



Los retos de un nuevo esquema de seguridad colectiva para el siglo XXI: la protección de los individuos y la “responsabilidad de proteger”

Ante la posible intervención de la comunidad internacional en Siria, el autor analiza cómo la doctrina de la Responsabilidad de Proteger (RdP) está estableciéndose en el derecho internacional con la finalidad de proteger a las personas incluso dentro de la soberanía nacional de sus países.

Introducción: la gestión del actual sistema de seguridad colectiva

Con el nacimiento de los primeros Estados nacieron igualmente las primeras normas que regulaban la interacción de estos sujetos en la sociedad internacional. Se trataba de un ordenamiento jurídico marcadamente estatocéntrico. Lo característico es que, en ese tráfico jurídico entre Estados soberanos, el derecho a la guerra, “*ius ad bellum*”, era una herramienta legítima.

A comienzos del siglo XX se consiguió avanzar en la regulación del derecho en la guerra, el “*ius in bello*”, que sin prohibir el uso de la fuerza armada, regulaba la actitud de los contendientes. Pero la barbarie de las dos guerras mundiales, conllevó que la comunidad internacional tomase medidas para acabar con el uso de la guerra, creando un mecanismo de seguridad colectiva en torno a Naciones Unidas.

La II Guerra Mundial había dejado casi 60 millones de muertos. La sociedad internacional estaba impactada por el nivel de barbarie a que se había llegado en los últimos años. De esta forma, al acabar la guerra, los países dieron vida a la **Carta de San Francisco de 1945** por la que se creaba la Organización de Naciones Unidas. La Carta de San Francisco vino a sentar las bases de un nuevo ordenamiento





internacional, cuya finalidad era acabar con la agresividad entre Estados. Para ello, la propia Carta se erigía como norma fundamental del derecho internacional contemporáneo.

Los principios fundamentales de este nuevo ordenamiento eran: el **principio de soberanía nacional** (art. 2.1) que estipula *“el principio de igualdad soberana de todos los Estados”*, y la **prohibición de la agresión internacional** (art. 2.4), mediante la cual los Estados *“se abstendrán de recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza contra otro Estado”*. El *“ius ad bellum”*, o derecho a la guerra, quedaba prohibido en una sociedad internacional de Estados iguales, soberanos e independientes, que se obligaban a *“arreglar sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales”* (art. 2.3). Resultaba evidente que los padres de las Naciones Unidas buscaban en San Francisco hacer del derecho internacional una herramienta que garantizara la seguridad colectiva que evitara las agresiones entre Estados que habían causado las anteriores guerras.

Para preservar la paz se dotó a las Naciones Unidas de un sistema de seguridad colectiva regulado en el Capítulo VII de la Carta, que ponía en manos del **Consejo de Seguridad** determinar las situaciones de amenaza, quebrantamiento de la paz o agresiones, pudiendo incluso autorizar en último extremo usar la fuerza armada.

Lo que sí es cierto es que, aun con sus limitaciones, el Consejo de Seguridad se movía bien en la realidad bipolar de la Guerra Fría. El sistema de seguridad colectiva gobernaba relativamente bien aquel enfrentamiento marcadamente estatocéntrico, con dos actores estatales muy relevantes. Pero estos mecanismos de seguridad internacional, aunque supusieron un control de la agresividad entre Estados, recientemente se han manifestado ineficaces para contener la problemática de los crímenes contra la población dentro de las fronteras de los Estados nación.

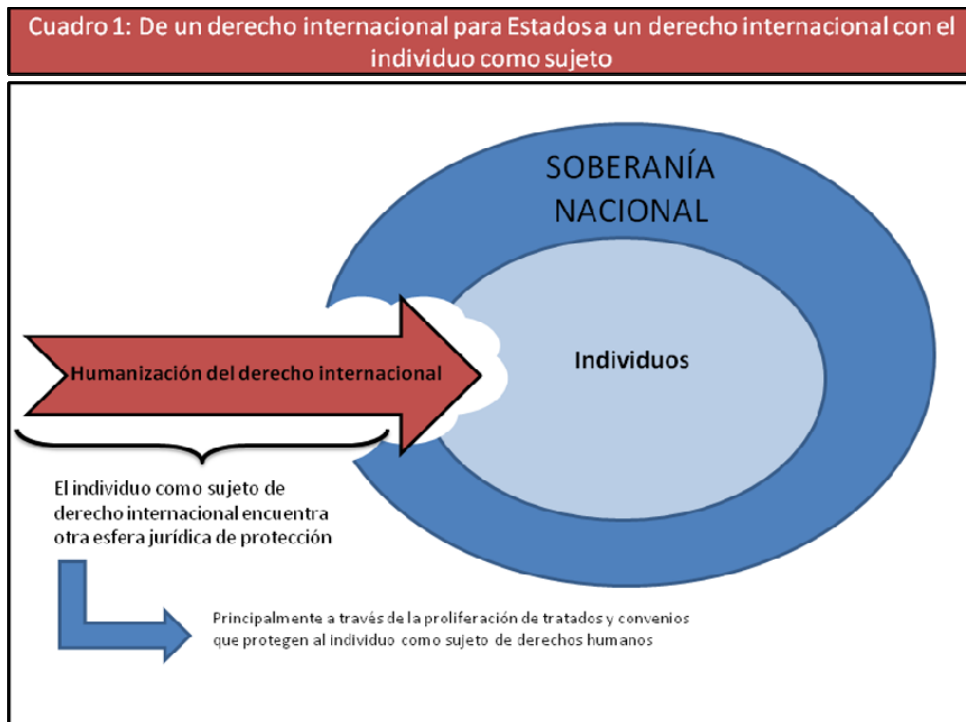
Durante la segunda mitad del siglo XX, la comunidad internacional había asistido impasible a la atrocidad de crímenes contra la humanidad en Camboya, Argentina o Chile. Regímenes genocidas que habían utilizado la fuerza para practicar asesinatos en masa, torturas, desapariciones y secuestros planificados y sistemáticos. Para el derecho internacional y su mecanismo de seguridad colectiva estos actos pertenecían a la soberanía interna de un país, por lo que, al no entrar en la competencia del Consejo de Seguridad, dejaban a la comunidad internacional de brazos cruzados. Es más, el individuo ni siquiera era sujeto de aquel derecho internacional, regulador únicamente de las relaciones entre Estados, por lo que su protección no estaba en la esfera del derecho internacional.





La generalización de crímenes contra la humanidad que quedaban impunes dentro de las fronteras de la soberanía nacional, conllevó una conciencia colectiva en la comunidad internacional que propició la conocida como **dinámica de humanización del derecho internacional**. El individuo comenzó a ganar subjetividad jurídica internacional, siendo sujeto de derechos y obligaciones de normas en el plano internacional. La humanización del derecho internacional se produjo en gran medida como consecuencia del nacimiento de multitud de tratados internacionales que regulaban la protección de los derechos humanos en el plano internacional.

Por ello, cuando a finales del siglo XX se producían los crímenes de Rwanda en 1994 y Srebrenica en 1995, la comunidad internacional, decidida a superar el anquilosamiento de la visión estatocéntrica del sistema de seguridad colectiva imperante, estableció los Tribunales Penales Internacionales para la Antigua Yugoslavia y para Rwanda. El influjo de la humanización del derecho internacional hacía que el Consejo de Seguridad decidiera abrir procesos penales contra personas físicas, por crímenes cometidos contra otras personas, superando la barrera del reducido enfoque de mero control de la agresión entre estados que había imperado hasta el momento.



Fuente: Elaboración propia





El nacimiento de la Doctrina de la Responsabilidad de Proteger. Avanzando en la seguridad colectiva

En 1999 en la provincia serbia de Kosovo, las fuerzas de seguridad de Belgrado estaban llevando a cabo un supuesto genocidio contra la población albanesa. Para el ordenamiento internacional esta situación era un asunto interno, por lo que bajo el inquebrantable principio de soberanía nacional, cualquier tipo de intervención en este conflicto interno entre las fuerzas de seguridad y un grupo armado sería considerado una *“injerencia en los asuntos internos de ese Estado”*, algo terminantemente prohibido para el derecho internacional al violar la soberanía estatal de otro país.

Pero la comunidad internacional no podía mirar para otro lado ante otro crimen de genocidio, aunque se cometiera dentro de la soberanía de un país. Por ello, el Consejo de Seguridad comenzó a abordar la situación kosovar, aunque una posible intervención quedó bloqueada ante la negativa de Rusia y China, al entender que no había habilitación legal para ello ya que se trataba de un problema de la jurisdicción interna serbia.

Por todos es sabido que finalmente la OTAN decidió practicar la intervención militar de forma unilateral y sin contar con la habilitación del Consejo de Seguridad, algo que justificó como una **“intervención humanitaria”**. Era la primera vez que se violaban las cláusulas imperativas que otorgaban al Consejo de Seguridad la exclusividad para el uso de la fuerza.

El enorme debate que acarreó una acción que estaba destinada a sentar un precedente que cambiaría toda la estructura de seguridad colectiva, quedó encuadrado en términos de **legalidad vs legitimidad**. Para algunos la agresión a la población kosovar no podía ser permitida por la comunidad internacional, por lo que al margen de tratarse de una cuestión de la soberanía interna de un país, y aun más, al margen incluso de no contar con la habilitación del Consejo de Seguridad, la intervención era legítima. Para muchos otros, sin embargo, esta medida hacía estallar la legalidad internacional, por lo que sentaba un precedente que permitía agresiones internacionales discrecionales cuando cualquier Estado lo entendiese oportuno, acabando con unos mecanismos internacionales que había costado siglos conseguir, haciéndonos retroceder hacia esquemas internacionales decimonónicos de *realpolitik*.





Cuadro 2: Argumentos a favor y en contra de una “intervención humanitaria” sin habilitación del CS	
Argumentos con base en la legalidad	Argumentos con base en la legitimidad
<ul style="list-style-type: none">-Único órgano habilitado es el CS- Sistema de seguridad colectiva ha costado siglos conseguir- No contar con una legalidad imperante conllevaría una agresividad permanente-Fomenta la arbitrariedad de las intervenciones-Acarrearía formas de colonialismo moderno	<ul style="list-style-type: none">-Sacralización excesiva de las normas por encima de los individuos- La soberanía nacional no puede suponer una barrera de impunidad-El sistema de seguridad es en ocasiones inoperante-La intervención acabaría con los crímenes contra la humanidad-Se produciría un proceso de securitización difuso

Fuente: Elaboración propia.

La inseguridad jurídica que se estaba creando tras la intervención en Kosovo llevó al Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, a establecer en septiembre de 2000 la **Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE) en Canadá**. Su finalidad era encontrar una salida a la encrucijada del enfrentamiento entre la protección de los derechos humanos y la no intervención, objeto de aquel debate entre legitimidad y legalidad. De allí salió en diciembre de 2001 un documento que ha marcado un antes y un después para la seguridad internacional: **“La Responsabilidad de Proteger (RdP)”**.

En el documento se afirmaba que *“la soberanía de un Estado conlleva responsabilidades e incumbe al propio Estado la responsabilidad principal de proteger a su población”*. Esto suponía una revolucionaria visión de lo que había venido siendo el principio de soberanía nacional, baluarte máximo del derecho internacional e inquebrantable piedra angular de ese ordenamiento jurídico. La soberanía ahora pasaba a ser, además de un derecho, un deber que podía acarrear responsabilidades, por lo que un mal ejercicio de esa soberanía contra la población conllevaba la responsabilidad internacional y el consecuente deber de intervenir. Por ello se afirmaba que *“cuando la población esté sufriendo graves daños (...) y ese Estado no quiera o no pueda atajar o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger*





tendrá prioridad sobre el principio de no intervención". De esta forma, la Doctrina de la RdP situaba, por primera vez en la Historia, al individuo y sus derechos humanos por encima de la soberanía y el principio de no intervención. El documento era categórico con la necesidad de proteger a la población, señalando que la intervención estaba permitida, aun cuando la Carta no recogiera una habilitación para esta intervención.

Sin embargo, el problema llegaba más allá, ya que desde Kosovo la pregunta se había centrado en la posibilidad de que esa intervención para proteger a la población se llevara a cabo incluso sin el permiso del Consejo de Seguridad, cuando este estuviera bloqueado. La Doctrina afirmaba la posibilidad de intervenir sin habilitación previa del Consejo de Seguridad, aunque el documento hacía hincapié en que *"no existe un órgano mejor ni más adecuado que el Consejo de Seguridad para autorizar una intervención militar con fines de protección humana"*, indicando que *"siempre habrá que pedir autorización al Consejo de Seguridad antes de emprender una intervención militar"*, y que *"los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad deberán renunciar de mutuo acuerdo a ejercer su derecho de veto en asuntos que no comprometan sus asuntos vitales, para obstaculizar la aprobación"*, pero que en última instancia *"si no cumple con su responsabilidad de proteger en situaciones que conmuevan las conciencias y exijan una actuación inmediata, los Estados interesados podrán recurrir a otros medios para hacer frente a la gravedad y urgencia de la situación"*. De esta forma, en el debate entre legalidad y legitimidad planteado tras Kosovo, la Doctrina de la RdP se situaba en el plano de la legitimidad, aunque apostando porque el Consejo de Seguridad siga siendo el órgano competente.

Para limitar el impacto sobre la legalidad, la Doctrina del Deber de Proteger requiere un elemento fundamental para su invocación, y es que la intervención se guíe por un elemento finalista inapelable: **la protección humanitaria**. Para ello, la Doctrina exige que exista un inminente peligro de *"grandes pérdidas de vidas humanas"* y/o *"depuración étnica a gran escala real o previsible"*, por lo que la intervención se tiene que guiar por los **principios de proporcionalidad e imparcialidad**. Con la proporcionalidad se trata de evitar la generalización de las "guerras quirúrgicas" llevadas a cabo solo desde el aire, ya que aumentan desmedidamente el sufrimiento de la población por los daños colaterales, algo que quedó claro en Kosovo. La finalidad de la imparcialidad es evitar intervenciones guiadas por intereses individuales de algún Estado, apoyando a alguna de las facciones en el conflicto interno.





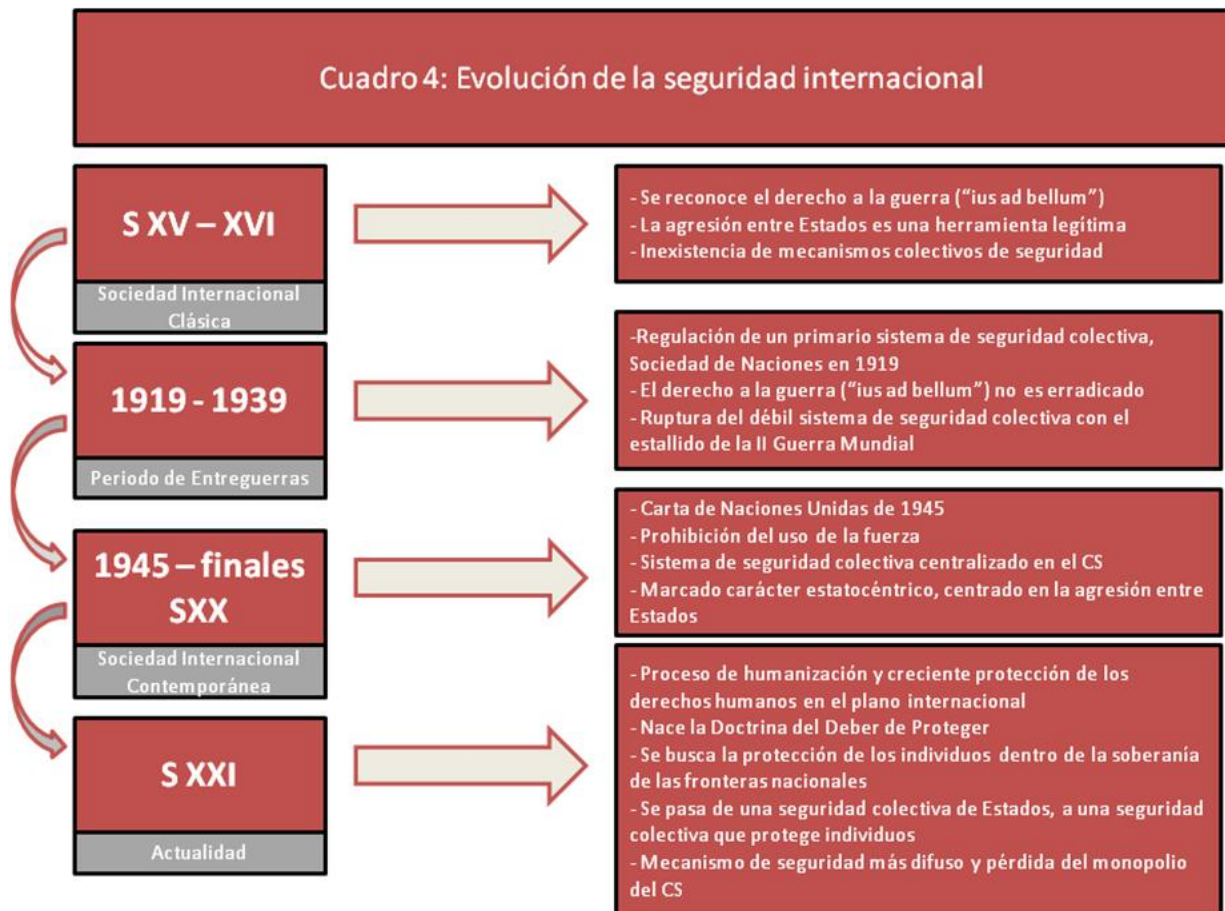
Cuadro 3: Aportaciones de la **Doctrina de la Responsabilidad de Proteger**

- La soberanía no es sólo un derecho, es también una obligación
- Un ejercicio desviado de la soberanía conlleva responsabilidad internacional
- Cuando la población sufra una represión ejercida por el Estado, la responsabilidad de proteger recae sobre la comunidad internacional
- La responsabilidad de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención
- Para que esté justificada la intervención debe existir una amenaza inminente de grandes pérdidas humanas o depuración étnica a gran escala
- La intervención debe ser el último recurso y debe tener una finalidad humanitaria, bajo criterios de imparcialidad y con estricta proporcionalidad
- En caso de un bloqueo del CS, como última solución se podrá permitir la intervención

Fuente: Elaboración propia a partir de: *The Responsibility to Protect*. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (Diciembre 2001).

Como podemos observar, a través de la Doctrina de la RdP se pasa de un derecho internacional centrado en la protección de la soberanía de los Estados, a un derecho internacional cuyo mecanismo de seguridad colectiva pasa a tener en cuenta la protección de los individuos incluso dentro de los Estados nación. De esta manera, se rompe con el estatocentrismo clásico de los mecanismos de seguridad posteriores a la II Guerra Mundial, positivizados en la Carta de Naciones Unidas.





Fuente: Elaboración propia.

La consolidación de la Doctrina del Deber de Proteger como parte del derecho internacional y su peligrosa indeterminación actual.

La Doctrina de la RdP, que no era más que una mera declaración a la que se adherían progresivamente Estados, comenzó a abrirse camino hasta “cristalizar” como norma de derecho internacional. Esta Doctrina fue admitida de forma expresa mediante diversos instrumentos jurídicos como el **Informe sobre las Amenazas, los Desafíos, y el Cambio** en 2004, el **Informe sobre un Concepto más amplio de la Libertad: Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para todos** en 2005, y el **Acta Final de la Cumbre Mundial** de 2005.





La Doctrina de la RdP ha sido posteriormente invocada en diversas intervenciones. Por ejemplo, la intervención que Rusia llevó a cabo en agosto de 2008 en Abjacia y Osetia del Sur, sin contar con el consentimiento del Consejo de Seguridad, fue justificada para proteger a la población de esos territorios georgianos en el conflicto con las fuerzas de ese país. Otro caso de invocación fue la intervención de UNASUR tras la masacre de Pando en Bolivia a finales de 2008.

De hecho, en la reciente intervención en Lybia, al tratarse de un conflicto de dimensiones internas en un país soberano, la exposición de motivos de la Resolución 1973 no busca una habilitación en los preceptos de la Carta de San Francisco, sino que invoca que *“reiterando que las autoridades libias tienen la **responsabilidad de proteger** a la población libia y reafirmando que las partes en los conflictos armados tienen la responsabilidad primordial de adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección de los civiles (...)”* . La comunidad internacional quedó de esta forma habilitada para intervenir con base en la Doctrina de la RdP.

Como vemos la Doctrina es parte del derecho a día de hoy. Podemos afirmar que ya no quedan prácticamente “objeto persistentes” al nacimiento de la norma. La mayoría de los países han ido suscribiendo acuerdos donde demostraban su “opino iuris” favorable. Y los que no han llevado a cabo esta aceptación, no podrían soportar el “onus probandi” de su objeción, ya que países como Rusia o Venezuela, que dicen estar en contra de esta norma, han invocado esta doctrina cuando lo han necesitado.

¿Un instrumento de protección o una herramienta de injerencia? La necesidad de desarrollar la figura.

El problema de la Doctrina de la RdP se encuentra en la posibilidad de que se convierta en una herramienta de injerencia unilateral. A través de esta figura, cualquier conflicto interno podría ser utilizado para invocar una intervención, lo que facilitaría la injerencia constante en los asuntos internos de los países, avivando conflictos desde el exterior que propicien una posterior intervención.

¿Dónde se encuentra el límite entre un conflicto interno que forma parte de la soberanía de un Estado, y un crimen contra la humanidad que merece la intervención de la comunidad internacional? La pregunta no tiene una respuesta clara a día de hoy.

Para hacer de la RdP una herramienta eficaz que haga avanzar la seguridad colectiva hacia mecanismos de protección del individuo, se debe exigir imperativamente que la intervención no tenga otra finalidad que la **humanitaria**, con la finalidad de acabar con los crímenes contra la población, y bajo criterios de **imparcialidad** con las partes en ese conflicto, administrando la fuerza de forma **proporcional**. Los





principios de humanitarismo, imparcialidad y proporcionalidad tienen que ser inherentes a la RdP. De lo contrario, esta herramienta quedaría en una peligrosa indeterminación y haría de ella un instrumento de injerencia imperialista que acabaría con los avances históricos en materia de seguridad colectiva.

Sin embargo, en algunas de las recientes intervenciones en que se ha invocado la RdP se ha puesto en cuestión el carácter humanitario. En ocasiones la finalidad residía más en un interés particular que en la protección de la población. Además, el uso de la fuerza ha sido excesivo al llevar a cabo operaciones exclusivamente aéreas, mediante las conocidas como “guerras quirúrgicas”. De igual forma, en muchas ocasiones se ha intervenido a favor de una de las partes de ese conflicto interno. En los casos de Rusia en Abjacia y Osetia del Sur, o en la propia intervención en Lybia, son muchas las voces que han afirmado que el objetivo finalista del humanitarismo, la imparcialidad y la proporcionalidad no se ha cumplido.

En la actualidad estamos asistiendo a los sucesos de Siria o Yemen, donde la Doctrina de la RdP vuelve a saltar al debate. Es necesario que una posible intervención se fundamente exclusivamente en la protección de la población y no que se ampare en la RdP para, de manera desproporcionada, y al margen de cualquier imparcialidad, se realice una acción militar que lejos de tener en cuenta a la población civil, busque intereses propios de algún Estado con la eliminación de algún gobierno no amigo. Un nuevo abuso de la RdP supondría situarla en el camino equivocado, asentándola como peligroso instrumento de injerencia.

Es necesario que la comunidad internacional acabe con la inseguridad jurídica que se pueda crear en torno a esta figura. **Sería deseable para ello una reforma de la Carta, donde se recoja expresamente la doctrina, desarrollando detalladamente su régimen jurídico, y estipulando con claridad sus límites y requisitos**, lo que requiere un esfuerzo colectivo por parte de toda la comunidad internacional.

Tenemos dos caminos: volver al sistema de potencias y el uso indiscriminado de la fuerza armada arbitrariamente, o avanzar hacia esquemas más avanzados de seguridad colectiva.

*El autor agradece a Enrique Sáenz el diseño de los gráficos elaborados para el presente artículo.

