovacion-politica-exterior-espana).

miembro permanente. Este conflicto de valores, vinculado a la llamada responsabilidad de proteger, solo puede resolverse de forma política y caso por caso teniendo en cuenta la regulación abierta que hizo la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005 sobre la autorización para las misiones por parte de las Cortes Generales».

Advierte el profesor Gutiérrez Espada que parece que no se excluye la posible participación de España en una intervención militar multilateral con fines humanitarios en un Estado extranjero sin consentimiento de este ni autorización del Consejo de Seguridad<sup>206</sup>. No obstante, entendemos que esta actuación estaría fuera de la legalidad por los motivos que acabamos de exponer, a saber, en primer lugar, que el Consejo de Seguridad es el único que puede autorizar una intervención en un Estado extranjero al amparo de lo dispuesto en la Carta de Naciones Unidas, salvo que la Asamblea General, en aplicación de la Resolución 377, de 3 de noviembre de 1950, en caso de bloqueo del Consejo, diera una cobertura jurídica para las intervenciones armadas por causa de humanidad en el marco de la responsabilidad de proteger, o que nos encontremos ante un supuesto de legítima defensa<sup>207</sup>; y, que tan solo en estos casos, la Ley de Defensa Nacional española permite la intervención militar fuera de nuestras fronteras.

Si este informe especifica en el apartado primero del cuadro 6 que la intervención se efectúe con respeto a la legalidad internacional, no tiene ningún sentido que en el párrafo segundo abogue la posibilidad de actuar fuera de la misma, porque, como también se ha indicado en el cuerpo del presente escrito, si para hacer valer la responsabilidad de proteger se llevan a cabo actuaciones que pueden quedar en entredicho, poco bien se está haciendo a la evolución de este principio, más bien a la inversa, lo que se produce es una deslegitimación del mismo. Por tanto, es cierto que es totalmente necesario que se articule un mecanismo en virtud del cual se pueda intervenir en casos de graves crímenes internacionales en aplicación del principio de la responsabilidad de proteger, aun cuando el Consejo de Seguridad no lo haga debido al derecho de veto, pero para que esta actuación esté respaldada por la legalidad internacional y no pueda cuestionarse es necesario una reforma jurídica en este sentido, a saber, o bien incorporar la responsabilidad de proteger como norma que establezca una excepción, junto con la legítima defensa, al principio de prohibición de uso de la fuerza de la Carta de Naciones Unidas, que España ha ratificado, o bien, cambiar el mecanismo de adopción de decisiones para intervenir en un Estado que no cumple con sus responsabilidades y en el que se están cometiendo crímenes atroces contra su población. Para llevar a cabo esta ambiciosa reforma, la revisión de la EES podría

<sup>206</sup> *Ibidem*, p. 162.

<sup>207</sup> *Ibidem*, p. 174. Indican estos autores que el concepto de responsabilidad de proteger «no es ya, *per se*, una excepción jurídicamente admitida a la prohibición del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales contemporáneas. Su “legalidad”, en cuanto a su manifestación armada se refiere, está condicionada por el derecho de veto en el Consejo de Seguridad».

introducir la necesidad de que España continuase impulsando la misma, como hizo en el debate interactivo de 2015 sobre la responsabilidad de proteger y, en su caso, propusiera medidas nuevas, o continuase apoyando activamente la propuesta gala para que llegue a materializarse.

En consecuencia a lo expuesto en el presente capítulo podemos concluir que España participa activamente en el desarrollo de este principio, advirtiendo que es necesario que se lleve en la práctica lo desarrollado en el plano teórico y que, para ello, se requiere a su vez solucionar el bloqueo que sufre a veces el Consejo de Seguridad por el derecho de veto. Nuestro país puede seguir impulsando este concepto si continúa participando activamente en los foros internacionales realizando propuestas y tomando iniciativas, como vemos que ha ido realizando hasta ahora. Así mismo, es importante que el concepto se desarrolle a nivel interno en nuestro país, en las posteriores revisiones de la Estrategia Española de Seguridad, siempre con respeto a la legislación internacional e interna. También sería bueno que este concepto se introdujera en la Ley Orgánica de Defensa Nacional.

Ahora bien, ¿cómo ha participado España en la práctica cuando se han desplegado misiones para hacer efectiva esta responsabilidad de proteger? Vamos a analizarlo en el siguiente capítulo.

## APORTACIÓN MILITAR A LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Como se ha indicado a lo largo del presente trabajo, la Carta de Naciones Unidas, junto con el derecho interno de cada Estado, constituyen la base jurídica de las diferentes intervenciones fuera del territorio nacional<sup>208</sup>, también de aquellas que se llevan a cabo en aplicación de la responsabilidad de proteger.

En efecto, la misión principal de Naciones Unidas es mantener la paz y seguridad internacionales<sup>209</sup>, y para ello se pueden adoptar medidas colectivas eficaces «para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del

<sup>208</sup> Véase VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas*, Marcial Pons, Madrid, 2005, pp. 116 y ss.; DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.), *op. cit.*, p. 18.

<sup>209</sup> Con la adopción de la Carta de Naciones Unidas en 1945 se crea un sistema de seguridad colectiva que descansa en la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad para mantener la paz y seguridad internacionales y la acción rápida y eficaz de los miembros de Naciones Unidas en aquellos supuestos en que existan amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Véase DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.), *op. cit.*, p. 17.

derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz»<sup>210</sup>.

Dentro de la organización, tal y como se ha indicado, es el Consejo de Seguridad, según lo dispuesto en el artículo 24 de la Carta, quien tiene la «responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales»<sup>211</sup>. Esta facultad puede ejercerse de dos formas: el arreglo pacífico de controversias, previsto en el capítulo VI de la Carta, y las medidas coercitivas adoptadas en el marco del sistema de seguridad colectiva, recogidas en el capítulo VII de la misma.

Por tanto es el Consejo el que crea legalmente las operaciones y define su mandato, ya que las intervenciones son creadas mediante una resolución expresa e individual de este. Para renovar, modificar o dar por finalizada una operación se requiere una resolución. A la hora de llevar a la práctica estas resoluciones, puesto que Naciones Unidas no tiene un ejército propio a su servicio, deja los aspectos militares de las operaciones delegados a la fuerza multinacional; estaríamos ante una externalización del uso de la fuerza por Naciones Unidas en el ámbito del mantenimiento de la paz<sup>212</sup>.

En consecuencia, si las operaciones de mantenimiento de la paz constituyen hoy por hoy el medio legítimo para llevar a cabo una intervención invocando el principio de la responsabilidad de proteger, y el aspecto militar de estas operaciones se delega en los ejércitos de los distintos Estados miembros o en las organizaciones regionales de las que estos forman parte, resulta claro que las Fuerzas Armadas desempeñan un papel fundamental en el ejercicio de la responsabilidad de proteger.

### *Tipología de operaciones*

Lo primero que hay que aclarar es que el término de operaciones de mantenimiento de paz no aparece expresamente en la Carta<sup>213</sup>, sino que dicho concepto surgió a iniciativa del

<sup>210</sup> Artículo 1 de la Carta de Naciones Unidas: «Los propósitos de las Naciones Unidas son: 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz».

<sup>211</sup> Artículo 40 de la Carta de Naciones Unidas: «El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales».

<sup>212</sup> Véase FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.*, p. 21. Esta autora señala algunas propuestas que indican la conveniencia de que existiera una fuerza militar estable en Naciones Unidas. *Ibidem*, p. 185.

<sup>213</sup> Véase FELIU ORTEGA, Luis, *Las misiones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, Documentos del Foro de la Sociedad Civil n.º 3, Madrid, 2010, p. 20; DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.), *op. cit.*, p. 19; GILL, T. y FLECK, D. (ed.): *The handbook of the international law of military operations*, Oxford University Press, 2010, p. 135; GIFRA DURALL, Julia, «20 años de operaciones de paz de las Naciones Unidas como instrumentos de protección humanitaria», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión 86/2011, 2011,

primer secretario general, Trigve Lie, ante la imposibilidad de aplicar las medidas previstas expresamente en el capítulo VII como consecuencia de la Guerra Fría, ya que, en medio del ambiente caótico durante dicho periodo, los vetos paralizaban cualquier acción<sup>214</sup>. Esta situación provocó que el Consejo evitara adoptar medidas al amparo del capítulo VII para eludir el bloqueo de las operaciones por el derecho de veto<sup>215</sup>, surgiendo así las llamadas operaciones de mantenimiento de paz «clásicas» o de primera generación (también conocidas como «casco azul»), que tenían como objeto la observación a través de personal desarmado y la separación de las fuerzas en conflicto<sup>216</sup>. Se caracterizaban por el consentimiento mutuo de todas las partes, la neutralidad e imparcialidad y el no uso de la fuerza salvo caso de legítima defensa<sup>217</sup>.

La primera vez que se desplegó una Fuerza de Naciones Unidas fue en Palestina en 1948 para observar el cese del fuego entre árabes e israelíes<sup>218</sup>. A partir de ese momento, este instrumento se convirtió en el principal de Naciones Unidas para la resolución de conflictos internacionales<sup>219</sup>.

Ahora bien, tal y como hemos indicado, durante la Guerra Fría el establecimiento de operaciones al amparo del capítulo VII era empresa difícil, por lo que durante los primeros

---

[http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2011/DIEEEO862011VeinteAnosOperacionesPaz\\_JuliaGifra.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEO862011VeinteAnosOperacionesPaz_JuliaGifra.pdf), p. 3; FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.*, p. 17.

<sup>214</sup> Debido a esta situación, y ante el bloqueo del Consejo por el veto de la URSS tras la invasión en 1950 de Corea del Sur por Corea del Norte, la Asamblea General adoptó la famosa Resolución 377(V), de 3 de noviembre de 1950, «Unión Pro Paz», en virtud de la cual se arrogaba la función encomendada al Consejo. No obstante esta resolución no se ha utilizado en la práctica para recomendar el empleo de la fuerza.

<sup>215</sup> Véase AÑÑOS MEZA, María Cecilia, «La consolidación de la paz en el derecho internacional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 20, 2010, p. 9; DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.), *op. cit.*, p. 25; HENDERSON, Christian, *The persistent advocate and the use of force*, Oxford Brookes University, Ashgate, 2010, p. 40.

<sup>216</sup> Entre 1945 y 1987 se desarrollaron este tipo de operaciones, a excepción de las del Congo y Chipre. Véase PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, «Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz: cincuenta años de esfuerzos», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Norteamérica, 17 de enero de 1995, disponible en:

<http://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/view/CHCO9595110061A>, pp. 66 y ss.; DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.), *op. cit.*, pp. 100 y ss.

<sup>217</sup> La base legal de estas operaciones se encontró originalmente en el arreglo pacífico de controversias del capítulo VI; pero conforme el mandato de estas misiones se fue extendiendo más allá del capítulo VI pero sin entrar en el capítulo VII, se ha sostenido que son operaciones del capítulo VI y medio. Véase AÑÑOS MEZA, María Cecilia, *op. cit.*, pp. 9-10; DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.), *op. cit.*, pp. 29 y ss; PADRÓS LÓPEZ, Albert, «La expansión de las operaciones de paz de la ONU y el caso del Líbano», *Revista CIDOB d'afers internacionals* 77, n.º 7, 2007, p. 205.

<sup>218</sup> Se denominó «Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua Palestina» (ONUVT).

<sup>219</sup> Véase GIFRA DURALL, Julia, *op. cit.*, p. 3.

La Corte Internacional de Justicia afirmó la conformidad de las Operaciones de Mantenimiento de Paz a la Carta de Naciones Unidas en su «Dictamen sobre ciertos gastos de Naciones Unidas» de 20 de julio de 1962. Véase DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.), *op. cit.*, p. 21.

cuarenta años de vida de Naciones Unidas únicamente se establecieron trece operaciones de mantenimiento de paz<sup>220</sup>.

Pero tras el fin de la guerra fría y la desaparición del antagonismo entre bloques, y, al amparo de la nueva realidad de la sociedad internacional, que fundamentalmente se resume en la proliferación de conflictos armados en el interior de los Estados<sup>221</sup> y en el surgimiento de nuevas formas de amenazas que traspasan las fronteras, se ha ido produciendo una evolución en estas operaciones<sup>222</sup>. Los nuevos conflictos suponen una mayor amenaza a la seguridad internacional que los conflictos entre Estados, ya que presentan una intensa complejidad al estar basados en rivalidades y divergencias étnicas y religiosas.

Ante la nueva situación, Naciones Unidas, consciente de esta realidad, trató de establecer en el informe del secretario general, Boutros-Ghali, «Programa de Paz»<sup>223</sup>, de 23 de junio de 1992, una definición de las diferentes acciones que puede avalar el Consejo de Seguridad para poner fin a las controversias internacionales y a las amenazas a la paz y a la seguridad<sup>224</sup>. Posteriormente, el Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas elaboró en 2008 el documento conocido como la Doctrina Capstone<sup>225</sup> (y en 2009 en informe New Horizon<sup>226</sup>, en los que establecen los nuevos principios y guías para llevar cabo operaciones multidimensionales<sup>227</sup>. De acuerdo con estos documentos podemos establecer una clasificación y, así, podemos distinguir cuatro niveles: la diplomacia preventiva, el mantenimiento de la paz (*peace keeping*), el establecimiento de la paz (*peace making* o *peace enforcement*) y la consolidación de la paz (*peace building*).

La diplomacia preventiva serían las medidas destinadas a evitar la proliferación de controversias entre dos o más partes, para evitar que se transformen en enfrentamientos.

<sup>220</sup> Véase DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.), *op. cit.*, p. 27.

<sup>221</sup> Véase AÑAÑOS MEZA, María Cecilia, *op. cit.*, p. 10; GRAY, Christine, *International Law and the use of force*, Oxford University Press, 2010, p. 278.

<sup>222</sup> Véase PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, *op. cit.*, p. 64; PALACIÁN DE INZA, Berta, *Las operaciones de mantenimiento de paz en curso de Naciones Unidas*, Instituto Español de Estudios Estratégicos Documento de Análisis 14/2012, 2012, <http://www.anuvprogramas.org/resources/CURSO%20OPERACIONES%20MANTENIMIENTO%20DE%20PAZ.pdf>, p. 2.; FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.*, p. 69.

<sup>223</sup> Ante la adhesión a la idea de fortalecer las funciones de Naciones Unidas ante los nuevos problemas que se registraban en las relaciones internacionales, pidieron al secretario general que presentara un análisis y unas recomendaciones respecto de los medios para fortalecer y hacer más eficiente la capacidad de Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz. Véase UN Doc. A/47/277-S/24111 (17-06-1992); Véase también [http://ceppacr.org/3\\_un\\_programa\\_de\\_paz.pdf](http://ceppacr.org/3_un_programa_de_paz.pdf).

<sup>224</sup> Señala el secretario general que Naciones Unidas ha tenido «una buena fortuna que no tuvieron los de la Sociedad de Naciones. Se nos ha dado una segunda oportunidad, que a ellos se les negó, de crear el mundo previsto en nuestra Carta. Con el fin de la Guerra Fría nos hemos alejado del borde de un enfrentamiento que amenazaba al mundo y, muchas veces, paralizaba nuestra Organización».

<sup>225</sup> Véase [http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf).

<sup>226</sup> Véase <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>.

<sup>227</sup> Véase PALACIÁN DE INZA, Berta, *Las operaciones de mantenimiento de paz en curso de Naciones Unidas...* *op. cit.*, p. 3; GIFRA DURALL, Julia, *op. cit.*, p. 13.

Ha de basarse en la alerta temprana, a través de la recopilación de información, de misiones investigadoras e incluso si fuera necesario de la creación de zonas desmilitarizadas<sup>228</sup>.

Por operaciones de mantenimiento de la paz se entienden aquellas acciones que los cuerpos militares u organizaciones civiles pueden tener que ejecutar, representando a la comunidad internacional, en una zona de conflicto con el consentimiento de las partes, para hacer cumplir acuerdos de limitación de conflictos armados (alto el fuego, separación de fuerzas), o supervisar su cumplimiento y lograr la solución de estos y/o proteger la entrega de suministros de socorro humanitario. El uso de la fuerza está muy limitado, se permite de manera subsidiaria de otro tipo de acciones (como proteger áreas seguras, asegurar el reparto de ayuda humanitaria) y en los casos de autodefensa<sup>229</sup>.

En la imposición de la paz las acciones militares son más incisivas, ya que tienen carácter coercitivo, y se dirigen directamente contra un Estado con el fin de restaurar las vulneraciones o amenazas a la paz y actos de agresión<sup>230</sup>. Es necesario cuando fracasan los medios pacíficos.

Son avaladas mediante una Resolución del Consejo basada en el capítulo VII<sup>231</sup>, incluido el uso de la fuerza, para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales, en situaciones en las que el consejo de seguridad haya determinado la existencia de una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión.

El capítulo VII prevé una aplicación selectiva y gradual de medidas coercitivas:

- Posibilidad de establecer medidas provisionales tendentes a evitar que el conflicto se extienda: artículo 40.
- Eventual aplicación de sanciones que no comporten el uso de la fuerza: artículo 41.
- Medidas que comportan el uso de la fuerza: artículo 42.

Solo en última instancia y cuando hayan fallado los medios pacíficos, podría utilizarse la fuerza prevista en el capítulo VII. En cuanto al uso de la fuerza<sup>232</sup>, los criterios básicos de legitimidad que debe seguir el Consejo de Seguridad a la hora de autorizarlo son los siguientes:

- Gravedad de la amenaza: si la amenaza es de tal intensidad que se justifica el recurso a la fuerza.

<sup>228</sup> Este método de actuación se adentra en las causas del conflicto para tratar de resolverlo y busca restablecer la confianza entre las partes para reanudar el diálogo.

<sup>229</sup> Véase ORTEGA SANTIAGO, Carlos, *La dimensión constitucional de la guerra: conflictos armados e intervenciones militares en el extranjero*, Real Instituto el Cano, Documento de Trabajo n.º 43/2004, <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/131/131.pdf>, p. 6.

<sup>230</sup> *Ibidem*, pp. 6-7.

<sup>231</sup> Véase GILL, T. y FLECK, D. (ed.), *op. cit.*, p. 137; GRAY, Christine, *op. cit.*, pp. 294 y ss.

<sup>232</sup> Véase SÁNCHEZ DE ROJAS, Emilio, *op. cit.*, p. 80; VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *op. cit.*, pp. 130 y ss.



- Propósito correcto: el único fin debe ser poner fin a la amenaza o evitarla.
- Último recurso: todas las demás medidas no militares deben haber fallado.
- Proporcionalidad de los medios: la intensidad y duración de la acción militar deben ser proporcionales a la amenaza a la que se enfrentan.
- Balance de las consecuencias: las consecuencias del uso de la fuerza para hacer desaparecer la amenaza no deben ser mayores que las que se darían en caso de no usar la fuerza.

Finalmente, las operaciones de consolidación de la paz se consideran operaciones de baja intensidad, ya que no entrañan el uso de la fuerza y no conllevan el riesgo de intervención armada<sup>233</sup>.

Son operaciones que tienen carácter protector y se caracterizan por realizarse con el consentimiento de las partes enfrentadas o del país implicado<sup>234</sup>, activándose cuando se ha conseguido poner fin a un conflicto con el objeto de observar y verificar acuerdos de paz, realizar labores de interposición para garantizar su cumplimiento, y evitar el resurgimiento de las hostilidades, y se realizan con la finalidad de colaborar en la reconstrucción del país con la realización de otras funciones complejas<sup>235</sup> (labores de policía, seguimiento de las elecciones, etcétera)<sup>236</sup>.

Se llevan a cabo cuando ya ha finalizado el conflicto<sup>237</sup> y su fin es apoyar e identificar las estructuras necesarias que permitan que los acuerdos de paz se lleven a cabo, evitando con ello un nuevo conflicto y buscando la consolidación de la paz<sup>238</sup>.

Existen varias modalidades, las más frecuentes son la observación y la verificación<sup>239</sup>.

<sup>233</sup> Véase ORTEGA SANTIAGO, Carlos, *op. cit.*, p. 6.

<sup>234</sup> Véase AÑAÑOS MEZA, María Cecilia, *op. cit.*, pp. 13 y ss.

<sup>235</sup> De esta suerte incluye la reintegración de antiguos combatientes en la sociedad civil; el fortalecimiento de la regla de derecho; el mejoramiento del respeto a los derechos humanos a través del monitoreo, educación e investigación de hechos pasados y posibles abusos; proveer asistencia técnica para el desarrollo democrático; promover la resolución de conflictos y técnicas de reconciliación.

<sup>236</sup> Tal y como dice la profesora Añaños, el concepto de consolidación de la paz «cuenta con un marco teórico y base jurídica determinada y comprende acciones de la más diversa índole». Véase AÑAÑOS MEZA, María Cecilia, *op. cit.*, p. 7.

<sup>237</sup> Véase PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, *op. cit.*, p. 77.

<sup>238</sup> Véase PADRÓS LÓPEZ, Albert, *op. cit.*, p. 206.

<sup>239</sup> Su cometido es observar, investigar, supervisar y verificar los compromisos adquiridos y son realizadas por fuerzas mixtas. La observación sería un control de ambos bandos beligerantes y se pone en marcha cuando la paz es posible. Se realiza por fuerzas de observadores articulados en batallones, unidades de apoyo y contingentes de observadores. Son normalmente militares profesionales con rango de oficial, van siempre desarmados y realizan su actividad mediante patrullas fijas y móviles. Son lo que se conocen como boinas azules y tiene carácter multinacional. Véase BLÁZQUEZ VILAPLANA, Belén, *La participación española en las operaciones de paz en Centroamérica: especial referencia a ONUSAL y ONUCA*, Congreso Nacional de Estudios de Seguridad, Universidad de Granada, 21-25 de octubre de 2002, [www.ugr.es/~ceas/.../ONUSAL%20y%20ONUCA.pdf](http://www.ugr.es/~ceas/.../ONUSAL%20y%20ONUCA.pdf).

En nuestra opinión la consolidación de la paz es de suma importancia ya que, la reconstrucción de un país es fundamental para evitar que el conflicto vuelva a producirse. Si, efectivamente se restablecen las estructuras básicas del país, se redactan leyes penales sólidas que tipifiquen crímenes de guerra, etcétera, será más difícil que en el futuro vuelvan a cometerse tales atrocidades y surjan hostilidades de nuevo.

En algunos casos se hace difícil distinguir entre los diferentes tipos de operaciones, porque en la mayoría de las ocasiones unas son continuación de las anteriores, en función de la evolución del conflicto y de las necesidades que van surgiendo<sup>240</sup>. El elemento determinante para distinguir entre unas y otras ha de ser la necesidad del uso de la fuerza y su autorización en la correspondiente resolución.

Surgen así otro tipo de operaciones de segunda generación o multifuncionales<sup>241</sup>, que requieren una acción diversificada y a la vez coordinada de varios actores (políticos, militares, electorales, humanitarios...), puesto que aparecen necesidades como fortalecer estructuras estatales, proteger derechos humanos, organizar y supervisar procesos electorales, promover el desarrollo económico y social, reconstruir infraestructuras y servicios...

A partir de 1998 se habla de operaciones de tercera generación<sup>242</sup> para referirse a las operaciones de imposición de la paz que no cuentan con el consentimiento del Estado en el que se actúa y contemplan el uso activo de la fuerza para imponer el mandato del Consejo de Seguridad<sup>243</sup>.

Como podemos observar, tras los trágicos acontecimientos durante la década de los 90 en Somalia, Ruanda, Bosnia y Kosovo, ante los cuales la respuesta internacional fue deficiente, la comunidad internacional no tardó en reconocer la necesidad de adaptar sus respuestas a la nueva naturaleza de los conflictos<sup>244</sup>, y se transformó el modelo tradicional de

<sup>240</sup> Véase PALACIÁN DE INZA, Berta, *Las operaciones de mantenimiento de paz en curso de Naciones Unidas...* op. cit., p. 2.

<sup>241</sup> Como ejemplos podemos citar la Operación en Namibia (UNTAG) o la de Camboya (UNTAC). Véase PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, op. cit., pp. 71 y ss.; FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, op. cit., p. 17; DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.), op. cit., pp. 114 y ss.

<sup>242</sup> La profesora Añaños señala que algunos autores distinguen entre operaciones de primera, segunda y tercera generación para reservar la cuarta a las operaciones de consolidación. Véase AÑAÑOS MEZA, María Cecilia, op. cit., p. 10.

<sup>243</sup> Podemos citar el caso de Irak, la antigua Yugoslavia, Haití o Somalia, entre otros. Véase DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.), op. cit., pp. 130 y ss.; SERRANO CABALLERO, Enriqueta, «Las operaciones para el mantenimiento de la paz en Haití», *Revista Desafíos*, vol. 16, 2007, p. 194.

<sup>244</sup> En este sentido señala la profesora López-Jacoíste que «Naciones Unidas y sus Estados miembros, así también desde la doctrina se ha planteado desde hace décadas propuestas de reforma y su revitalización para adaptarse a las nuevas exigencias de la comunidad internacional y poder dar soluciones eficaces frente a las nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales actuales». Véase LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, Emilia, «Repensando el sistema de seguridad colectiva del Consejo de Seguridad y las nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales», en RAMÓN CHORNET, Consuelo (coord.), *La acción colectiva del uso de la fuerza*.

operaciones de mantenimiento de la paz, apareciendo la gran variedad de intervenciones que acabamos de apuntar, impulsado por el Informe del Grupo de las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas o Informe Brahimi<sup>245</sup>.

En este sentido, el Informe Brahimi estableció una serie de recomendaciones sobre cómo mejorar las actividades de la organización, proponiendo una serie de herramientas para hacer más operativas las fuerzas de mantenimiento de paz y así cumplir eficazmente su mandato<sup>246</sup>. Los expertos que participaron en la redacción de este informe recomiendan que el Consejo elabore mandatos claros y viables, de manera que las fuerzas armadas puedan usar la fuerza para cumplir su misión y tener un efecto más disuasivo. Para ello es necesario establecer reglas de combate sólidas, a fin de que los efectivos puedan enfrentarse a quienes se niegan a cumplir los acuerdos.

Estamos ante nuevas guerras<sup>247</sup> que se caracterizan por su desestatalización y privatización, así como por su economización, despolitización y brutalización. En este nuevo contexto global la tarea de la comunidad internacional es reforzar el papel de Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Esto pasa, muchas veces, por permitir el uso de la fuerza, lo que hace necesario buscar un equilibrio entre el recurso a la fuerza y el cumplimiento de la misión, pero sobre todo del derecho, tanto internacional como nacional de las partes que intervienen. Como vemos, ante los nuevos desafíos internacionales del siglo XXI aparecen nuevas operaciones de paz de carácter complejo, que algunos autores califican como operaciones de cuarta generación<sup>248</sup>.

Como hemos señalado, la responsabilidad de proteger está ligada irremediabilmente a las operaciones de mantenimiento de paz, en tanto en cuanto son el instrumento que puede utilizarse para llevar a la práctica la responsabilidad de proteger y, en consecuencia, constituyen el medio para que este principio pueda tener éxito.

---

*Nuevos escenarios, nuevos principios de actuación en el orden internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 61. Véase también GARRIGUES, Juan, *op. cit.*, p. 159.

<sup>245</sup> <http://www.un.org/pece/reports/peaceoperations>. Este informe contiene criterios para mejorar las operaciones de paz y señala los requisitos para que una misión tenga éxito, como la necesidad de un mandato claro y realista del Consejo de Seguridad, el consentimiento de las partes en conflicto y la disposición y gestión de los recursos adecuados.

<sup>246</sup> El grupo de estudio señaló que la clave del éxito de las operaciones futuras residía en el apoyo político, financiero y operacional de los Estados miembros de Naciones Unidas, en despliegues rápidos con una intención clara de querer usar la fuerza y en una buena estrategia política de consolidación de la paz.

Véase LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, Emilia, «Repensando el sistema de seguridad colectiva del Consejo de Seguridad... *op. cit.*, pp. 62 y ss.; GRAY, Christine, *op. cit.*, pp. 308-312.

<sup>247</sup> Véase LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, Emilia, «Repensando el sistema de seguridad colectiva del Consejo de Seguridad... *op. cit.*, pp. 62 y ss.

<sup>248</sup> Los mandatos de este tipo de operaciones deben especificar que la operación está facultada para utilizar la fuerza, y las fuerzas intervinientes deben ser más numerosas, estar mejor equipadas y representar una verdadera amenaza disuasiva. Véase DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.), *op. cit.*, pp. 156 y ss.

*Operaciones de paz y fuerzas armadas. Aportación de las Fuerzas Armadas españolas*

Tal y como señaló Dag Hammarskjöld, «las operaciones de paz no son un trabajo para soldados, pero son los soldados los únicos que pueden llevarlas a cabo»<sup>249</sup>.

La única previsión de la Carta que permite desplegar sobre el terreno la acción militar, tras la determinación de la existencia de una amenaza a la paz y la autorización oportuna, es la del artículo 43, que supedita el despliegue a la celebración de acuerdos entre Estados y el Consejo para la aportación de tropas y otros arreglos necesarios<sup>250</sup>.

Estos acuerdos nunca se llegaron a celebrar, sino que lo que ha hecho el Consejo ha sido interpretar y adoptar disposiciones de la Carta en materia de uso de la fuerza al delegar en un Estado o coalición de Estados el desarrollo de la acción militar<sup>251</sup>.

Como vemos, la Organización de Naciones Unidas carece de fuerzas militares y policiales a su disposición con carácter permanente. Para cada nueva operación que se inicia, el secretario general debe previamente solicitar contribuciones de los Estados miembros que, sobre una base voluntaria, aportan contingentes militares o policiales, o personal militar o policial. En la correspondiente negociación para concretar la contribución de los distintos Estados participa el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO), en cuyo seno existe un Servicio de Generación de Fuerzas, y las misiones permanentes nacionales ante las Naciones Unidas. El resultado de la negociación se plasma en Memorándums de Entendimientos (*MOUs*). En ellos se recogen, por un lado, los aspectos financieros de la contribución, especificando las partidas de gastos que serán reembolsadas por Naciones Unidas y los procedimientos para ello, así como otros aspectos logísticos y de personal. Por otro lado, se incluyen también las normas de conducta que se espera de cualquier participante en una misión, estableciendo los estándares a los que se debe ajustar dicha conducta y normas relativas a las investigaciones que se deben realizar en caso de infracciones. Se hace particular hincapié en la prohibición de abusos y explotación de índole sexual.

Las Fuerzas Armadas se convierten así en uno de los medios necesarios y fundamentales para implementar las resoluciones del Consejo de Seguridad y, en consecuencia, llevar a cabo el principio de la responsabilidad de proteger.

Por lo que respecta a nuestras Fuerzas Armadas, como hemos indicado en el capítulo precedente, a pesar de que la incorporación de nuestro ejército a las misiones de carácter

<sup>249</sup> Véase FELIU ORTEGA, Luis, *op. cit.*, p. 23.

<sup>250</sup> Véase LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, Emilia, «Repensando el sistema de seguridad colectiva del Consejo de Seguridad... *op. cit.*, p. 91.

<sup>251</sup> Desde los años 90 es práctica consolidada la creación de una coalición de Estados o la autorización a un Estado para que lidere la acción militar. Véase LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, Emilia, «Repensando el sistema de seguridad colectiva del Consejo de Seguridad... *op. cit.*, p. 92.

internacional ha sido más tardía que la de otros Estados europeos<sup>252</sup>, desde los años 80 España ha participado en alrededor de 60 misiones militares internacionales, aportando unos 100.000 efectivos. Desde la primera participación en la Misión de verificación de Angola (UNAVEN I) en la que nuestro país envió a seis observadores militares, las Fuerzas Armadas españolas han desarrollado una extensa y variada práctica en misiones internacionales, realizando cada vez misiones de mayor envergadura y complejidad, desde misiones de observación y ayuda humanitaria, hasta misiones de imposición de la paz, y en prácticamente toda la geografía mundial: África, Centroamérica y Haití, Europa y Afganistán y Oriente Medio<sup>253</sup>.

Las Fuerzas Armadas españolas constituyen una entidad única, que se concibe como un conjunto integrador del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire. El cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas y el desarrollo de su contribución complementaria o subsidiaria de interés público requieren realizar diferentes tipos de operaciones, tanto en territorio nacional como en el exterior, que pueden conducir a acciones de prevención de conflictos o disuasión, de mantenimiento de la paz, actuaciones en situaciones de crisis y, en su caso, de respuesta a la agresión. De esta manera, por el escaso tiempo transcurrido, por el número de misiones y de efectivos y por la variedad de las mismas, la participación de la Fuerzas Armadas españolas se ha convertido en un signo distintivo de la acción exterior de España<sup>254</sup>. De hecho, hoy en día la participación en misiones internacionales es la función que acapara en mayor medida la actividad del ejército español.

Actualmente España comparte con sus socios y aliados la idea de que los retos y amenazas a los que se enfrenta, deben solucionarse desde una perspectiva multilateral integradora. Por ello se ha incrementado la actividad internacional a través de dos ámbitos diferenciados: la diplomacia de defensa<sup>255</sup>, que refuerza la cooperación bilateral, y la participación en

---

<sup>252</sup> Ha habido una serie de factores histórico-políticos que han marcado las funciones de nuestras Fuerzas Armadas y que ayudan a explicar nuestra tardía incorporación a las misiones internacionales: el declive colonial y la forma en que se gestan las relaciones poscoloniales; los años de dictadura; la transición democrática. Véase MARRERO ROCHA, Inmaculada, *op. cit.*, pp. 57 y ss.

<sup>253</sup> *Ibidem*, pp. 123 y ss.; FELIU ORTEGA, Luis, *op. cit.*, pp. 51 y ss.

<sup>254</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>255</sup> La Directiva de Defensa Nacional establece la necesidad de reforzar la relación bilateral con aquellos actores con los que compartimos intereses y amenazas, así como que puedan aportar estabilidad a nuestro entorno o mejorar la posición de España en el ámbito de las relaciones estratégicas. En consecuencia, la política de defensa española recoge un Plan de Diplomacia de Defensa en el que se establecen los principios, fines, prioridades y objetivos que conforman el esfuerzo en este ámbito. Dentro de él y con carácter anual, se elabora y revisa un Plan Bienal de Diplomacia de Defensa, que orienta las actividades a realizar para los próximos dos años.

organismos internacionales, fundamentalmente la OTAN<sup>256</sup>, la UE, a la que nos hemos referido en el capítulo precedente, y la OSCE<sup>257</sup>.

Como también se ha señalado, las organizaciones regionales, en su condición de actores internacionales, carecen de fuerzas militares propias, por lo que han sido sus Estados miembros, entre ellos España, los que han asumido la responsabilidad de contribuir materialmente a esas funciones de seguridad internacional ante los nuevos retos y amenazas<sup>258</sup>.

En consecuencia, uno de los principales ámbitos de actuación de las Fuerzas Armadas españolas, que además acapara gran parte de los presupuestos militares, lo encontramos en la participación en la gestión de crisis internacionales en el marco de las misiones de paz ejecutadas por organizaciones internacionales o por coaliciones de Estados. De esta manera, nuestro ejército, al igual que sucede con los ejércitos de otros países, se convierte en un elemento clave para la consecución de algunos objetivos esenciales de política exterior, a la vez que constituye un indicador del poder y proyección internacional del Estado<sup>259</sup>.

A pesar de que una parte de la población está convencida de que la utilidad de las Fuerzas Armadas ha descendido, esta percepción no se corresponde con la realidad, ya que el incremento de las crisis internacionales y la aparición de nuevas amenazas necesitan una gestión de instrumentos militares, solos o en combinación con los civiles<sup>260</sup>.

Por tanto, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales se ha convertido en un importante instrumento para asumir responsabilidades a nivel individual o en el ámbito de organizaciones internacionales, en particular, Naciones Unidas, para responder a las nuevas amenazas a la seguridad internacional, para contribuir a la

---

<sup>256</sup> Nuestra nación ha contribuido a las medidas de refuerzo de la seguridad aliada, incrementando en 2014 la aportación a las fuerzas navales permanentes de la OTAN y desplegando en 2015 cuatro aviones a la misión de Policía Aérea en el Báltico y una unidad de defensa antiaérea y antimisil Patriot en territorio turco. Además, ha continuado con su aportación a la misión de la OTAN en Afganistán. Por otra parte, España también participa en el programa de Defensa Antimisiles de la OTAN mediante un acuerdo con los Estados Unidos de América para el despliegue permanente, en la Base Naval de Rota, de cuatro destructores de la US Navy dotados del sistema de combate AEGIS.

<sup>257</sup> La OSCE constituye un elemento fundamental en materia de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto. Todo ello, actuando en tres dimensiones: político-militar; económica y medioambiental; y humana. España, como Estado miembro de la organización desde sus orígenes en 1973, mantiene su compromiso para la construcción de un sistema de seguridad global y cooperativo, a través de la participación en actividades relacionadas con: la seguridad; el control de armamentos; la diplomacia preventiva; así como medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad. Dentro de estas medidas destacan tres iniciativas: el Documento de Viena, foro de confianza para el intercambio de información; el Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, con el objetivo de limitar el armamento en poder de los Estados signatarios, y el Tratado de Cielos Abiertos que permite la realización de vuelos de observación sin restricciones de un Estado parte sobre otro Estado firmante del mismo.

<sup>258</sup> Véase MARRERO ROCHA, Inmaculada, *op. cit.*, p. 18.

<sup>259</sup> *Ibidem*, p. 18

<sup>260</sup> *Ibidem*, p. 25.

prevención y solución de conflictos, para hacer frente a las crisis humanitarias o de otra naturaleza que desestabiliza a regiones enteras, y para garantizar el respeto a los derechos y libertades fundamentales, cuya no observancia parece haberse convertido en práctica habitual por algunos Estados<sup>261</sup>. No solo nuestro país, sino también la mayor parte de Estados de la sociedad internacional, no han renunciado a mantener unas Fuerzas Armadas preparadas ante la necesidad, no de hacer frente a amenazas militares contra la integridad del Estado, sino al aumento de la contribución militar en la gestión de crisis internacionales, lo que otorga una nueva dimensión al poder militar de los Estados<sup>262</sup>. En este contexto resulta claro el importante papel que desempeñan nuestras Fuerzas Armadas en la aplicación práctica de la responsabilidad de proteger.

Dada la evolución de los conflictos y las amenazas en la sociedad internacional, como hemos apuntado, hay riesgos y peligros que aparecen más allá de las fronteras nacionales pero que pueden llegar a perjudicar el desarrollo normal de la vida económica, política y social de cualquier Estado, por lo que la gestión de estas crisis requiere una respuesta integrada, con participación tanto de agencias civiles como de personal militar, que deberán trabajar coordinados. En este sentido, nuestro ejército ha tenido que adaptarse en pocos años a este nuevo carácter de los conflictos y de las misiones, que han pasado a ser multifuncionales, por lo que las Fuerzas Armadas españolas han tenido que modificarse para responder a la nueva situación. Esta multifuncionalidad tiene tres facetas<sup>263</sup>: orgánica, ya que participan de manera significativa agencias civiles y fuerzas policiales, siendo necesaria la colaboración e integración de las tareas de seguridad y ayuda que realiza nuestro ejército con las que llevan a cabo estos actores; material, puesto que nuestras Fuerzas Armadas han de llevar a cabo tareas de diverso alcance y naturaleza; temporal, por las perspectivas de larga duración, ya que, en la mayor parte de las misiones se ha de reconstruir todo un país, tanto materialmente como a nivel de administración.

Ante las nuevas amenazas asimétricas, difíciles de gestionar y de identificar, es necesaria la combinación y coordinación de instrumentos de carácter político, diplomático, económico, tecnológico, jurídico, humanitario, de protección civil y militar, que además deben ajustarse a las exigencias y circunstancias de cada caso concreto. Todo esto ha supuesto un cambio en la manera en que nuestras Fuerzas Armadas conciben sus funciones y ejecutan sus operaciones. No nos detendremos más en este punto por no constituir el objeto del presente trabajo, si bien podemos destacar como cambios más significativos los siguientes: la profesionalización y reducción de los efectivos militares; la adaptación en la estructura y

<sup>261</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>262</sup> De acuerdo con la profesora Marrero Rocha «en los últimos tiempos se ha ampliado y diversificado el uso de las capacidades militares, atendiendo no solo a las necesidades de la defensa territorial del Estado, sino, en igual o mayor medida, según los casos, a las exigencias de la seguridad y paz internacionales. No ha cambiado tanto la importancia de las capacidades militares en sí mismas, como los objetivos que se persiguen con su empleo donde sí se aprecian diferencias realmente significativas». *Ibidem*, p. 34.

<sup>263</sup> *Ibidem*, pp. 155-159.



control de los efectivos, ya que las nuevas funciones demandaban una estructura de mando y control conjunta, puesto que este tipo de operaciones no pueden ser exclusivas de ningún ejército, lo que ha desembocado en la creación de un Estado Mayor de la Defensa (EMAD) y de un Mando de Operaciones (CMOPS), cuyo objetivo es ejercer el mando, control y seguimiento de las operaciones de paz; mejora del adiestramiento y grado de disponibilidad de los efectivos, mediante la creación de unidades de análisis y estudio; adaptación de las capacidades logísticas específicas para el apoyo de las misiones a fin de cubrir las demandas de la operación, como mantenimiento de las instalaciones militares en las zonas de operaciones; la proyección de fuerzas a través de capacidades propias<sup>264</sup>.

Ahora bien, paradójicamente, el incremento de la implicación de España en la gestión de crisis internacionales no se ha visto acompañado de un incremento igualmente significativo del gasto militar necesario para asumir los costes de las operaciones militares que nuestro ejército lleva a cabo fuera de las fronteras estatales<sup>265</sup>; lo mismo sucede con el presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores. El pobre presupuesto de defensa supone que las misiones se estén financiando al margen de este<sup>266</sup>, a través de una línea de crédito especial que ayuda a suplir las carencias del presupuesto de defensa y a financiar las necesidades materiales del ejército. Existe, por tanto, un desequilibrio evidente entre el desarrollo de la dimensión política y económica de la política exterior de España y la dimensión defensiva, desequilibrio que supone un límite a las capacidades de nuestras Fuerzas Armadas. Para que España pueda acometer sus compromisos internacionales de seguridad es necesario que se incremente el gasto en todas las áreas que definen la acción exterior, como son la cooperación, el Ministerio de Asuntos Exteriores o nuestras Fuerzas Armadas, a fin de que puedan llevar a cabo de la manera más eficiente posible los cometidos asignados.

Entre las numerosas misiones en las que ha participado España<sup>267</sup>, podemos destacar, en aplicación del principio de responsabilidad de proteger que constituye el objeto del presente trabajo, la participación de nuestras Fuerzas Armadas en Malí y en la República Centroafricana.

Respecto a Malí, tal y como indicamos, en este país la Unión Europea ha implementado la misión EUTM Malí, misión de entrenamiento de carácter militar, que no lleva a cabo acciones de combate y coordina sus actividades con el resto de misiones desplegadas.

Tras el éxito inicial obtenido, y como consecuencia de la Revisión Estratégica de la Misión aprobada en noviembre de 2013, se procedió a una ampliación del mandato por otros 24 meses hasta el mes de mayo de 2016.

<sup>264</sup> *Ibidem*, pp. 121-123.

<sup>265</sup> Los presupuestos militares de nuestro país son muy inferiores a la media de nuestros vecinos europeos. *Ibidem*, pp. 46 y ss.

<sup>266</sup> España emplea el 62% de su gasto en defensa a retribuciones del personal, un 12% en gasto de material y un 2% en infraestructuras. *Ibidem*, p. 52.

<sup>267</sup> *Ibidem*, pp. 119 y ss.

La misión está desarrollándose en dos ámbitos, el asesoramiento (para el establecimiento de una cadena de mando y control eficiente en las funciones de personal, inteligencia, operaciones y logística) y por otro lado el adiestramiento básico de unidades tipo grupo táctico interarmas.

Hasta hoy, se ha procedido a la instrucción de siete grupos tácticos de las Fuerzas Armadas de Malí. Así mismo, en el marco de este segundo mandato se está llevando a cabo el proceso de «formación de formadores» que permitirá, en un futuro, que el propio personal de Malí sea quién lleve a cabo el adiestramiento e instrucción de sus propios efectivos. En la actualidad está desarrollándose el tercer curso de este tipo.

España participa en la misión desde su inicio aportando equipos de adiestramiento. Actualmente la misión cuenta con 550 efectivos de 25 países (23 de los Estados miembros de la UE y 2 no de la UE), de los cuales 117 son españoles, lo que convierte a España en uno de los países que más fuerzas aporta a la misión, tras haber ostentado la jefatura de la misión desde el 24 de octubre de 2014 hasta finales de julio de 2015 con un general de brigada del Ejército de Tierra. En estos momentos Alemania ha relevado a España en el mando de la misión.

Además de lo mencionado, España está llevando a cabo, desde comienzos del año 2013, la operación de Apoyo a Malí (A/M), con el despliegue del Destacamento Aéreo «Marfil» en Dakar (Senegal), con 54 efectivos, consistente en un avión T-10 (C-130 Hércules) y el contingente necesario para su operación y mantenimiento. Se proporciona apoyo a la operación francesa en la crisis de Malí (Operación Barkhane), además de colaborar con la misión de la Unión Europea (EUTM Malí) y la misión de Naciones Unidas en Malí (MINUSMA).

Cabe resaltar que la contribución española está siendo muy valorada tanto por las autoridades francesas, como por representantes de Malí y de diferentes países participantes tanto en EUTM Malí como en MINUSMA.

En cuanto a la República Centroafricana la contribución de nuestro país a esta misión ha sido de gran importancia. Como consecuencia de la crisis en la República Centroafricana, en marzo de 2014, se aprobó el despliegue de unidades militares españolas en la misión EUFOR RCA. En octubre de 2014, como consecuencia de los retrasos y falta de capacidades militares de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA), el Comité Político de Seguridad de la UE aprobó la extensión en tres meses de la Operación EUFOR RCA. La operación, una vez alcanzados los objetivos previstos, finalizó el 15 de marzo de 2015.

Durante el tiempo que estuvo en vigor España aportó alrededor de 100 efectivos a la operación EUFOR RCA, siendo el segundo país contribuyente.

A solicitud del jefe de Estado de la transición de la República Centro Africana, el Consejo de la Unión Europea decidió en enero de 2015, el establecimiento de una misión de asesoramiento militar para la gestión de los recursos disponibles, la futura reforma de sus Fuerzas Armadas y el establecimiento de las condiciones adecuadas del programa de entrenamiento de la fuerza, denominada EU Military Advisor Mission in the Central African Republic EUMAM-RCA, que complementara la actuación de la Misión de Naciones Unidas en el país (MINUSCA).

España, como miembro de la Unión Europea, asume su responsabilidad de continuar con el apoyo a la República Centroafricana y ha decidido participar en esta misión con una entidad acorde a nuestro peso específico en esta Organización. La contribución española consiste en un máximo de 17 efectivos, entre asesores militares, personal de seguridad, y una célula de apoyo nacional.

La Operación de Apoyo a la República Centroafricana (RCA) fue aprobada por el Gobierno en diciembre de 2013 para contribuir al despliegue y sostenimiento de las fuerzas francesas en la Operación Sangaris. Para ello, en Libreville (Gabón) se constituyó el Destacamento Aéreo «Mamba», formado por un avión de transporte T-21 y por 49 efectivos procedentes de diversas unidades del Ejército del Aire, encargadas de operar y mantener la aeronave, así como de prestar los apoyos necesarios.

En la actualidad, se encuentra desplegado dicho avión, lo que está siendo aprovechado para reforzar el despliegue y mejorar al apoyo a las fuerzas en la zona, incluyendo a la misión de Naciones Unidas para la estabilización de la República Centroafricana (MINUSCA), y a la recién iniciada operación de la Unión Europea EUMAM RCA.

La labor de nuestro ejército en este tipo de misiones en aplicación del principio de la responsabilidad de proteger supone un incremento del prestigio de nuestro Estado en el plano internacional, ya que se traslada una imagen del papel de nuestras Fuerzas Armadas como promotora de los valores del Estado, comprometido con la legalidad internacional.

Junto con estas misiones, actualmente España participa en las siguientes<sup>268</sup>, que tan solo vamos a enumerar sin detenernos en ellas por no llevarse a cabo en aplicación de la responsabilidad de proteger: misión de Naciones Unidas en el Líbano UNIFIL; operación EUFOR Althea de la UE en Bosnia y Herzegovina; España está presente en el Cuerno de África en el marco de las tres misiones de la Unión Europea que se desarrollan simultáneamente y que tienen como objetivo común pacificar y estabilizar la región: EUNAVFOR Atalanta, Ocean Shield, EUTM Somalia y EUCAP Nestor; Operación Active Endeavour, operación marítima fue lanzada en 2001 con el objetivo de contrarrestar las actividades terroristas en el Mediterráneo; Operación de Apoyo a Iraq, Inherent Resolve, en

<sup>268</sup> La operación militar en Afganistán finalizó el pasado mes de octubre de 2015, en el que se replugaron totalmente nuestras tropas.

el marco de la Coalición Internacional contra el Daesh, para llevar a cabo cometidos de formación y adiestramiento de las Fuerzas Armadas iraquíes; Operación OTAN de apoyo a Turquía, Active Fence, ante la solicitud del gobierno de Turquía a la Alianza Atlántica de la adopción de medidas de refuerzo de su defensa aérea, lo que motivó, a finales del mismo año, el despliegue a principios de 2013, en el marco del Plan Permanente de Defensa Aérea, Active Fence, del territorio aliado; Operación Mediterráneo Central, EUNAVFOR MED, ante la situación provocada en el Mediterráneo central y meridional en relación con la inmigración irregular, alimentada por la inestabilidad en Libia.

Ahora bien, aunque en estas misiones no se esté aplicando explícitamente la responsabilidad de proteger, parece que a lo largo de la historia de la participación de nuestras Fuerzas Armadas en misiones internacionales, uno de los factores determinantes que parece que se ha tenido en cuenta para adoptar la decisión de enviar a nuestros efectivos ha sido, a parte de la naturaleza de la crisis y sus consecuencias para la seguridad internacional, las violaciones masivas de derechos humanos<sup>269</sup>. En efecto, en prácticamente todas las misiones en las que participa o ha participado España, se estaban produciendo violaciones de derecho humanos.

El Informe Brahimi, que hemos apuntado anteriormente, ya puso de manifiesto que las fuerzas armadas desplegadas en el terreno en muchas ocasiones no habían podido llevar a cabo con éxito la misión asignada por el Consejo de Seguridad debido, en parte, a la restricción respecto al uso de la fuerza, que ha supuesto en innumerables ocasiones una restricción de la capacidad operacional, y recomendó que las resoluciones del Consejo fueran más claras y realistas.

Esta cuestión se ve acentuada por el nuevo carácter de los conflictos, que también hemos remarcado en el presente trabajo.

De acuerdo con esto, las Fuerzas Armadas que participan en una operación en el exterior deben estar en condiciones de, sin olvidar el marco restrictivo impuesto por el concepto de la operación y por las normas relativas al uso de la fuerza, actuar en defensa propia empleando la mínima fuerza y, si fuera necesario, cambiando de actitud y combatiendo para garantizar el efectivo cumplimiento de la misión que se les ha encomendado, a fin de, por un lado, continuar siendo creíble, y por otro, evitar bajas.

Así, en el nuevo escenario, las fuerzas militares han de estar preparadas para el combate en el marco de una operación de Naciones Unidas, de manera que puedan hacer ver a las partes que usarán la fuerza mínima si se violan los acuerdos y el personal de Naciones Unidas se ve amenazado. A partir de 1999 empieza a ser cada vez más frecuente que las

---

<sup>269</sup> Véase MARRERO ROCHA, Inmaculada, *op. cit.*, p. 144.

resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas permitan el uso de la fuerza para el cumplimiento de la misión y utilizar todos los medios necesarios (*all necessary means*)<sup>270</sup>.

Además no hay que perder de vista que las fuerzas de paz deben ser visibles en el área de operaciones, pero garantizando su seguridad, que dependerá de la disminución de la incertidumbre respecto a la capacidad de usar la fuerza<sup>271</sup>.

El uso de la fuerza, pues, ha sido un problema constante para las unidades militares de Naciones Unidas, y es necesario que los mandatos de la organización señalen claramente la facultad cierta de poder utilizar la fuerza, de manera que los contingentes no deben verse obligados a ceder ante los que incumplen los acuerdos.

Ahora bien, al igual que hemos indicado que determinadas circunstancias como la no adopción de una Resolución del Consejo de Seguridad para llevar a cabo la responsabilidad de proteger por el derecho de veto tiene consecuencias negativas y supone una deslegitimación del concepto, una manera inadecuada del uso de la fuerza también tendrá este efecto<sup>272</sup>. Con carácter general podemos decir que el uso de las fuerzas y capacidades militares para la consecución de objetivos transnacionales legítimos se entiende como necesario y puede llegar a tener una aceptación importante por parte de la sociedad, pero ocurre lo contrario si no se respeta la legalidad<sup>273</sup>.

En este sentido, el uso de la fuerza en el marco del capítulo VII de la Carta equivale al empleo de la fuerza para hacer valer el derecho (esto es, para proteger a las víctimas de la legalidad violada), y por tanto estaríamos ante un uso de la fuerza regulado, limitado y controlado<sup>274</sup>. En la práctica, las Fuerzas Armadas llevan a cabo el uso de la fuerza respetando tanto el derecho internacional como su propio derecho nacional, por lo que existen claros límites a dicho uso, estableciéndose reglas claras sobre el mismo y procedimientos para la toma de decisiones que aseguran el cumplimiento de la legalidad vigente.

De esta manera, la intervención humanitaria sería un método para asegurar el cumplimiento de las leyes internacionales relativas a los derechos humanos y las leyes de la guerra en casos de colapso del Estado o Estados que vulneran la legalidad internacional. Sería, pues, una nueva forma de vigilancia internacional, con el objetivo de proporcionar seguridad

<sup>270</sup> Véase FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.*, pp. 18 y 19.

<sup>271</sup> Señala Ortega que «cada tipo de intervención supone una distinta implicación de las Fuerzas Armadas en su ejecución, de mayor o menor intensidad dependiendo de que se haya de hacer uso de la fuerza o no, y de si ese uso tiene cabida únicamente en legítima defensa o también de manera coercitiva». Véase ORTEGA SANTIAGO, Carlos, *op. cit.*, p. 5.

<sup>272</sup> De hecho, uno de los motivos que citan los autores por los que determinados Estados son reticentes al deber de reaccionar, son los abusos en el uso de la fuerza que en el pasado se han podido cometer, como en el caso de Libia. Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, pp. 169-170.

<sup>273</sup> Véase MARRERO ROCHA, Inmaculada, *op. cit.*, p. 36.

<sup>274</sup> Véase FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *op. cit.*, p. 183.

humana, de proteger a los individuos y comunidades en las que viven. La fuerza ha de utilizarse para evitar atrocidades y ulteriores ataques, y no solo para derrotar al ejército enemigo; a veces puede ser necesario detener o derrotar al enemigo para conseguir proteger a la población, pero ese debe ser el medio para conseguir el fin de la responsabilidad de proteger y no al revés.

En estas intervenciones con la finalidad de proteger a los individuos cobra especial importancia, como se ha indicado el *ius in bello*, esto es, los métodos empleados, el modo en que se ejerce la fuerza, que deviene fundamental, no solo para que la responsabilidad de proteger sea efectiva, sino para dotarla de legitimidad y virtualidad práctica.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Mediante el presente trabajo se ha tratado de analizar de manera crítica el nuevo concepto de la responsabilidad de proteger y el papel que ha tenido España en el desarrollo y aplicación práctica de este principio. Para ello hemos estudiado los antecedentes de la responsabilidad de proteger, su formulación por Naciones Unidas y los supuestos en los que se ha invocado, señalando aquellos aspectos que pueden resultar problemáticos o controvertidos y tratando de aportar soluciones.

En cuanto a los antecedentes de la responsabilidad de proteger es evidente que desde la firma de la Paz de Westfalia de 1648 y la Carta de Naciones Unidas de 1945 el mundo ha sufrido grandes cambios, sobre todo tras el final de la Guerra Fría, encontrándonos en la actualidad con nuevos tipos de conflictos de carácter intraestatal, caracterizados por el ataque masivo contra la población civil, sin fronteras claras ni respeto por el derecho internacional, y en los que se cometen numerosos crímenes de guerra.

Podemos comprobar que, a priori, el uso de la fuerza está prohibido por la legislación internacional, pero dicha prohibición no es absoluta, sino que existen excepciones: la legítima defensa y la adopción de una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en caso de amenaza a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, actuando bajo el capítulo VII de la Carta, siempre que hayan fallado todas las medidas que no impliquen el uso de la fuerza antes de autorizar el uso de la misma.

Ahora bien, esta nueva realidad internacional y los trágicos acontecimientos de Somalia, Ruanda, Bosnia y Kosovo, entre otros, han hecho que se reavive el debate en torno a los principios de soberanía y no injerencia proclamados en la Carta de Naciones Unidas, planteando la limitación de estos para intervenir en aquellas situaciones en que el genocidio y otros crímenes internacionales son flagrantes, a la luz de las medidas previstas en los capítulos VI y VII de la misma Carta, lo que ha suscitado una gran controversia entre los Estados.

Por un lado, estaban quienes apoyaban el uso de la fuerza militar como recurso para intervenir en una situación de crisis humanitaria, y por otro aquellos que consideraban que esto suponía una vulneración del principio de soberanía, representando un riesgo de amenaza neocolonial para los países más pobres. Este debate se vio agravado por la intervención de la OTAN en Kosovo sin autorización previa del Consejo de Seguridad por el veto de Rusia y China, lo que ha sido calificado por estudiosos del derecho internacional como una acción legítima pero fuera de la legalidad.

Fue un año después de dicha intervención de Kosovo cuando, el entonces secretario general de Naciones Unidas Kofi Annan, abrió el debate de lo que hoy en día llamamos responsabilidad de proteger, con su famosa frase: «si la intervención humanitaria representa una violación inaceptable de la soberanía, ¿qué se debe hacer en casos como Ruanda o Srebrenica en los que se violan sistemáticamente derechos humanos?».

Como consecuencia de esta afirmación, el Gobierno de Canadá estableció una Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS), a fin de buscar soluciones a esta cuestión, publicando el informe final en 2001 bajo el título «The responsibility to protect» (La responsabilidad de proteger). Este informe, junto a las Conclusiones del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, el desafío y el cambio, constituido a instancia del secretario general, manifestaron la necesidad de reconocer la responsabilidad de proteger que todo Estado tiene respecto de su población, y que, en caso de no hacerlo, dicha responsabilidad recaería sobre la comunidad internacional.

De este modo, en la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno celebrada en septiembre de 2005, fue cuando las Naciones Unidas establecieron el concepto de la responsabilidad de proteger. Este concepto se perfiló en la línea marcada por la ICISS, de manera que los Estados son los responsables principales de proteger a su población frente a posibles genocidios, crímenes de guerra, la limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad. Una primera crítica que podemos apuntar aquí es que el concepto de la responsabilidad de proteger solo se puede aplicar a estos delitos, lo que supone que existen otros crímenes internacionales, que no se incluyen. Esto muestra que no se puede invocar la responsabilidad de proteger cuando nos encontremos ante supuestos que constituyen delitos internacionales pero que no pueden incluirse en alguno de los cuatro tipos que recoge el Documento final. En nuestra opinión, esto supone una restricción de los supuestos en que podríamos hacerla valer y que puede dejar fuera multitud de casos y nuevos problemas que pueden surgir en la actual sociedad internacional, como el terrorismo internacional. Hubiera sido mejor establecer un *numerus apertus* y no restringir los crímenes.

La responsabilidad de proteger supone que en caso de que un Estado no sea capaz de proteger a su población, la comunidad internacional debe, en primer lugar, ayudarle a serlo. Si aun así la situación persiste, la comunidad internacional, siempre bajo autorización de



Naciones Unidas, deberá intervenir para proteger a la población. Esta responsabilidad de proteger presenta tres dimensiones diferentes: prevenir (que debe ser la primordial), reaccionar y reconstruir.

Surge de este modo la responsabilidad de proteger como un concepto, como una idea-fuerza de la sociedad internacional contemporánea.

Se pensaba que no se invocaría nunca, pero sí se hizo de manera explícita por primera vez en la Resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad, para proteger a la población Libia de los ataques que estaba sufriendo por parte del gobierno de Gadafi, aunque algunos autores han apuntado que se vio desprestigiado por el mal uso que hizo la OTAN.

El derecho cuenta con una nueva herramienta para abordar la protección de los derechos humanos: la responsabilidad de proteger, que tiene vocación de consolidarse como una norma de derecho internacional. Pero para ello pensamos que es necesario clarificar ciertas cuestiones que surgen a la hora de su aplicación práctica.

En primer lugar, es necesario tener claro que no se trata de un principio obligatorio para los Estados, sino de un concepto, una obligación moral, que pudiera convertirse a largo plazo en una norma consuetudinaria de derecho internacional.

La responsabilidad de proteger no supone una vulneración del principio de igualdad soberana, sino todo lo contrario, esto es, una afirmación y un reforzamiento de dicho principio. En el orden aliento jurídico internacional, como consecuencia de los cambios y la evolución que sufre la sociedad internacional, aparecen nuevos principios, y otros ya existentes se interpretan y aplican de manera distinta, evolucionan; así, se ha modificado el concepto de soberanía ante la existencia de nuevos desafíos. Los principios del derecho internacional no son estáticos, sino dinámicos. De acuerdo con el moderno concepto, la soberanía conlleva responsabilidades y obligaciones. Los Estados están obligados a proteger a su población de crímenes graves, debido fundamentalmente a la nueva naturaleza de la normativa internacional, sobre todo en materia de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y a la nueva realidad de los conflictos internacionales, que suponen una gran violencia contra los civiles. La soberanía ya no es absoluta, sino relativa, no solo implica derechos, sino que también implica responsabilidad. De esta manera, si un Estado no cumple con su responsabilidad de proteger, debe ser la comunidad internacional quien asuma dicha responsabilidad.

En el siglo XXI la soberanía lleva consigo la responsabilidad del Estado de proteger a su población, con lo que el principio de soberanía aparece como un derecho y como una obligación, lo que no supone, en nuestra opinión, un menoscabo de la soberanía estatal.

Esto se ve reforzado con la idea de que, por lo que respecta al uso de la fuerza, esta debe ser la última ratio. Como hemos indicado, la responsabilidad de proteger tiene tres dimensiones,

de las cuales la prevención es la principal y más importante, lo que supone que la fuerza tan solo se podrá utilizar cuando hayan fallado las otras medidas.

La responsabilidad de proteger se justifica con la Carta de Naciones Unidas, que permite la intervención en un Estado en aplicación de los capítulos VI y VII, por lo que podemos concluir su complementariedad.

Ahora bien, si esto es cierto también lo es que, quien debe autorizar el uso de la fuerza en virtud de la responsabilidad de proteger, es el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La práctica ha demostrado, y así se ha denunciado, que en muchos casos no se adoptan las medidas necesarias, o estas se implementan mal, por intereses de los Estados que van más allá de la responsabilidad de proteger, y que en la mayoría de los casos se manifiesta en el derecho de veto que ostentan los miembros permanentes del Consejo de Naciones Unidas. Por tanto, en nuestra opinión, para que la responsabilidad de proteger cumpla el fin para el que se creó y se convierta en una norma de derecho internacional, es necesario que se utilice bien, y si para ello es necesario reformar el Consejo de Seguridad y/o el procedimiento u órgano competente para adoptar resoluciones que permitan adoptar medidas para proteger a la población de un Estado, debe llevarse a cabo tal reforma. De lo contrario existe el riesgo, no solo de que la responsabilidad de proteger pierda su virtualidad, sino, lo que es más grave, que todo ello provoque un retroceso en la evolución de los conceptos de no intervención y soberanía. En efecto, como hemos apuntado, se ha evolucionado en la interpretación de estos principios debido al nuevo carácter de los conflictos que afectan al mundo y a la evolución de la sociedad internacional, que evidencia la existencia de situaciones que afectan a la paz y seguridad internacional y que suponen una violación de derechos humanos, lo que exige la intervención de la comunidad internacional. Pero si la práctica evidencia que la interpretación de estos principios se utiliza por parte de algunos Estados para satisfacer sus intereses particulares, se corre el riesgo de sufrir una involución y frenar el desarrollo del derecho internacional.

Así mismo, y en relación con esto último, para que exista seguridad jurídica es fundamental que se articule un mecanismo neutral de control. Es importante que se constituya un órgano que pueda fiscalizar la legalidad de las actuaciones de Naciones Unidas, principalmente del Consejo de Seguridad, quien no está sometido a ningún control jurisdiccional que determine la legalidad de las medidas que establece mediante sus resoluciones. Mientras esto sea así, es muy difícil desvirtuar las críticas que cuestionan las resoluciones adoptadas por Naciones Unidas y, por ende, aquellas que se refieren específicamente al concepto que aquí estamos analizando.

Por otra parte, la Unión Europea y España han de adoptar una posición más proactiva en la aplicación de la responsabilidad de proteger. Es necesario asumir el concepto como una responsabilidad propia, lo cual requiere una serie de esfuerzos. La doctrina militar también

tiene que avanzar mucho en este sentido y se deben desarrollar normas de enfrentamiento adecuadas para afrontar situaciones de protección de civiles.

Para cumplir el objetivo de Naciones Unidas de mantener la paz y seguridad internacional, y, en consecuencia, para poder implementar la responsabilidad de proteger, las operaciones de mantenimiento de la paz aparecen como un procedimiento de Naciones Unidas, sobre todo tras el final de la Guerra Fría. Estas operaciones han ido evolucionando y adaptándose a la nueva realidad internacional, en la que, los nuevos conflictos, caracterizados por ser de carácter interno, y por las graves violaciones de los derechos humanos, han hecho que cada vez más se establezcan operaciones bajo el capítulo VII, que autorizan el uso de la fuerza para restablecer la paz y la seguridad. Actualmente la tipología de las operaciones es muy variada, y va desde la ayuda humanitaria hasta la consolidación de la paz tras el conflicto, pasando por la imposición de la paz, si fuera necesario, y el mantenimiento de la paz. Así mismo, es posible que una misma operación evolucione en función de cómo se desarrolla el conflicto.

Ahora bien, Naciones Unidas no tiene fuerzas propias para cumplir estas misiones, sino que son los Estados, y sobre todo las organizaciones de seguridad y defensa, por sus cadenas permanentes de cuarteles generales y de fuerzas, las que aportan personal para el planeamiento y ejecución de una misión. Hoy en día más que nunca cobra fuerza la frase que dijo Dag Hammarskjöld, «las operaciones de paz no son un trabajo para los soldados, pero solo los soldados pueden hacerlo». En efecto, la reaparición en los conflictos actuales del enemigo asimétrico y la insurgencia, que trata de subvertir el orden incipiente y hacerse con el poder de la zona, sometiendo a la población civil a atentados constantes contra sus derechos humanos, hacen que sea imposible prescindir del componente militar en las operaciones de paz, componente militar que trabaja junto con elementos civiles dedicados a la reconstrucción, el desarrollo y la gobernabilidad.

Si bien a participación de España en misiones internacionales ha sido tardía por la idiosincrasia de nuestra historia, desde los años 80 ha ido en aumento. La utilización de nuestra capacidad militar fuera de nuestras fronteras se ha convertido en una de las formas más importantes de cooperación de España a la paz, estabilidad y protección de civiles en el mundo. Ahora bien, esto debe sujetarse a la normativa tanto internacional como interna.

Antes de la aprobación de la Ley Orgánica de Defensa Nacional podemos decir que existía una laguna normativa por lo que respecta al régimen jurídico de envío de tropas al extranjero para el desarrollo de misiones de paz, pero con esta ley se establecen el tipo de operaciones en que pueden participar las Fuerzas Armadas españolas y el procedimiento de adopción de la decisión de enviar nuestras tropas fuera del territorio nacional. Entre las operaciones de las Fuerzas Armadas se señalan «la colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional, en aquellas zonas donde se vean afectadas, la reconstrucción de la seguridad y la administración, así como la rehabilitación de

un país, región o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos», que son precisamente aquellas en las que se lleva a la práctica la responsabilidad de proteger a los civiles.

Junto con esta ley nos parece interesante citar otros documentos que regulan la participación de nuestro Estado en operaciones más allá de nuestras fronteras. Así, todas las directivas de defensa nacional orientan a España hacia la incorporación plena a las organizaciones occidentales de seguridad y defensa, asumiendo la moderna acepción de la responsabilidad de proteger.

También es interesante el Plan Director de Cooperación Española 2005-2008 que incluyó por primera vez como una estrategia sectorial la «Construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos». Se hace aquí un llamamiento expreso para que se consolide en España el concepto de la responsabilidad de proteger.

El 24 de junio de 2011 el Consejo de Ministros aprobó la Estrategia Española de Seguridad (EES), que es la primera estrategia de estas características para España; tiene prevista una vigencia de una década y se revisará cada cinco años o cuando las circunstancias lo demanden. Hasta el momento, tan solo se ha revisado en 2013.

La EES alude expresamente a la responsabilidad de proteger en el capítulo segundo y en el capítulo cuarto, en el que se reconoce que, dada la existencia de conflictos armados en que nuestro país puede verse involucrado, España puede participar en operaciones de mantenimiento de paz, de protección de civiles u otras de acuerdo con sus compromisos internacionales. Se asume, por tanto, la implicación de nuestras capacidades militares en una eventual responsabilidad de proteger decidida por las organizaciones de las que España forma parte.

Como vemos se menciona expresamente la posibilidad de participación de España y de sus Fuerzas Armadas en una eventual intervención para proteger a la población civil de un Estado que está siendo objeto de genocidio, depuración étnica, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad. En todo caso la intervención de nuestras Fuerzas Armadas en este contexto se realizará con el oportuno control parlamentario y conforme con los principios de la Carta de Naciones Unidas, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2005, de Defensa Nacional, y mediante un uso proporcional de la fuerza.

Ahora bien, la Estrategia Española de Seguridad, aun cuando constituye un hito en nuestra historia, no se ha de ver como el final de un proceso, sino como un primer paso, que requiere para avanzar que la Administración del Estado, más allá de los Ministerios de Defensa e Interior, asuma los mandatos y orientaciones de este documento. Así mismo, es necesario que se realicen las oportunas revisiones a fin de dar respuesta a las nuevas amenazas y riesgos así como para mejorar aquellos aspectos que la práctica demuestre la necesidad de hacerlo y suplir las carencias encontradas.

Hasta la fecha, la única revisión que se ha hecho es la revisión de 2013, texto que se califica de opaco. Por lo que respecta a la responsabilidad de proteger, que es el tema que nos ocupa, se elimina toda referencia directa a la misma, y, aunque se mantiene en el capítulo tercero como un riesgo o amenaza la existencia de conflictos armados en que nuestro país pueda verse involucrado, como acabamos de señalar, no se menciona expresamente aquellos que supongan ataques a la población civil y que requieran una respuesta internacional para proteger a dicha población, si bien podemos entender implícitos estos conflictos como unos en los que España puede intervenir.

En febrero de 2014 se publicó un informe del Real Instituto Elcano titulado «Hacia una renovación estratégica de la política exterior española» que pretende proporcionar una panorámica ordenada de los elementos a tener en cuenta para llevar a cabo una renovación estratégica de la política exterior española. Este informe menciona expresamente la responsabilidad de proteger en el cuadro 6 «crisis humanitarias y legalidad internacional». Este cuadro recuerda que la acción humanitaria en el exterior es el ámbito adecuado para responder a las crisis, por razones tanto éticas (humanización de los efectos de los conflictos o las catástrofes protegiendo a las víctimas y dotándoles de servicios básicos para aliviar su sufrimiento) como estratégicas (contribución a la gestión de crisis desde la atención a sus efectos) y señala que «España debe mantener la reputación de país comprometido con la atención a las crisis, con capacidad de presencia operativa en todo tipo de contextos, con participación activa en los foros internacionales decisivos, y con respeto a la legalidad internacional (convenciones de Ginebra y protocolos adicionales a los que está adherida)».

La revisión de la EES podría introducir la necesidad de que España continuase impulsando la misma, como hizo en el debate interactivo de 2015 sobre la responsabilidad de proteger y, en su caso, propusiera medidas nuevas, o continuase apoyando activamente la propuesta gala para que llegue a materializarse.

Así mismo, nuestro país se ha implicado activamente en el desarrollo del principio de la responsabilidad de proteger, participando en los diálogos interactivos sobre la responsabilidad de que se celebran todos los años en la Asamblea General. En este sentido podemos destacar la intervención el 8 de septiembre 2014 en Nueva York de el embajador representante permanente de España ante las Naciones Unidas, D. Román Oyarzun, quien declaró el respaldo firme de España a la aplicación plena y efectiva de la responsabilidad de proteger. Además, señaló que España se compromete a seguir participando activamente en los esfuerzos internacionales dirigidos a alentar y ayudar a los Estados a proteger eficazmente a su población de crímenes atroces y realizó un llamamiento a los Estados miembros, organizaciones internacionales y otros actores, a integrar el compromiso con la responsabilidad de proteger en todas sus acciones. En este sentido, nos parece interesante remarcar que se da la bienvenida a la iniciativa Rights Up Front del secretario general, que persigue integrar los esfuerzos dirigidos a prevenir las violaciones de los derechos humanos,

incluidos los crímenes atroces, en el trabajo del sistema de Naciones Unidas. En este extremo se anima a los Estados miembros que todavía no lo hayan hecho a nombrar un Punto Focal Nacional de responsabilidad de proteger y unirse a la creciente Red Global de Puntos Focales. Además España participó en la cuarta reunión anual de puntos focales de responsabilidad de proteger, organizada por Botswana y los Países Bajos, los días 10 y 13 de junio de 2014 y dedicada a la capacitación sobre la responsabilidad de proteger.

Así mismo, nuestro país también intervino recientemente en el séptimo debate interactivo sobre la responsabilidad de proteger el pasado 8 de septiembre de este año 2015, celebrado en Nueva York, en el que España reitera su firme apoyo al principio de la responsabilidad de proteger, tal y como fue consagrado en el Documento final de la Cumbre Mundial de 2005, y señala que está de acuerdo con el secretario general de Naciones Unidas en que el debate conceptual está superado y es necesario centrarse en la aplicación práctica de la responsabilidad de proteger.

España remarca que la responsabilidad de proteger recae primordialmente en cada Estado, y en este sentido solicita a los Estados que no lo han hecho que consideren la posibilidad de nombrar puntos focales nacionales dotados de los medios y competencias necesarios para impulsar de forma efectiva la adopción de políticas inclusivas y estrategias eficaces de prevención. Respecto a este extremo, nuestro país recuerda su cooperación activa a través de la Red Global de Puntos Focales, que este año 2015 ha organizado en Madrid, junto con Chile. El tema ha sido «10 años de Responsabilidad de Proteger: cómo dar respuesta a los nuevos desafíos y a las amenazas que afectan a las comunidades vulnerables». Esta reunión no solo constituyó una oportuna ocasión para hacer balance de los 10 años transcurridos desde la adopción del concepto de responsabilidad de proteger, sino que permitió debatir sobre los nuevos desafíos y amenazas a los que se enfrenta el mismo, especialmente en lo que respecta a los actores no estatales y a las comunidades vulnerables.

Pero además nuestro país apoya el Código de Conducta del Grupo ACT, en el que ha participado, y la propuesta de declaración de Francia y México de restricción voluntaria del veto, que abren una vía para evitar el bloqueo del Consejo. Como vemos, España apoya firmemente la propuesta de Francia, y el pasado 20 de octubre de 2015 nuestro país organizó un debate abierto sobre métodos de trabajo para incrementar la transparencia, la participación, la eficacia y la rendición de cuentas de este órgano y su adaptación a los desafíos y las necesidades actuales.

En consecuencia a lo expuesto podemos concluir que España participa activamente en el desarrollo de este principio, advirtiendo que es necesario que se lleve en la práctica lo desarrollado en el plano teórico y que, para ello, se requiere a su vez solucionar el bloqueo que sufre a veces el Consejo de Seguridad por el derecho de veto. Nuestro país puede seguir impulsando este concepto si continúa participando activamente en los foros internacionales realizando propuestas y tomando iniciativas, como vemos que ha ido realizando hasta ahora.

Así mismo, es importante que el concepto se desarrolle a nivel interno en nuestro país, en las posteriores revisiones de la Estrategia Española de Seguridad, siempre con respeto a la legislación internacional e interna. También sería bueno que este concepto se introdujera en la Ley Orgánica de Defensa Nacional.

Ahora bien, ¿cómo ha participado España en la práctica cuando se han desplegado misiones para hacer efectiva esta responsabilidad de proteger?

Como hemos sindicado, desde los años 80 España ha participado en alrededor de 60 misiones militares internacionales, aportando unos 100.000 efectivos. Desde la primera participación en la Misión de verificación de Angola (UNAVEN I) en la que nuestro país envió a seis observadores militares, las Fuerzas Armadas españolas han desarrollado una extensa y variada práctica en misiones internacionales, realizando cada vez misiones de mayor envergadura y complejidad, desde misiones de observación y ayuda humanitaria, hasta misiones de imposición de la paz, y en prácticamente toda la geografía mundial: África, Centroamérica y Haití, Europa y Afganistán y Oriente Medio. De esta manera, por el escaso tiempo transcurrido, por el número de misiones y de efectivos y por la variedad de las mismas, la participación de la Fuerzas Armadas españolas se ha convertido en un signo distintivo de la acción exterior de España.

Ante las nuevas amenazas asimétricas, difíciles de gestionar y de identificar, es necesaria la combinación y coordinación de instrumentos de carácter político, diplomático, económico, tecnológico, jurídico, humanitario, de protección civil y militar, que además deben ajustarse a las exigencias y circunstancias de cada caso concreto. Todo esto ha supuesto un cambio en la manera en que nuestras Fuerzas Armadas conciben sus funciones y ejecutan sus operaciones. Podemos destacar como cambios más significativos los siguientes: la profesionalización y reducción de los efectivos militares; la adaptación en la estructura y control de los efectivos, ya que las nuevas funciones demandaban una estructura de mando y control conjunta, puesto que este tipo de operaciones no pueden ser exclusivas de ningún ejército, lo que ha desembocado en la creación de un Estado Mayor de la Defensa (EMAD) y de un Mando de Operaciones (CMOPS), cuyo objetivo es ejercer el mando, control y seguimiento de las operaciones de paz; mejora del adiestramiento y grado de disponibilidad de los efectivos, mediante la creación de unidades de análisis y estudio; adaptación de las capacidades logísticas específicas para el apoyo de las misiones a fin de cubrir las demandas de la operación, como mantenimiento de las instalaciones militares en las zonas de operaciones; la proyección de fuerzas a través de capacidades propias. Como asignatura pendiente respecto al principio de la responsabilidad de proteger podemos señalar el desarrollo de unas reglas de enfrentamiento y capacidades relevantes para afrontar este tipo de misiones cuyo principal objetivo sea la protección de civiles.

Ahora bien, paradójicamente, el incremento de la implicación de España en la gestión de crisis internacionales no se ha visto acompañado de un incremento igualmente significativo



del gasto militar necesario para asumir los costes de las operaciones militares que nuestro ejército lleva a cabo fuera de las fronteras estatales, al igual que sucede con el presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores. Existe, por tanto, un desequilibrio evidente entre el desarrollo de la dimensión política y económica de la política exterior de España y la dimensión defensiva, desequilibrio que supone un límite a las capacidades de nuestras Fuerzas Armadas. Para que España pueda acometer sus compromisos internacionales de seguridad es necesario que se incremente el gasto en todas las áreas que definen la acción exterior, como son la cooperación, el Ministerio de Asuntos Exteriores o nuestras Fuerzas Armadas, a fin de que puedan llevar a cabo de la manera más eficiente posible los cometidos asignados. Esto se ve agravado por el hecho de que la Unión Europea, a pesar de haber desarrollado el mecanismo ATHENA para contribuir a la financiación de las operaciones militares, apenas cubre el 10% de los gastos que supone una operación, por lo que también es necesario que la Unión articule mecanismos para aumentar la financiación y ayuda a los Estados miembros para sufragar los costes de las misiones militares que se desarrollan bajo auspicios de esta organización.

Entre las numerosas misiones en las que ha participado España, podemos destacar, en aplicación del principio de Responsabilidad de Proteger que constituye el objeto del presente trabajo, la participación de nuestras Fuerzas Armadas en Malí y en la República Centroafricana.

Respecto a Malí, en este país la Unión Europea ha implementado la misión EUTM Malí, misión de entrenamiento de carácter militar, que no lleva a cabo acciones de combate y coordina sus actividades con el resto de misiones desplegadas. Tras el éxito inicial obtenido, y como consecuencia de la Revisión Estratégica de la Misión aprobada en noviembre de 2013, se procedió a una ampliación del mandato por otros 24 meses hasta el mes de mayo de 2016.

España participa en la misión desde su inicio aportando equipos de adiestramiento. Actualmente la misión cuenta con 550 efectivos de 25 países (23 de los Estados miembros de la UE y 2 no de la UE), de los cuales 117 son españoles, lo que convierte a nuestro país en uno de los países que más fuerzas aporta a la misión, tras haber ostentado la jefatura de la misión desde el 24 de octubre de 2014 hasta finales de julio de 2015 con un general de brigada del Ejército de Tierra. En estos momentos Alemania ha relevado a España en el mando de la misión.

Además de lo mencionado, España está llevando a cabo, desde comienzos del año 2013, la operación de Apoyo a Malí (A/M), con el despliegue del Destacamento Aéreo «Marfil» en Dakar (Senegal), con 54 efectivos, consistente en un avión T-21 (C-125) y el contingente necesario para su operación y mantenimiento.

Se proporciona de este modo apoyo a la operación francesa en la crisis de Malí (Operación Barkhane), además de colaborar con la misión de la Unión Europea (EUTM Malí) y la misión de Naciones Unidas en Malí (MINUSMA). Cabe resaltar que la contribución española está siendo muy valorada tanto por las autoridades francesas, como por representantes de Malí y de diferentes países participantes tanto en EUTM Malí como en MINUSMA.

En cuanto a la República Centroafricana la contribución de nuestro país a esta misión ha sido de gran importancia. Como consecuencia de la crisis en la República Centroafricana, en marzo de 2014, se aprobó el despliegue de unidades militares españolas en la misión EUFOR RCA. En octubre de 2014, como consecuencia de los retrasos y falta de capacidades militares de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA), el Comité Político de Seguridad de la UE aprobó la extensión en tres meses de la Operación EUFOR RCA. La operación, una vez alcanzados los objetivos previstos, finalizó el 15 de marzo de 2015.

Durante el tiempo que estuvo en vigor España aportó alrededor de 100 efectivos a la Operación EUFOR RCA, siendo el segundo país contribuyente.

A solicitud del jefe de Estado de la Transición de la República Centro Africana, el Consejo de la Unión Europea decidió en enero de 2015, el establecimiento de una misión de «asesoramiento militar» para la gestión de los recursos disponibles, la futura reforma de sus Fuerzas Armadas y el establecimiento de las condiciones adecuadas del programa de entrenamiento de la fuerza, denominada EU Military Advisor Mission in the Central African Republic EUMAM-RCA, que complementara la actuación de la Misión de Naciones Unidas en el país (MINUSCA).

España, como miembro de la Unión Europea, asume su responsabilidad de continuar con el apoyo a la República Centroafricana y ha decidido participar en esta misión con una entidad acorde a nuestro peso específico en esta Organización. La contribución española consiste en un máximo de 17 efectivos, entre asesores militares, personal de seguridad, y una célula de apoyo nacional.

La Operación de Apoyo a la República Centroafricana (RCA) fue aprobada por el Gobierno en diciembre de 2013 para contribuir al despliegue y sostenimiento de las fuerzas francesas en la Operación Sangaris. Para ello, en Libreville (Gabón) se constituyó el Destacamento Aéreo «Mamba», formado por un avión T-10 (Hércules) y por 49 efectivos procedentes de diversas unidades del Ejército del Aire, encargadas de operar y mantener la aeronave, así como de prestar los apoyos necesarios.

La labor de nuestro ejército en este tipo de misiones en aplicación del principio de la responsabilidad de proteger supone un incremento del prestigio de nuestro Estado en el plano internacional, ya que se traslada una imagen del papel de nuestras Fuerzas Armadas como promotora de los valores del Estado, comprometido con la legalidad internacional.

En la práctica, nuestro ejército lleva a cabo estas misiones respetando tanto el derecho internacional como su propio derecho nacional, estableciéndose reglas claras y procedimientos para la toma de decisiones que aseguran el cumplimiento de la legalidad vigente. De esta manera, la intervención humanitaria se ha convertido en un método para asegurar la protección de los civiles en casos de colapso del Estado o Estados que vulneran la legalidad internacional, y nuestro país ha llegado a convertirse en la esfera internacional en un claro exponente de esta responsabilidad de proteger, tanto a nivel teórico como práctico.

*Marina de Luengo Zarzoso  
Teniente auditor*

**BIBLIOGRAFÍA**

- AMOEDO BARREIRO, Daniel. «La responsabilidad de proteger, ¿un principio ya caduco?». *Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria*, noviembre de 2011, en ICAH [http://www.iecah.org/web/index.php?option=com\\_content&id=1722:la-responsabilidad-de-proteger-iun-principio-ya-caduco&Itemid=85](http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&id=1722:la-responsabilidad-de-proteger-iun-principio-ya-caduco&Itemid=85).
- Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad «Una responsabilidad de todos»*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 17/2011, Madrid, 26 de junio de 2011.
- AÑAÑOS MEZA, María Cecilia. «La consolidación de la paz en el derecho internacional». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 20, 2010.
- «La Responsabilidad de Proteger en Naciones Unidas y la doctrina de la Responsabilidad de proteger». *UNISCI Discussion Papers*, n.º 21, octubre 2009.
- BLÁZQUEZ VILAPLANA, Belén. *La participación española en las operaciones de paz en Centroamérica: especial referencia a ONUSAL y ONUCA*. Congreso Nacional de Estudios de Seguridad, Universidad de Granada, 21-25 de octubre de 2002, [www.ugr.es/~ceas/.../ONUSAL%20y%20ONUCA.pdf](http://www.ugr.es/~ceas/.../ONUSAL%20y%20ONUCA.pdf).
- BERENGUER HERNÁNDEZ, Francisco Javier. *Unión Europea, el necesario paso adelante en seguridad y defensa*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 16/2013, 13 de marzo de 2013.
- BERMEJO GARCÍA, Romualdo; LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, Eugenia. «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 la seguridad global*. Cuadernos de Estrategia n.º 160, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, 2013.
- BERMEJO GARCÍA, Romualdo. «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*, n.º 21, 2011.
- COSSÍO CAPDEVILA, Ana. «La financiación de las operaciones militares de la Unión Europea y su control. El Mecanismo ATHENA» en *Revista Española de Control Externo*, vol. 12, n.º 34, Madrid, enero 2010.
- DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.). *Misiones internacionales de Paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2006.
- «La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*,

n.º 24, 2012, <http://www.reei.org/index.php/revista/num24/articulos/responsabilidad-proteger-derecho-internacional-contemporaneo-entre-lo-conceptual-practica-internacional>.

DOS SANTOS SOARES, Alfredo. *Migrantes forzosos. Contextos y desafíos de la Responsabilidad de Proteger en el siglo XXI*. Publicaciones de la Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2015.

ESTÉBANEZ GÓMEZ, Francisco J. *La responsabilidad de proteger: los efectos de la intervención Libia sobre la guerra civil Siria*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 47/2014, Madrid, mayo 2015.

EVANS, Gareth. *The responsibility to protect: ending mass atrocity crimes once and for all*. Brookings Institution Press, 2008.

«The unfinished responsibility to protect agenda: Europe's role», presentación a EPC/IPPR//Oxfam Policy Dialogue, Bruselas, julio 2007.

FELIU ORTEGA, Luis. *Las misiones de las Fuerzas armadas españolas en el exterior*. Documentos del Foro de la Sociedad Civil n.º 3, Madrid, 2010.

FERNÁNDEZ GIBAJA, Alberto. «Lo que la responsabilidad de proteger significa». *Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria*, 2011, [http://www.iecah.org/web/index.php?option=com\\_content&id=1478:lo-que-la-responsabilidad-de-proteger-significa-&Itemid=9](http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&id=1478:lo-que-la-responsabilidad-de-proteger-significa-&Itemid=9).

FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación. *De Vitoria Libia: reflexiones en torno a la responsabilidad de proteger*. Comares, Granada, 2013.

GARCÍA ENCINA, Carlota. *Headline Goal 2010: ¿Se cumplirán las promesas?*. Análisis del Real Instituto Elcano, n.º 121, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, julio de 2004.

GARCÍA MARTÍN, Laura. *La PCSD a través de las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea: estudio de caso de la EUTM Malí*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Opinión 21/2014, Madrid, febrero 2014.

GARCÍA PÉREZ, Rafael. «La responsabilidad de proteger: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 11, junio 2006, p. 1, <http://www.reei.org/index.php/revista/num11/articulos/responsabilidad-proteger-nuevo-papel-para-naciones-unidas-gestion-seguridad-internacional>.

GARDAM, Judith. *Necessity, proportionality and the use of force by States*. Cambridge University Press, 2006.

- GARRETÓN, Roberto. «El concepto de la responsabilidad de proteger». Seminario internacional en homenaje al embajador Harald Edelstam, Estocolmo, 17 de abril de 2012, disponible en <http://www.haraldedelstam.cl/2012/05/el-concepto-de-la-responsabilidad-de-proteger-seminario-internacional-en-homenaje-a-embajador-harald-edelstam-estocolmo-17-de-abril-de-2012-roberto-garreton/>.
- GARRIGUES, Juan. «La responsabilidad de proteger: de un principio ético a una política eficaz», en KREISLER, I., GARRIGUES, J., ARIAS, M., JURADO, I., PÉREZ GONZÁLEZ, J., Y LÓPEZ, M.D. *La realidad de la ayuda 2006-2008: una evaluación independiente de la Ayuda al Desarrollo española e internacional*. Intermón Oxfam Ediciones, 2007, disponible en <http://www.fride.org/publicacioj/298/la-responsabilidad-de-proteger:-de-un-principio-etico-a-una-politica-eficaz>.
- GIFRA DURALL, Julia. «20 años de operaciones de paz de las Naciones Unidas como instrumentos de protección humanitaria». *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión 86/2011, 2011, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2011/DIEEE0862011VeinteAnosOperacionesPaz\\_JuliaGifra.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEE0862011VeinteAnosOperacionesPaz_JuliaGifra.pdf).
- GILL, T. y FLECK, D. (ed.). *The handbook of the international law of military operations*. Oxford University Press, 2010.
- GRAY, Christine. *International Law and the use of force*. Oxford University Press, 2010.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; CERVELL HORTAL, María José. *Nacimiento, auge y decadencia de la responsabilidad de proteger*. Comares, Granada, 2014.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. «Responsabilidad de proteger, Siria, la república Centroafricana también, y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad». *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 7, n.º 2, 2013.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. «La responsabilidad de proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: algunos ejemplos recientes». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 3, 2014, <http://revista.iee.es/index.php/ieee/view/108/185>.
- HENDERSON, Christian. *The persistent advocate and the use of force*. Oxford Brookes University, Ashgate, 2010.
- JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco. «Tutela judicial efectiva, pilares intergubernamentales de la Unión Europea y Naciones Unidas o viceversa», en CUERDA RIEZU, A. y JIMENEZ GARCIA, F. (Dir.): *Nuevos desafíos del derecho penal internacional: terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales*. Tecnos, Madrid, 2009.
- LÓPEZ JACOÍSTE DÍAZ, Emilia. «La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre su fundamento y articulación». *Anuario Español de Derecho Internacional*, n.º 22, 2006.

«Repensando el sistema de seguridad colectiva del Consejo de Seguridad y las nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales», en RAMÓN CHORNET, Consuelo (coord.). *La acción colectiva del uso de la fuerza. Nuevos escenarios, nuevos principios de actuación en el orden internacional*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

LLANOS MARDONES, Hugo Ignacio. «La responsabilidad de proteger: el rol de la comunidad internacional». *Revista Tribuna Internacional*, vol. 1, n.º 2, 2012, p. 136, <http://www.tribunainternacional.uchile.cl/index.php/RTI/article/viewArticle/25651>.

MARRERO ROCHA, Inmaculada. *La participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones de paz*. Plaza y Valdés Editores, Madrid, 2007.

MARRERO ROCHA, Inmaculada. «La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional en los casos de Libia y Siria: análisis comparativo». *Relaciones internacionales*, n.º 22, febrero-mayo 2013.

MARTÍNEZ GUERRA, Amparo. «La Corte Penal Internacional y la responsabilidad de proteger. A propósito de la orden de arresto contra el presidente Bashir». *La Ley Penal*, n.º 67, Sección Jurisprudencia aplicada a la práctica, enero 2010, disponible en [laleydigital.es](http://laleydigital.es).

ORTEGA SANTIAGO, Carlos. *La dimensión constitucional de la guerra: conflictos armados e intervenciones militares en el extranjero*. Real Instituto el Cano, Documento de Trabajo n.º 43/2004, <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/131/131.pdf>.

PADRÓS LÓPEZ, Albert. «La expansión de las operaciones de paz de la ONU y el caso del Líbano». *Revista CIDOB d'afers internacionals* 77, n.º 7, 2007.

PALACIÁN DE INZA, Berta. *La responsabilidad de proteger y el derecho de veto*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 9/2012, 15 de febrero de 2012, [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2012/DIEEEA09-2012\\_ResponsabilidadProtegerDchoVeto\\_BPI.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA09-2012_ResponsabilidadProtegerDchoVeto_BPI.pdf).

*Las operaciones de mantenimiento de paz en curso de Naciones Unidas*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 14/2012, 2012.

PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel. «Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz: cincuenta años de esfuerzos». *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Norteamérica, 17, enero 1995, disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/view/CHCO9595110061A>.

RAMÓN CHORNET, Consuelo (ed.). *Uso de la fuerza y protección de los derechos humanos en el nuevo orden internacional*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio. «El terrorismo y la responsabilidad de proteger», en CONDE PÉREZ, E. (Dir.): *Terrorismo y legalidad internacional*. Dykinson, Madrid, 2012.



- SÁNCHEZ ESTEBAN, Julián. «El marco jurídico de la ayuda humanitaria». *Boletín de Información del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional*. Ministerio de Defensa, Madrid, 2007.
- SÁNCHEZ PATRÓN, José Manuel. «La responsabilidad de proteger: reflexiones críticas en torno a cuestiones clave». *Estudios Internacionales*, n.º 167, 2010, p. 83, <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewPDFInterstitial/12669/12960>.
- SANDS, Philippe. *From Nuremberg to the Hague. The future of international criminal justice*. Cambridge University Press, 2003.
- SERRANO CABALLERO, Enriqueta. «Las operaciones para el mantenimiento de la paz en Haití». *Revista Desafíos*, vol. 16, 2007.
- URIBE OTALORA, Ainhoa. *La política de seguridad y defensa de la Unión Europea*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- VACAS FERNÁNDEZ, Félix. *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas*. Marcial Pons, Madrid, 2005.
- VÁZQUEZ RAMOS, Alfredo. *Otra dimensión estratégica. Financiar las operaciones militares de gestión de crisis en la UE*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 91/2013, Madrid, octubre 2013.
- ZABALETA CARTÓN, Berta. *Naciones Unidas y la responsabilidad de proteger: ¿qué papel debe desempeñar la ONU en los conflictos internos?*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 58/2014, Madrid, mayo 2014.