



FACULTAD DE DERECHO

# **La Responsabilidad de Proteger: el caso de Siria**

**Autor: Patricia Simonneau Robledo**

**5º E-5**

**Derecho Internacional Público**

**Tutor: Prof. Dr. Gabriel Martín Rodríguez**

**Madrid**

**Abril 2020**

## **Resumen**

La consolidación de los Derechos Humanos y la promulgación de la Carta de Naciones Unidas genera grandes cambios en el Derecho Internacional y promueve un sentido de responsabilidad hacia los individuos y su protección por parte de los Estados. Sin embargo, ciertos principios tradicionales del Derecho Internacional como el principio de no intervención suponen un freno a la protección de los individuos ante violaciones de Derechos Humanos. Así la R2P nace de la voluntad de los Estados de proteger a los individuos frente a estas violaciones y de una forma acorde a las normas y principios del Derecho Internacional.

Si bien en los últimos años este principio se ha ido consolidando en el seno de las Naciones Unidas, el caso de Siria ha puesto de manifiesto los problemas estructurales que trae consigo esta norma emergente del Derecho Internacional. Estos problemas han impedido una intervención por parte de la comunidad internacional, y la consiguiente finalización de un conflicto que se ha perdurado ya nueve años.

### **Palabras clave**

Derechos Humanos, intervención humanitaria, norma emergente de Derecho Internacional, ONU, responsabilidad de proteger, Siria, Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005.

### ***Abstract***

*The consolidation of human rights and the promulgation of the Charter of the United Nations generates great changes in International Law and promotes a sense of responsibility towards individuals and their protection by States. However, certain traditional principles of International Law, such as the principle of non-intervention, are a hindrance to the protection of individuals from human rights violations. Thus, R2P is born from the will of States to protect individuals from these violations and in a manner that is in accordance with the norms and principles of International Law.*

*Although in recent years this principle has been consolidated within the United Nations, the case of Syria has highlighted the structural problems that this emerging norm of International Law brings with it. These problems have prevented an intervention by the international community, and the consequent ending of a conflict that has lasted nine years.*

### ***Key words***

*Human Rights, humanitarian intervention, emerging norm of International Law, United Nations, responsibility to protect, Syria, 2005 World Summit Outcome.*

**ÍNDICE**

<b>I. Introducción</b>	<b>4</b>
<b>II. Metodología</b>	<b>4</b>
<b>III. Concepto de Responsabilidad de Proteger</b>	<b>5</b>
3.1. La Responsabilidad de Prevenir	6
3.2. La Responsabilidad de Reaccionar	8
3.3. La Responsabilidad de Reconstruir	10
<b>IV. Origen de la Responsabilidad de Proteger</b>	<b>12</b>
4.1. La Responsabilidad de Proteger y los Derechos Humanos	12
4.2. La subjetividad internacional del individuo	14
4.3. De Seguridad Internacional a Seguridad Humana	16
<b>V. Seguridad Humana e Intervención Humanitaria</b>	<b>17</b>
5.1. Marco normativo del uso de la fuerza	18
5.2. El Fracaso de la Intervención Humanitaria	20
5.3. La pasividad de la comunidad internacional: el Genocidio de Ruanda	20
5.4. La legalidad de la intervención humanitaria: Kosovo	22
5.5. Intervención Humanitaria y las diferencias con la Responsabilidad de proteger	26
<b>VI. La formación de la Responsabilidad de Proteger</b>	<b>27</b>
6.1. La Responsabilidad de Proteger y la Unión Africana	28
6.2. Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados	29
6.3. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 de las Naciones Unidas	31
6.4. El Global Centre for the Responsibility to Protect	32
<b>VII. La Responsabilidad de Proteger en las Naciones Unidas</b>	<b>32</b>
7.1. El informe del Secretario General de 2009: La implementación de la R2P	33
7.2. La Responsabilidad de Proteger en la Asamblea General	35
7.3. Informes del Secretario General desde el 2009	35
7.4. La Responsabilidad de Proteger en el Consejo de Seguridad	36
7.5. La responsabilidad de proteger como norma consuetudinaria del derecho internacional	37
7.6. Resoluciones del Consejo de Seguridad en relación con Siria	39
<b>VIII. Siria</b>	<b>40</b>
8.1. La carga de Libia en la crisis siria	41
8.2. Posibles soluciones frente al dilema de cambio de régimen	43
<b>IX. Conclusión</b>	<b>44</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>46</b>

## **I. Introducción**

En el año 2005 los Estados Miembros de las Naciones Unidas (ONU) manifiestan su apoyo en la Asamblea General de la ONU (Asamblea General) a una norma emergente del Derecho Internacional, la responsabilidad de proteger (R2P)<sup>1</sup>. Esta noción ponía en entredicho el concepto de soberanía absoluta y lo sustituía por el de soberanía responsable. Tras nueve años de conflicto ininterrumpido y sin intervención por parte de la comunidad internacional, Siria ha puesto de manifiesto los problemas estructurales de la R2P.

## **II. Metodología**

El objetivo de este trabajo es demostrar que la Responsabilidad de Proteger, que parecía que se estaba consolidando paulatinamente como una norma emergente de Derecho Internacional, se enfrenta en la actualidad a grandes problemas en el caso del conflicto armado de Siria.

Así la hipótesis de este trabajo es la siguiente: ¿Es Siria el fin de la posible consolidación de la responsabilidad de proteger como una norma de Derecho Internacional?

Para dar respuesta a esta cuestión se analizará, en primer lugar, el concepto de la R2P con sus principales facetas. En segundo lugar, se examinará su origen, la conexión de la R2P con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y la importancia que cuestiones como la subjetividad internacional del individuo o la noción de seguridad humana han tenido en su formación. En tercer lugar, se estudiarán las diferencias entre la intervención humanitaria y la responsabilidad de proteger, así como los casos más notables de intervención humanitaria: Ruanda y Kosovo.

En cuarto lugar, analizaremos la consolidación del concepto de R2P en el ámbito internacional y posteriormente, su desarrollo en el contexto de las Naciones Unidas. Se discutirá sobre la consideración de la R2P como una posible norma de derecho internacional consuetudinario en formación, mediante el análisis de resoluciones del

---

<sup>1</sup> Resolución A/RES/60/1 aprobada por la Asamblea General U.N el 16 de septiembre de 2005: Documento Final de la Cumbre Mundial 2005

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, resoluciones de la Asamblea General e Informes del Secretario General.

Finalmente analizaremos el fracaso en la implementación de la R2P en el caso de Siria, causado por el bloqueo institucional del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y las repercusiones que este caso podría tener para el futuro de esta norma emergente de Derecho Internacional.

### **III. Concepto de Responsabilidad de Proteger**

La Responsabilidad de Proteger es un concepto consagrado en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005<sup>2</sup>, en sus párrafos 138 y 139. Estos párrafos se basaban en el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas (Secretario General) Kofi Annan: *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y Derechos Humanos para todos*<sup>3</sup>.

La responsabilidad de proteger supone una renovación del principio de soberanía Estatal con una nueva faceta, llamada soberanía responsable. Esta nueva concepción del principio descansa sobre la idea de que la soberanía también conlleva obligaciones para los Estados respecto de los individuos que habitan en su territorio. Cuando los Estados no puedan cumplir con sus obligaciones de protección para con su población y se produzcan violaciones masivas de Derechos Humanos, se permitirá a la comunidad internacional intervenir en base a la R2P (Díaz Barrado, 2012, p.5). La responsabilidad de proteger es una obligación primaria del Estado y subsidiaria de la comunidad internacional.

Las violaciones masivas de Derechos Humanos hacen referencia a: genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica, y crímenes contra la humanidad.

Esta lista de violaciones masivas de derechos humanos ante los que cabe la aplicación de la R2P es una lista cerrada. Por lo tanto, no se permite la aplicación de la R2P en otros casos aparte de los mencionados. Estos cuatro casos constituyen delitos graves cometidos normalmente en el contexto de conflicto armado, y han sido objeto de regulación en normas de Derechos Humanos, tales como la Convención para la Prevención y Sanción

---

<sup>2</sup>Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de septiembre de 2005 [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/60/L.1)] 60/1. En adelante: Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.

<sup>3</sup>Informe del Secretario General de 21 de marzo de 2005. *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. (A/59/2005).

del delito de Genocidio, así como el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Añaños Meza, 2009, p. 212).

La R2P no es por tanto un derecho ilimitado para intervenir de la comunidad internacional. Para su correcta implementación, la R2P ha sido dotada de contenido, mecanismos y límites dentro del marco de la ONU (Díaz Barrado, 2012, p.16).

El Informe de la Comisión Internacional Sobre Intervención y Soberanía De Los Estados (CIISE) sobre la responsabilidad de proteger de diciembre del 2001,<sup>4</sup> establece tres facetas o responsabilidades dentro de la responsabilidad de proteger: la responsabilidad de prevenir, la responsabilidad de reaccionar, y la responsabilidad de reconstruir (Schnabel, 2012, p. 50).

### **3.1. La Responsabilidad de Prevenir**

En los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005, se hacen dos alusiones a la responsabilidad de prevenir<sup>5</sup>.

La primera de estas alusiones incluye el concepto de responsabilidad de prevenir, pero no lo desarrolla. La segunda cita da a entender que esta responsabilidad de prevenir se realizará mediante la ayuda a los Estados a desarrollar capacidades, y que además será anterior al estallido de conflictos.

La prevención es considerada como una de las facetas más importantes de la R2P y, sin embargo, se destinan pocos esfuerzos, tanto académicos<sup>6</sup> como políticos, al desarrollo de mecanismos de prevención. La faceta de prevención de la R2P es preferible a la faceta de reacción en tres cuestiones principales: moral, política y coste (Woocher, 2012, p.22).

---

<sup>4</sup> Examinado con más detalle *ut infra*, p. 33

<sup>5</sup> Párrafo 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 [...]”.

Párrafo 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 VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad [...]”.

<sup>6</sup>Woocher, hace referencia a los pocos esfuerzos de los académicos en el desarrollo de la parte de la prevención de la responsabilidad de proteger: “until recently surprisingly little of the scholarship or political discourse on R2P has focused on prevention” (Woocher, 2012, p.22).

En lo relativo a la moral, la R2P surge debido a las continuas violaciones de Derechos Humanos y ataques a civiles que se producen sobre todo en la década de los 90, como en los casos de Ruanda y Kosovo. Ante estos escenarios se busca la prevención de futuras catástrofes y pérdida de vidas humanas, puesto que la R2P como un mecanismo únicamente de reacción no supondría ningún avance.

Desde el punto de vista político ha habido pocos debates más polémicos que aquellos sobre la intervención humanitaria y su alcance. El uso de la fuerza sin el consentimiento de los gobiernos del Estado que se interviene o del Consejo de Seguridad ha dado pie a grandes preocupaciones por parte de los Estados sobre su soberanía, y el derecho de no intervención. La prevención de posibles intervenciones militares mediante acciones no coercitivas es una de las facetas más atractivas de la responsabilidad de prevenir (Woocher, 2012, p.22).

Finalmente, desde el punto de vista económico la intervención militar es muy costosa, y la reconstrucción tras una intervención es también una inversión de años o incluso de décadas. Por el contrario, la acción preventiva tiene poco coste. La relación coste-eficiencia a favor de la prevención es uno de los argumentos más favorables de esta faceta de la R2P (Woocher, 2012, p.22).

Además de en el Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005 la responsabilidad de prevenir también se ha desarrollado en otros documentos del ámbito internacional, como el Informe del Secretario General Ban Ki Moon del 2009<sup>7</sup>.

Este informe explica porqué la prevención en la R2P es distinta a otro tipo de medidas de prevención. Según el Secretario General la prevención de la R2P debía ser “estrecha pero profunda”.

“Estrecha” hace referencia a que la R2P solo se aplica a las cuatro violaciones masivas de Derechos Humanos. Por lo tanto, la prevención usada en nombre de la R2P solo puede ser una prevención ante estos cuatro casos. Extenderla a otras calamidades, como por ejemplo catástrofes climáticas, o enfermedades como el VIH, como proponía en un

---

<sup>7</sup>Informe del Secretario General 2017. *La aplicación de la responsabilidad de proteger: la rendición de cuentas en materia de prevención.* (A/71/1016-S/2017/556)

principio el Informe CIISE<sup>8</sup> sobre la R2P, supondría acabar con el consenso global con el que cuenta el concepto de la R2P y además sería inútil operacionalmente.

“Profunda” hace referencia a que la R2P no es simplemente un mecanismo coercitivo de intervención, sino que puede ser también un mecanismo para la resolución de conflictos de forma pacífica, con mecanismos de alerta temprana, y la colaboración con organizaciones regionales y subregionales.

Por otro lado, podemos observar grandes diferencias entre las normas internacionales que regulan la prevención de conflictos armados, y las que regulan los cuatro supuestos de violaciones masivas de Derechos Humanos. Mientras que el uso de la fuerza por parte de los Estados está permitido en ciertos casos, las violaciones y crímenes comprendidos en la R2P están prohibidos en todo caso, y por lo tanto las estrategias y esfuerzos destinados a prevenir los crímenes y violaciones masivas de Derechos Humanos, deberían ser distintos a aquellos que se emplean en la prevención de conflictos armados (Woocher, 2012, p.24).

### **3.2. La Responsabilidad de Reaccionar**

Mientras que la implementación de la responsabilidad de prevenir es el objetivo más ambicioso de la R2P, la responsabilidad de reaccionar es la faceta que sirve de guía de actuación a la comunidad internacional cuando la evolución de una crisis es tal que la prevención ya no es posible. La responsabilidad de reaccionar solo puede ser justificada cuando la posibilidad de llevar a cabo la responsabilidad de prevenir haya sido descartada<sup>9</sup>.

La responsabilidad de reaccionar no solo incluye medidas coercitivas, sino que se centra en un primer momento y sobre todo en medidas llamadas de “*soft power*”, es decir medidas no coercitivas pero efectivas, que ejerzan presión en los Estados que no puedan

---

<sup>8</sup> Informe de la Comisión Internacional Sobre Intervención y Soberanía De Los Estados sobre Responsabilidad de Proteger. Diciembre del 2001.

<sup>9</sup> Como se establece en el Informe De La Comisión Internacional Sobre Intervención Y Soberanía De Los Estados sobre Responsabilidad de Proteger: “La “*responsabilidad de proteger*” implica ante todo la *responsabilidad de reaccionar ante situaciones en que exista una imperiosa necesidad de protección humana. Cuando las medidas preventivas no logran resolver o atajar el problema y cuando un Estado no puede o no quiere solucionarlo, puede ser preciso que otros miembros de la comunidad general de Estados tengan que adoptar medidas intervencionistas. Estas medidas coercitivas pueden ser de carácter político, económico o judicial y, en casos extremos –pero sólo en casos extremos– pueden incluir también la acción militar. Como cuestión de principio, en el caso de la reacción, al igual que en el de la prevención, siempre habrá que considerar la adopción de medidas menos intrusivas y coercitivas antes de aplicar otras más coercitivas e intrusivas*”.

o bien no quieran proteger a su población ante violaciones masivas de Derechos Humanos. La intervención militar, es siempre el último recurso para la R2P, incluso cuando dicha intervención esté justificada y respaldada por el Derecho Internacional (Chalk, Dallaire y Matthews.K, 2012, p.37).

Incluso en los casos en los que se lleven a cabo operaciones militares no se alienta dentro de la R2P el despliegue de una operación militar a gran escala. Se da preferencia a operaciones de mantenimiento de la paz sobre operaciones militares que conlleven el uso de la fuerza. (Chalk, Dallaire y Matthews.K, 2012, p.37).

La responsabilidad de reaccionar, por sus implicaciones respecto a la intervención en los asuntos de otros Estados, es la faceta más controvertida de la R2P. Existen tres cuestiones sobre la responsabilidad de reaccionar que se han usado para el abuso de la R2P (Chalk, Dallaire y Matthews.K, 2012, p.41).

En primer lugar, no en pocas situaciones se ha confundido la faceta de responsabilidad de reaccionar de la R2P con la figura de intervención humanitaria, si bien y como se analizará *ut infra* son figuras muy distintas. La responsabilidad de reaccionar no es una justificación que pueda usarse libremente cuando resulte conveniente a los Estados, sino que tiene que probarse que es usada como último recurso, cuando todas las vías de prevención y de acción diplomática han fallado y cuando se cumplan los presupuestos que el Derecho Internacional requiere para llevar a cabo la actuación (Bellamy, 2009, p.88).

En segundo lugar, algunos Estados, entre los que cabe señalar los del bloque soberanista, se oponen a la R2P en la práctica, alegando razones económicas, políticas e ideológicas. Rusia y China, dos de los Estados que lideran este bloque, mantienen una concepción de soberanía como valor absoluto, y que no deja espacio para el concepto de soberanía responsable de la R2P (Chalk, Dallaire y Matthews, 2012, p.40).

La protección celosa de este concepto de soberanía por estos dos Estados lleva a pensar que buscan evitar la posibilidad de una intervención internacional ante las violaciones de derechos que sufren las minorías dentro de sus propios territorios, como es el caso de los Uigures en China. Esto es además de gran importancia pues los dos Estados son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU y por lo tanto tienen poder de veto ante el uso de la fuerza que debe ser aprobado por el Consejo de Seguridad, así *“the combined resurgence of the Russians and Chinese makes it unlikely that the Security Council will*

*authorize humanitarian interventions again, at least in regions vital to their interests”* (Chalk, Dallaire y Matthews, 2012, p.40).

El tercer aspecto controvertido de la responsabilidad de reaccionar es su calificación por parte de estos mismos estados del bloque soberanista como una figura imperialista o neocolonial maquinada por Occidente. Estas críticas parecen ignorar deliberadamente que Estados como Ruanda, Botsuana o Suráfrica son grandes promotores de la R2P, así como organizaciones internacionales no occidentales como la Unión Africana. Son los Estados del sur mundial los que más se han interesado en la adopción y desarrollo de la R2P. En el Grupo 77 (G-77), Ruanda y Suráfrica abogaron por la adopción de la R2P como una norma de interés regional de los Estados del sur. En una de las intervenciones del representante de Suráfrica este afirmaba: *“we’re not likely to respond to threats of genocide in London, Rome or San Francisco ... this is all about us, in our countries, on our continent”* (Bellamy, 2009, p.89).

Otro aspecto a tener en cuenta es que, la responsabilidad de reaccionar, además de responder a obligaciones morales de protección de los individuos, responde también a una satisfacción de los intereses de la comunidad internacional, pues es utópico pensar que los Estados actúen ante atrocidades internacionales con una mera intención de ayuda al otro sin recibir nada a cambio. En el mundo de la globalización es imposible aislarse de las consecuencias que las atrocidades masivas generan. Algunos de sus efectos como las migraciones masivas, el surgimiento de enfermedades, o la aparición de grupos terroristas o grupos de crimen organizado afectan a los intereses de la comunidad internacional en su conjunto, *“cada vez más, las vidas que salvamos cuando detenemos las atrocidades masivas pueden muy bien ser las nuestras”* (Chalk, Dallaire y Matthews, 2012, p.46).

### **3.3. La Responsabilidad de Reconstruir**

La tercera y última faceta de la R2P es la responsabilidad de reconstruir, que ha sido sacrificada en el marco de la ONU<sup>10</sup> para poder conseguir un acuerdo respecto de las otras dos facetas, la responsabilidad de prevenir y de reconstruir (Schnabel, 2012, p. 50).

---

<sup>10</sup> Esta faceta no ha sido incluida como pilar de la R2P en el Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005

La reparación de daños materiales causados por guerras o violencia, a pesar de generar un importante desembolso económico, es sencilla si se cuenta con el presupuesto. Sin embargo, la reconstrucción de sociedades que han sido desoladas por la guerra o la violencia, sociedades que no confían en sus instituciones, no es tan sencilla.

Las estructuras estatales e instituciones, tanto a nivel local como nacional tras una guerra o conflicto armado necesitan ser reconstruidas de la nada. Asimismo, el personal de estas instituciones debe ser formado por personas en las que la población confíe, y para todo ello es necesario la implicación de actores internacionales. Se trata por tanto de crear estructuras estatales de cero que garanticen que la población pueda vivir en paz y estabilidad (Schnabel, 2012, p. 51).

Mientras que las responsabilidades de prevenir y de reaccionar fueron incluidas en el Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005, la responsabilidad de reconstruir fue excluida. La precaución con la que se trata a la responsabilidad de reconstruir en el marco de la ONU puede ser explicada por tres razones (Schnabel, 2012, p. 57).

En primer lugar, el compromiso de la comunidad internacional con las facetas de prevención y reacción se ha manifestado en la práctica en pocas obligaciones y aún menos acciones, ya que existen mecanismos políticos para excusar la aplicación de ambas facetas. No requieren una garantía de actuación, lo cual resulta conveniente para los Estados (Schnabel, 2012, p. 57).

En segundo lugar, la reconstrucción supone un gran coste y compromiso a largo plazo, e incluso invirtiendo tiempo y dinero nada garantiza que dichos esfuerzos tengan éxito, no se da una relación coste-eficiencia.

Finalmente, la responsabilidad de reconstruir corre el peligro de ser usada fuera de los cuatro grandes crímenes de la R2P. Es decir, existe el riesgo de que se apele desde organismos internacionales a la responsabilidad de reconstruir ante otro tipo de violaciones de Derechos Humanos. Esto no interesa a la comunidad internacional por las razones previamente mencionadas (Schnabel, 2012, p. 57).

Sin embargo, frente a estos inconvenientes debemos exponer las razones por las que la responsabilidad de reconstruir es una parte fundamental de la R2P. En primer lugar, sin la responsabilidad de reconstruir se pierde la importancia de la reconstrucción posconflicto y la necesidad de investigar las causas del mismo. La prevención y la reacción en un conflicto no encuentran sentido si las causas de este prevalecen. En

segundo lugar, si se elimina la obligación de reconstruir, se fomenta una intervención militar a toda escala en detrimento del uso de medidas de prevención o intervenciones no coercitivas. Al no existir una obligación de reparar lo destruido, se fomenta indirectamente una mayor devastación (Schnabel, 2012, p. 58).

Sin el compromiso y la obligación de los Estados de hacerse responsables en la reconstrucción de sociedades que han sido objeto de violaciones masivas de Derechos Humanos, la R2P pierde su sentido. Si la R2P tiene vocación de convertirse en una norma de Derecho Internacional, tendrá que introducirse el debate en la ONU para que se reconozca a la responsabilidad de reconstruir como un pilar de esta norma emergente (Schnabel, 2012, p. 59).

#### **IV. Origen de la Responsabilidad de Proteger**

En este apartado analizaremos los cambios que se han producido en el Derecho Internacional Público que han preparado el terreno para el concepto de R2P. Para ello analizaremos la importancia del desarrollo del Derecho Internacional De Los Derechos Humanos, la dotación de subjetividad internacional al individuo, el paso de seguridad internacional a seguridad humana, y el desarrollo de la intervención humanitaria, así como las diferencias entre esta última figura y la R2P.

##### **4.1. La Responsabilidad de Proteger y los Derechos Humanos**

La consolidación de las normas internacionales que recogen y protegen los Derechos Humanos, las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, fundamentan el cambio jurídico que permitirá la aceptación de la R2P, así como las obligaciones y derechos que se derivan de esta responsabilidad (Díaz Barrado, 2012 p.36).

A partir de la segunda mitad del s. XX se codifican en el ámbito internacional un conjunto de normas cuyo objetivo es la protección internacional del individuo, estas son las normas agrupadas bajo la categoría de Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Este nuevo sector del Derecho Internacional se caracteriza fundamentalmente por *“la consideración del individuo y de su dignidad como un valor autónomo de la Sociedad Internacional que, por tanto, se convierte en un bien jurídico protegible en sí mismo por el Derecho Internacional, con independencia de la condición o circunstancias en que se encuentre el particular objeto de protección. De tal forma que la garantía del disfrute de*

*los Derechos Humanos se convierte en el objetivo inmediato y único de los sistemas de protección”* (Diez de Velasco, 2015, p. 663).

La codificación de los Derechos Humanos ha tenido grandes repercusiones en el plano del Derecho Internacional puesto que ha supuesto una nueva forma de interpretación de los principios tradicionales. Se produce una humanización, así como una sociabilización del Derecho Internacional (Pérez-León, 2008, p. 606), que añade a sus funciones la obligación de proteger a los individuos y a los pueblos (Diez de Velasco, 2015, p. 313).

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos abarca mucho más que las cuatro violaciones masivas de Derechos Humanos que se incluyen en la R2P. Si embargo este sector jurídico ha sido la clave para la reinterpretación del principio de soberanía, así como de la figura de intervención colectiva ante violaciones masivas (Cohen, 2012, p.8).

En un principio, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU no tenía conferido poder para llevar a cabo medidas ante violaciones de Derechos Humanos. En torno a 1947 todos los intentos de la ONU de entablar dialogo o llevar a cabo acciones ante violaciones de este grupo de derechos fueron rechazadas por los Estados en base a que se trataban de asuntos domésticos.

Por ejemplo, en 1969 el Secretario General del momento U Thant hizo unas declaraciones condenando las ejecuciones de judíos que se estaban produciendo en Bagdad. Incluso en estas declaraciones el Secretario General tuvo que dejar claro que se trataba de un asunto puramente doméstico: *“far from my intention to bring this matter before any deliberative organ of the United Nations”* (Cohen, 2012, p. 9).

Esta reticencia al control y efectiva implantación de los Derechos Humanos por parte de los Estados persiste a lo largo de las décadas de 1950 y 1960, encontrando apoyo jurídico en el artículo 2.7 de la Carta de la ONU<sup>11</sup>, que recoge el principio de no intervención en asuntos internos.

Finalmente, en 1967 el Consejo Económico y Social De Las Naciones Unidas adopta la Resolución 1235 <sup>12</sup> en la que autoriza a la Comisión de Derechos Humanos a llevar a

---

<sup>11</sup>Artículo 2.7. de la Carta de las Naciones Unidas: *“Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VI”*.

<sup>12</sup>Resolución 1235 (XLII) del Consejo Económico y Social, del 6 de junio de 1967.

cabo estudios sobre grandes violaciones de Derechos Humanos. Si bien en la práctica esta resolución no tuvo grandes consecuencias, es uno de los primeros casos de monitorización de Estados en el cumplimiento de sus obligaciones bajo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Cohen, 2012, p.9).

Es en este momento donde situamos el inicio de una nueva forma de entender los principios del Derecho Internacional<sup>13</sup>. Si bien el principio de no intervención nunca dejó de alegarse por parte de los Estados, la interpretación de este principio ha sufrido grandes cambios a lo largo del tiempo. Esto se manifiesta en que la monitorización de las conductas de los Estados deja de ser entendida como una intervención en los asuntos internos y pasa a formar parte de la práctica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La creación de cartas y movimientos regionales de Derechos Humanos (la Organización de Estados Americanos, la Comisión Europea de Derechos Humanos, etc.) demuestran un creciente interés y apoyo a los mismos, y supone el reconocimiento por parte de los Estados de su deber de tomar medidas, tanto de forma individual como colectiva, para su cumplimiento, tal y como lo requieren los artículos 55 y 56 de la Carta de Naciones Unidas.

#### **4.2. La subjetividad internacional del individuo**

Así la aparición de los Derechos Humanos produce cambios en el plano iusinternacionalista. Uno de estos cambios es la dotación a los individuos de subjetividad internacional.

Tradicionalmente solo se consideraba como sujetos de Derecho Internacional a los Estados, que son los sujetos originarios y plenos del Derecho Internacional. Posteriormente se han reconocido sujetos derivados con capacidad restringida, como las organizaciones internacionales o los grupos beligerantes.

---

<sup>13</sup> Se llevan a cabo medidas en este momento de forma progresiva para la monitorización de estados, por ejemplo, en 1975 la Comisión de Derechos Humanos crea un grupo ad hoc de Derechos Humanos, y posteriormente en 1979 nombra un Relator Especial para llevar a cabo monitorización de violaciones de derechos en Chile con la Resolución 8 (XXXI) de la Comisión de Derechos Humanos, de 27 febrero de 1975 (Cohen, 2012, p.9).

El reconocimiento de la subjetividad internacional del individuo ha sido muy discutido, ya que éste no cuenta con esta capacidad de actuar en el plano internacional como otros sujetos. Sin embargo, el reconocimiento de la titularidad de ciertos derechos y obligaciones del individuo especialmente en el plano de ciertas organizaciones internacionales, permiten sostener una subjetividad del individuo en sentido amplio (Diez de Velasco, 2015, p. 313). Por lo tanto, si bien es una subjetividad que se puede considerar limitada, no por ello significa que no exista (Pérez-León, 2008, p. 606).<sup>14</sup>

El reconocimiento de subjetividad a los individuos ha generado cambios en el ordenamiento jurídico internacional con la necesidad de no solo regular las relaciones entre Estados, sino también las relaciones y obligaciones de los Estados con los individuos. Se produce un cambio de la concepción de Derecho Internacional y el Derecho nacional o interno, ya que este primero ha sido tradicionalmente el regulador entre las relaciones entre Estados y el segundo de las relaciones entre el Estado y el individuo. De esta forma el Derecho Internacional comienza a regular también este segundo grupo de relaciones (Díaz Barrado, 2012, p. 32).

Por lo tanto, tanto la cristalización de los Derechos Humanos como la dotación de subjetividad internacional al individuo han modificado de forma sustancial los principios tradicionales de Derecho Internacional, añadiendo nuevos matices a su interpretación. La soberanía deja de ser considerada como un poder absoluto e ilimitado, y se concibe como un ejercicio de responsabilidad que implica obligaciones para con los individuos (Díaz Barrado, 2012, p. 23).

La evolución del Derecho Internacional ha restringido pues la libertad de los Estados, añadiendo nuevos compromisos y obligaciones, que no solo se manifiestan en el ámbito de los Derechos Humanos o en la adquisición de subjetividad internacional por parte del individuo “sino también con el concepto de seguridad humana, que ha creado nuevas exigencias y expectativas respecto a la forma en que los Estados tratan a su población” (Díaz Barrado, 2012, p. 22).

---

<sup>14</sup>En este sentido podemos citar a Cassese: “*Individuals possess international legal status. They have a few obligations, deriving from customary international law. In addition, procedural rights ensure to the benefit of individuals, not however vis-à-vis all States, but only towards the group of States that have concluded treaties, or the inter-national organizations that have adopted resolutions, envisaging such rights. Clearly, the international legal status of individuals is unique: they have a lopsided position in the international community*” (Cassese, 2005, p.150).

### 4.3. De Seguridad Internacional a Seguridad Humana

La concepción tradicional de seguridad internacional se enfocaba en un ámbito muy restringido de amenazas externas sobre los Estados, en su mayor parte de índole militar o bien amenazas a su integridad política y territorial.

Con el cambio en la interpretación tradicional del principio de soberanía estatal y las nuevas obligaciones adquiridas por el Estado hacia su población, se pasa así mismo de una concepción nacionalista de la seguridad, en la que lo relevante es proteger y fomentar los intereses nacionales por encima de los de otros Estados, a una concepción más humanista, la seguridad humana.<sup>15</sup> En esta nueva figura de seguridad el Estado es el responsable frente a su población de garantizar su protección, como único poseedor del uso legítimo de la fuerza (Díaz Barrado, 2012, p. 35).

Este cambio en el paradigma de la seguridad tradicional surge de la incapacidad del Estado, en este nuevo contexto de codificación y protección de los Derechos Humanos, de garantizar que dichos derechos se cumplan y por lo tanto de proteger a su población. Esta incapacidad se manifiesta en varias cuestiones. En primer lugar, el paradigma de seguridad tradicional centrado en el Estado no es capaz de explicar las guerras civiles, que representan la forma más extendida de conflictos armados actualmente. En segundo lugar, el privilegiar al Estado como la entidad a ser protegida es normalmente a expensas de la seguridad de los individuos. Tercero, la idea de seguridad centrada en las personas no es revolucionaria, sino que posee importantes raíces históricas. La Declaración Universal de los Derechos Humanos,<sup>16</sup> la Carta de Naciones Unidas y las Convenciones de Ginebra<sup>17</sup> han sido elementos centrales en la evolución de la seguridad humana (Mack, 2004, p. 15).

---

<sup>15</sup> El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) recoge el concepto de “seguridad humana” en su Informe sobre el Desarrollo Humano de 1994, en el que concibe la seguridad humana como una batalla por la paz de la siguiente forma: “*La batalla de la paz debe librarse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, en que la victoria significa libertad respecto del miedo [...]*” (PNUD, 1994, p.3).

<sup>16</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 diciembre 1948, 217 A (III)

<sup>17</sup> Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos

Esta nueva figura de seguridad humana es acuñada, aunque de una forma todavía abstracta y demasiado amplia, en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005<sup>18</sup>.

## V. Seguridad Humana e Intervención Humanitaria

La nueva concepción de la seguridad, en el que el foco se asienta en la seguridad del individuo, llevó a la ONU y también a sus Estados miembros a plantearse cómo la seguridad humana influía en la práctica a los principios tradicionales y si lo hacía, de qué manera.

Si bien el concepto de seguridad humana es relativamente reciente, ya estaba presente en la base de intervenciones internacionales como puede ser en la imposición de tribunales internacionales, por ejemplo, el Tribunal de Núremberg, la creación de cortes internacionales como la Corte Penal Internacional, y también es el pilar de la intervención humanitaria (Franco, 2017, p.248).

Si los Estados deben en base a esta seguridad humana salvaguardar la seguridad del individuo ante violaciones de Derechos Humanos, se ha considerado necesario intervenir en los Estados donde se producen violaciones de los mismos. Garantizar la seguridad del individuo sin intervenir es en muchas ocasiones imposible. Así, se ha generado un debate con la defensa del principio de soberanía por un lado y el derecho a intervenir por otro (Franco, 2017, p.248).

La seguridad humana supone así la encarnación de unos valores morales, los Derechos Humanos, que chocan de forma irremediable con las concepciones tradicionales de seguridad y el principio de soberanía (Añaños Meza, 2009, p.186).

Como apunta Franco, *“se concluye que la soberanía no es ya una institución monolítica e impenetrable, sino que está permeada por la acción del derecho internacional, entre otros factores, y que, en el tema de los Derechos Humanos, la intervención es un elemento fundamental para la defensa de la seguridad humana, que se concibe hoy en el mismo nivel que la estatal”* (Franco, 2017, p.266).

---

<sup>18</sup> “a) El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Todas las personas, en particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano; b) La seguridad humana exige respuestas centradas en las personas, [...]c) La seguridad humana reconoce la interrelación de la paz, el desarrollo y los Derechos Humanos [...]” (Naciones Unidas, 2012).

El Exsecretario General de la ONU Javier Pérez de Cuéllar, anticipó ya en abril de 1991, en un discurso en la Universidad de Burdeos el problema que esta nueva concepción de seguridad humana suponía, especialmente en lo relativo al principio de no intervención y la soberanía: *“We are clearly witnessing what is probably an irresistible shift in public attitudes towards the belief that the defence of the oppressed in the name of morality should prevail over frontiers and legal documents.... Does [intervention] not call into question one of the cardinal principles of international law, one diametrically opposed to it, namely, the obligation of non-interference in the internal affairs of States?”*<sup>19</sup>.

La seguridad humana se materializa en la práctica en un derecho a intervenir por parte de los Estados ante violaciones de Derechos Humanos, y abre un debate sobre la interpretación de la concepción absoluta de soberanía. Kofi Annan, afirmó durante el 54º periodo de sesiones de la Asamblea General que las perspectivas de la seguridad del ser humano y la intervención debían ocupar un lugar central en la agenda global (Franco, 2017, p.250).

### **5.1. Marco normativo del uso de la fuerza**

Tanto en el Derecho Internacional Clásico como en el Contemporáneo se encuentran multitud de casos donde la comunidad internacional se ha movilizó ante atrocidades cometidas por determinados Estados, llegando en muchos de estos casos a intervenir militarmente, incluso sin un sistema institucionalizado del uso de la fuerza.

Ya en el Derecho Internacional Clásico se denominaba a estas intervenciones como intervenciones humanitarias o por causas de humanidad, si bien en este momento los Estados actuaban bajo la premisa de que el Derecho Internacional les legitimaba para llevar a cabo esta intervención, pues se trataba de una “guerra justa” que llamaba a la protección de los inocentes (Bermejo y López-Jacoiste, 2013, p.30).

Por el contrario, el Derecho Internacional Contemporáneo, formado tras la adopción de la Carta de la ONU, presenta dos nuevas características. En primer lugar, centraliza el poder del uso de la fuerza en manos de la ONU. En segundo lugar, da una mayor

---

<sup>19</sup>Conferencia de Prensa de la ONU SG/SM/4560 de 24 de abril de 1991

importancia y protección a los Derechos Humanos (Bermejo y López-Jacoiste, 2013, p.29).

Como se viene analizando, esta segunda característica ha ido evolucionando y ganando creciente importancia, hasta el punto de que la protección de los Derechos Humanos ha escapado del ámbito de acción del principio de no intervención del artículo 2.7. de la Carta (Bermejo y López-Jacoiste, 2013, p.29).

La Carta es el pilar normativo para regular el uso de la fuerza. Este documento desarrolla en su preámbulo el objetivo fundamental de la ONU, mantener la paz y la seguridad internacional. Este deber recae sobre todo en el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, aunque este primero tiene mayor responsabilidad, tal y como establece el artículo 24 de la Carta (Herranz, 2011).

Existen dos excepciones al principio de prohibición del uso de la fuerza, que son el derecho a legítima defensa (art. 51 de la Carta) y el sistema colectivo de seguridad (desarrollado en el Capítulo VII de la Carta).

En este segundo mecanismo se sitúa el derecho de intervención. El Consejo de Seguridad es el responsable de determinar cuándo existe una amenaza a la paz y seguridad internacional (art. 39 de la Carta). Una vez que se determina que existe una situación de quebrantamiento de la paz o actos de agresión, es también el órgano con poderes para tomar medidas que lleven a la reimplantación de la paz y seguridad internacional, mediante recomendaciones o decisiones<sup>20</sup>. Este es el marco legal que regula el uso legítimo de la fuerza en el marco de la ONU.

Si bien la Carta no ha sufrido cambios desde su adopción, su interpretación sí ha sufrido variaciones a lo largo del tiempo, y la concepción de lo que significa una amenaza para la paz y seguridad internacional se ha ido ampliando, especialmente tras el final de la Guerra Fría (Herranz, 2011).

---

<sup>20</sup>Si bien es importante apuntar que estas medidas no siempre tienen que conllevar el uso de la fuerza (art.41 de la Carta), pueden ser por ejemplo embargos económicos. Cuando estas otras medidas no son adecuadas o simplemente no funcionan podrá el Consejo autorizar el uso de la fuerza por el artículo 42 de la Carta.

## **5.2. El Fracaso de la Intervención Humanitaria**

En la década de los 90 la figura de la intervención humanitaria fue constantemente usada. Con el auge mundial de sistemas democráticos y la promoción internacional de los Derechos Humanos, algunos Estados no dudaron en intervenir militarmente en otros Estados cuando se producían violaciones de derechos, justificando su actuación en la intervención humanitaria (Bermejo y López-Jacoiste, 2013, p.31).

Se destacan dos casos de aplicación de la intervención humanitaria, que lejos de ayudar a despegar y consolidar esta figura en el Derecho Internacional pusieron de manifiesto sus problemas en la práctica, y su poca cabida dentro del sistema legal internacional (Moravcová, 2014, p. 74).

## **5.3. La pasividad de la comunidad internacional: el Genocidio de Ruanda**

El primer caso de fracaso de la intervención humanitaria es el genocidio de Ruanda de 1994. Ante las violaciones de Derechos Humanos que se estaban produciendo en el país, con la masacre de millones de personas, la comunidad internacional decidió tomar una actitud pasiva, en la que pocos mostraron interés en intervenir en el conflicto y aún menos en emplear la fuerza.

La intervención de la comunidad internacional en este caso habría sido un punto clave en la cristalización de la intervención humanitaria, sin embargo, supuso su fracaso. Si en una situación donde las violaciones de Derechos Humanos fueron fragrantemente la comunidad internacional no empleaba acciones militares, parecía poco probable su uso en otras circunstancias.

El genocidio de Ruanda, que aconteció entre el 7 de abril de 1994 y junio de ese mismo año, supuso la masacre de alrededor de 800.000 tutsi y hutus moderados a manos de las milicias de la mayoría hutu.

Ante esta situación la ONU tomó una actitud que puede considerarse de consentimiento del genocidio, ya que decidió retirar los cascos azules que tenía en la zona<sup>21</sup> lo que facilitó la matanza. Romeo Dallaire, el general canadiense que dirigía la operación de los cascos azules UNAMIR<sup>22</sup> advirtió a la ONU de la posibilidad del

---

<sup>21</sup>Esta decisión fue influenciada por Bélgica, pues era la que había proporcionado las tropas

<sup>22</sup>Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Ruanda (UNAMIR)

genocidio, si bien la organización internacional decidió mirar hacia otro lado (Bermejo y López-Jacoiste, 2013, p.42).

El 22 de junio de 1994 el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 929<sup>23</sup>, patrocinada por Francia y basada en la Resolución 294<sup>24</sup> sobre Somalia. En base a esta resolución se crea la operación Turquesa, en la que intervinieron 2500 soldados franceses para establecer una zona de seguridad para civiles. En esta resolución además se declara, ante la magnitud de los acontecimientos, que la situación constituía una amenaza a la paz y seguridad de la región (Bermejo y López-Jacoiste, 2013, p.42).

El genocidio no solo supuso una vergüenza ante la actuación de la ONU, sino también para el conjunto de potencias mundial es que decidieron no actuar. En 1999 la ONU asumió su responsabilidad ante el genocidio, y estableció una comisión independiente de investigación<sup>25</sup>, para esclarecer los hechos.

Dicha comisión adoptó el Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por la ONU durante el genocidio de 1994 en Ruanda, de 15 de diciembre de 1999. En dicho informe la Comisión llegó a una serie de conclusiones. Destacaba la falta de voluntad de actuación por parte de la comunidad internacional que había dado vía libre al inicio de la masacre por parte de las milicias hutus. Además, ponía de manifiesto la pasividad de las autoridades de la ONU al no denunciar lo que estaba ocurriendo. Este informe puso en evidencia a la organización internacional, y generó una voluntad de cambio en el Secretario General del momento, Kofi Annan.

Para intentar mejorar la capacidad de reacción de la ONU ante situaciones como Ruanda, Annan encargó al exministro argelino de Asuntos Exteriores, Lakhdar Brahimi, que elaborase un informe en el que investigase las debilidades del sistema de la ONU para el mantenimiento de la paz. En el informe llamado el Informe Brahimi,<sup>26</sup> el

---

<sup>23</sup>Resolución 929 (1994) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 3392ª sesión, celebrada el 22 de junio de 1994.

<sup>24</sup>Resolución 294 (1971) Aprobada por el Consejo de Seguridad el 15 de julio de 1971.

<sup>25</sup>Comisión Internacional de Investigación establecida en virtud de la Resolución 1013 (1995) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 3574ª sesión, celebrada el 7 de septiembre de 1995.

<sup>26</sup>Cartas idénticas de fecha 21 de agosto de 2000 dirigidas al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General, p.23

exministro estableció una serie de recomendaciones, tales como la necesidad de desplegar personal militar cuando fuese necesario ante violaciones de Derechos Humanos.<sup>27</sup>

Ruanda, no fue solo un duro golpe para la intervención humanitaria sino también para el sistema de la ONU y en especial para el Consejo de Seguridad, que recibió numerosas críticas. Ruanda encendió el debate sobre la necesidad de una comunidad internacional más proactiva en la protección de los Derechos Humanos (Bermejo y López-Jacoiste, 2013, p.44).

#### **5.4. La legalidad de la intervención humanitaria: Kosovo**

A pesar de las controversias del caso ruandés, la intervención contó con la autorización del uso de la fuerza del Consejo de Seguridad. Por el contrario, la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Kosovo en 1999 no contó con esta autorización del uso de la fuerza, y abrió un gran debate alrededor de los conceptos de legalidad y legitimidad, puesto que muchos consideraban que, si bien no era una intervención legal, era legítima moralmente debido a la necesidad de actuar después de que todos los recursos diplomáticos hubiesen sido agotados, y haberse declarado una amenaza a la paz y seguridad internacional (Herranz, 2011).

La catástrofe de Kosovo ha sido una de las mayores catástrofes a las que se ha enfrentado Europa desde la Segunda Guerra Mundial, con un total de 700.000 refugiados en Croacia, y otros 700.000 en el resto de las repúblicas vecinas. Además, es uno de los conflictos que más resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU ha acaparado desde la existencia de este órgano<sup>28</sup>, tardándose nueve años en dar por finalizado el conflicto (Bermejo y López-Jacoiste, 2013, p.44).

La OTAN mostró por primera vez su voluntad de actuar en Kosovo en el otoño de 1998. La chispa que encendió esta voluntad de intervenir fue el acuerdo entre Holbrooke y Milosevic en octubre de ese mismo año. Richard Holbrooke fue enviado a Belgrado por

---

<sup>27</sup>“Debería alentarse a los Estados Miembros, cuando procediera, a que entablaran relaciones de colaboración entre sí, en el ámbito del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas, para formar varias fuerzas coherentes de las dimensiones de una brigada, que contarán con las fuerzas de base necesarias y estuvieran preparadas para desplegarse de manera efectiva, en el plazo de 30 días a contar desde la aprobación de la resolución del Consejo de Seguridad en la que se hubiera establecido una operación de mantenimiento de la paz tradicional, o en el plazo de 90 días, en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz complejas”.

<sup>28</sup>Algunas de estas Resoluciones del Consejo de Seguridad son: S/RES/1160, de 31 de marzo de 1998; S/RES/1199, de 23 de septiembre de 1998; S/RES/1203, de 24 de octubre de 1998; S/RES/1239, de 14 de mayo de 1999; y S/RES/1244, de 10 de junio de 1999.

la Secretaria de Estado de los Estados Unidos, Madeleine Albright, como enviado especial a los Balcanes, tras las atrocidades que habían acontecido en Gornje Obrinje y Golubovac.

La misión de Holbrooke fue anunciada además el día después de la publicación del Informe del Secretario General<sup>29</sup>, Kofi Annan, sobre la falta de cumplimiento por parte de la República Federal Yugoslava de resoluciones previas del Consejo de Seguridad. En este informe Annan llamaba a la comunidad internacional a tomar medidas para evitar el desastre humanitario en Kosovo.

Tras deliberaciones entre Holbrooke y Milosevic se anunció públicamente el acuerdo, a pesar de que no se publicó ningún documento oficial del mismo. Dicho acuerdo se centraba en cuatro puntos. En primer lugar, la República Federal de Yugoslavia se comprometía a cumplir con las condiciones que establecía la Resolución 1199 (1998) del Consejo de Seguridad de la ONU,<sup>30</sup> así como a permitir que la OTAN monitorizara la situación por vía aérea para asegurar que se cumplieran dichas condiciones. En segundo lugar, que se permitiese el despliegue de un equipo no militar de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa en Kosovo, y finalmente que se entablase un dialogo político con líderes Albanokosovares sobre el estatus político de Kosovo (Latawski y Martin, 2018, p.13)<sup>31</sup>.

Al igual que había ocurrido en Ruanda, la comunidad internacional no prestó demasiada atención a los conflictos que se estaban produciendo hasta la explosión social en los meses de marzo y abril de 1997, y conforme la prensa occidental comenzó a cubrir el conflicto (Bermejo y López-Jacoiste, 2013, p.44).

La OTAN ante las persistentes violaciones de Derechos Humanos, y la falta de cumplimiento de lo establecido en el acuerdo entre Holbrooke y Milosevic, decide unilateralmente llevar a cabo la Operación *Allied Force*. Esta intervención humanitaria

---

<sup>29</sup>Informe del Secretario General de 24 de diciembre de 1998. *Informe Del Secretario General preparado en Cumplimiento de las Resoluciones 1160 (1998), 1199 (1998) y 1203 (1998) del Consejo De Seguridad.*( S/1998/1221)

<sup>30</sup>Resolución 1199 (1998) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 3930ª Sesión, Celebrada el 23 de septiembre de 1998

<sup>31</sup> Cabe mencionar que la situación en Yugoslavia ya se había discutido en los acuerdos de Dayton de 22 de noviembre de 1995, que en teoría debían acabar con los conflictos en la antigua Yugoslavia, sin embargo, no fue así, como demuestran los acontecimientos.

fue muy criticada porque no contaba con el permiso de una Resolución del Consejo de Seguridad, necesario para emplear el uso de la fuerza (Latawski y Martin, 2018, p.13).

Los Estados miembros de la OTAN alegaron que se trataba de una operación justificada en el marco de la ONU, ya que estaban actuando en base a los principios recogidos en la Carta de Naciones Unidas. El Secretario General de la OTAN, Javier Solana hizo unas declaraciones en las que afirmaba: *“the NATO countries think that this action is perfectly legitimate and it is within the logic of the UN Security Council [sic] ... we are engaged in this operation in order not to wage war against anybody but to try to stop the war”*.<sup>32</sup>

La “lógica de del Consejo de Seguridad” que mencionaba Solana hace referencia a las Resoluciones 1160<sup>33</sup> y la mencionada 1199<sup>34</sup> del Consejo de Seguridad de la ONU. En esta última se mostraba que el Consejo de Seguridad estaba *“Profundamente preocupado también por los informes de violaciones cada vez más frecuentes de los Derechos Humanos y del derecho humanitario internacional, y destacando la necesidad de garantizar que se respeten los derechos de todos los habitantes de Kosovo”*, y en la que además se declaraba que la situación constituía una amenaza para la paz y la seguridad de la región (Latawski y Martin, 2018, p.13).

Debido a estas afirmaciones, la OTAN consideraba que tenía bases para alegar que había actuado de acuerdo con las resoluciones del Consejo de Seguridad y la Carta de la ONU. Sin embargo, la intervención no podía ser considerada como legal tal y como el propio Annan afirmaba el mismo día del inicio de los ataques de la OTAN:

*“It is indeed tragic that diplomacy has failed, but there are times when the use of force may be legitimate in the pursuit of peace. In helping maintain international peace and security, Chapter 7 of the United Nations Charter assigns an important role to regional organisations. But as Secretary-General, I have many times pointed out, not just in relation to Kosovo, that under the Charter, the Security Council has primary responsibility for maintaining international peace and security, and this is explicitly*

---

<sup>32</sup>Conferencia de Prensa del Secretario General de la OTAN, Javier Solana y SACEUR, Gen. Wesley Clark. Disponible en <https://www.nato.int/kosovo/press/p990325a.htm>

<sup>33</sup>Resolución 1160 (1998) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 3868ª sesión, celebrada el 31 de marzo de 1998

<sup>34</sup>Resolución 1199 (1998) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 3930ª sesión, celebrada el 23 de septiembre de 1998

*acknowledged in the North Atlantic Treaty. Therefore, the Council should be involved in any decision to resort to force”.*<sup>35</sup>

La falta de esta autorización explícita por parte del Consejo de Seguridad, y necesaria para emplear el uso de la fuerza generó gran rechazo y críticas a la intervención humanitaria de la OTAN, sobre todo por parte de Rusia y China. China describió las acciones como una flagrante violación de la Carta, así como de las normas de Derecho Internacional. Por su parte Rusia calificó la intervención como una agresión abierta, que creaba un peligroso precedente, y que ponía en peligro el orden y el Derecho Internacional. Tiene sentido que Rusia y China fuesen, aunque no los únicos, dos de los Estados más críticos con la intervención, pues ambos han desarrollado una fuerte política anti intervencionista y proteccionista de su soberanía (Latawski y Martin, 2018, p.14).

Con la intervención de la OTAN en Kosovo se abrieron grandes dilemas morales y legales. La intervención se consideró absolutamente necesaria para la protección de los Derechos Humanos en la región, sin embargo, la comunidad internacional no podía obviar el hecho de que había sido ilegal<sup>36</sup>(Hilpold, 2014, p.8).

La intervención de la OTAN pone de manifiesto la continuación de la lucha entre los principios tradicionales de no intervención y soberanía, por un lado, y el derecho de intervención por otro. Superponer los dos primeros a este último significaba sacrificar la vida de miles de personas, si bien legalizar la intervención humanitaria, suponía acabar con principios exitosos garantes de paz y arriesgarse a los posibles abusos del derecho de intervención ante cualquier violación de Derechos Humanos (Hilpold, 2010, p.466).

En conclusión, Kosovo pese a intentar ser un precedente para la consolidación de la intervención humanitaria acabó generando el efecto opuesto. En los años siguientes a la intervención numerosos Estados y ONG enfatizaron la importancia de que las intervenciones en las que se empleara uso de la fuerza fueran siempre autorizadas por el sistema previsto en la Carta, es decir mediante resoluciones del Consejo de Seguridad.

Ambos casos analizados pueden considerarse pues un fracaso. La intervención humanitaria, aunque bien intencionada no da una respuesta que sea válida, y legítima,

---

<sup>35</sup> Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan sobre los ataques aéreos de la OTAN el 24 de marzo de 1999

<sup>36</sup>Una violación del Artículo 2 (4) de la Carta de Naciones Unidas, o el principio de prohibición del uso de la fuerza que debe ser permitido por el Consejo de Seguridad de la ONU.

tanto moral como legalmente ante violaciones masivas de Derechos Humanos. A pesar de que ciertos Estados puedan estar dispuestos a ser sancionados por violar las normas internacionales en favor de un deber moral, esta idea no deja de ser poco satisfactoria desde el punto de vista del Derecho Internacional y la seguridad jurídica.

Se hace patente la necesidad de una nueva institución capaz de garantizar la protección de aquellos que la necesitan frente a graves violaciones de Derechos Humanos, y al mismo tiempo coherente con la Carta de la ONU y tratados internacionales (Moravcová, 2014, p. 75).

Además, esta institución no podía ser contraria a los principios tradicionales tales como la soberanía nacional, sino al contrario, debía enmarcarse precisamente en estos principios (Hipold, 2015, p.9), pasando de la concepción de intervención humanitaria como un posible derecho del Estado a intervenir, a poner el foco en aquellos que sufren las consecuencias de las violaciones de Derechos Humanos, los individuos, que la comunidad internacional y los Estados tienen la responsabilidad de proteger.

### **5.5. Intervención Humanitaria y las diferencias con la Responsabilidad de proteger**

Podemos definir la intervención humanitaria como la intervención militar en un Estado, sin el consentimiento de sus autoridades, y con el objetivo de evitar el sufrimiento generalizado o la muerte de su población. En base a esta definición la R2P se diferencia de la Intervención Humanitaria en cuatro aspectos fundamentales (Roberts, 1993, p. 429).

En primer lugar, la intervención humanitaria se trata de una respuesta que conlleva el uso de la fuerza militar. Por el contrario, la R2P es preventiva, el uso de la fuerza es el último recurso y solo puede ser usado cuando el resto de las medidas han fallado, y por supuesto con la autorización del Consejo de Seguridad. Por lo tanto, además del uso de la fuerza, en la responsabilidad de proteger encontramos medidas preventivas, negociadas con los Estados, y no coercitivas que son claves para el éxito y funcionamiento de esta institución (Haider, 2013, p.47).

La segunda diferencia, que ya ha sido analizada *ut supra* y relacionada con la primera, es que la responsabilidad de proteger se enmarca en los principios y normas del Derecho Internacional, en especial en el principio de soberanía. El Consejo de Seguridad en su

Resolución 1973<sup>37</sup> distinguió el uso de la R2P en el caso de Libia de casos anteriores como el de Kosovo, donde se había usado la intervención humanitaria sin la autorización del Consejo de Seguridad. A diferencia de lo ocurrido en Kosovo, en Libia la R2P había adoptado el principio de soberanía entendiéndolo como responsabilidad y por lo tanto siendo capaz de hacer frente a situaciones de crisis de forma legal y legítima (Adams, 2012, p. 11).

En tercer lugar, mientras que la Intervención Humanitaria ha sido usada como justificación de actuación ante cualquier violación de Derechos Humanos y por lo tanto cubre un espectro más amplio de aplicación, la R2P tiene unas causas de aplicación muy acotadas, en concreto son las cuatro violaciones masivas de Derechos Humanos (Adams, 2012, p. 11).

Finalmente, el principio de intervención humanitaria está basado como indica su nombre en el principio de intervención o el derecho de intervención, mientras que la R2P no se centra en el derecho de intervención de los Estados, sino en la responsabilidad de estos ante la población civil, la protección de los individuos (Haider, 2013, p.47).

Aunque ambas instituciones consideran que el principio de soberanía no es absoluto, la R2P se aleja de ideas de “control” y pone el énfasis en la responsabilidad del Estado para con su población (Haider, 2013, p.47).

## **VI. La formación de la Responsabilidad de Proteger**

En este apartado se analizará la paulatina formación de la Responsabilidad de Proteger en el marco internacional a través de las distintas instituciones que han ido perfilándola. En primer lugar, se estudiará su mención en la carta fundacional, de la Unión Africana, , siguiendo con la creación de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE) en el 2000. Posteriormente se analizará la publicación del Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005 por la Asamblea General y finalmente la creación del Global Center for the Responsibility to Protect (GCR2P).

---

<sup>37</sup>Resolución 1973 (2011) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6498a sesión, celebrada el 17 de marzo de 2011

### **6.1. La Responsabilidad de Proteger y la Unión Africana**

En el año 2000 la Unión Africana (UA) se convierte en la primera organización internacional que incluye la noción de R2P en su carta fundacional. Esto es un año antes de la publicación del informe del CIISS sobre la R2P y cinco años antes de la publicación del Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005.

Además de asentar un precedente, la incorporación de esta noción en el seno de la organización supuso un gran cambio respecto a la política adoptada anteriormente por la misma, de un estricto carácter anti-intervencionista. Este hecho ha sido muy relevante para la R2P, puesto que suavizó muchas de las críticas que argumentaban que era una mera excusa de las potencias occidentales para intervenir en los asuntos de otros Estados (Spies, Dzimiri, 2011, p.40).

El artículo 4(h) de la Carta Fundacional<sup>38</sup> no menciona explícitamente la R2P, si no que menciona “el derecho a intervenir”. Aún así queda claro, al acotarse las causas de esta intervención a las mismas violaciones estipuladas para la R2P, que se refiere a esta última de forma material (Spies, Dzimiri, 2011, p.40).

A pesar de que muchos consideren esta incorporación de la R2P a la Carta Fundacional de la UA como una mera aspiración y no una herramienta efectiva, la UA ha desarrollado una serie de mecanismos para responder de forma efectiva ante emergencias humanitarias (Freire, Lopes y Nascimento, 2016, p. 223).

Además, a pesar de los numerosos conflictos y crisis que ha atravesado y atraviesa el continente en la actualidad, se ha avanzado en gran medida en el desarrollo de herramientas e instrumentos de prevención de conflictos, sobre todo mediante el desarrollo de mecanismos multilaterales. Aún así, siguen existiendo barreras para el desarrollo de medidas preventivas como la falta de recursos, así como la falta de voluntad política de los Estados de la región en contribuir económicamente a la Unión (Freire, Lopes y Nascimento, 2016, p. 223).

---

<sup>38</sup>El artículo 4(h) de la Carta de la UA establece lo siguiente: “*The Union shall function in accordance with the following principles (h). The right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity*“(African Union, 2000).

Así, Tim Murithi<sup>39</sup> señala que, a pesar del desarrollo a nivel legal, normativo e institucional de la UA, no es lo mismo codificar una noción como la R2P en la carta que asegurar su implementación por parte de los Estados miembros. Es decir, no es lo mismo intención, que implementación y capacidad, lo cual bien podría aplicarse al resto del mundo (Murithi, 2007, p.24).

En conclusión, la UA no ha estado a la altura de una verdadera implementación de la R2P, y por ello depende en gran medida de la colaboración con otras organizaciones internacionales como la ONU, la Unión Europea o la OTAN. Sin embargo, y a pesar de las críticas que pueda recibir, no puede negarse una intención de la organización internacional. Si bien la implementación y las capacidades no han avanzado, se ha dado el primer paso (Freire, Lopes y Nascimento, 2016, p. 229).

## **6.2. Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados**

Tras la adopción de la UA de este “derecho a intervenir”, Kofi Annan en su Informe del Milenio titulado *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el s. XXI*, reflexiona sobre el futuro de la intervención en casos de violaciones masivas de Derechos Humanos: “*si la intervención humanitaria es, en efecto, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo debemos responder a una Ruanda, a una Srebrenica, a violaciones flagrantes y sistemáticas de los Derechos Humanos que ofenden todos los preceptos de nuestra humanidad común?*”(Annan, 2000).

Esta pregunta es un reflejo de la evolución que ha experimentado la interpretación del principio de no intervención desde el final de la Segunda Guerra Mundial, con la redacción de la Carta de la ONU. Cincuenta y cinco años después Annan reconocía en su informe la necesidad, o más bien la obligación de la comunidad internacional de intervenir ante violaciones masivas de Derechos Humanos.

Las lecciones aprendidas del Genocidio de Ruanda y la masacre de Kosovo, y la polarización que esta última intervención había causado en la comunidad internacional, dejó claro que se necesitaban normas para regular la intervención armada. La soberanía

---

<sup>39</sup>El profesor Tim Murithi es jefe del Programa de Intervenciones para la Consolidación de la Paz del Instituto para la Justicia y la Reconciliación de Ciudad del Cabo y Profesor Extraordinario de Estudios Africanos del Centro de Estudios Africanos y de Género de la Universidad del Estado Libre, en Sudáfrica.

nacional no podía y no debía seguir siendo un escudo frente a las atrocidades en masa (CIISE, 2001).

En esta línea y en respuesta a las inquietudes de Kofi Annan, en septiembre del año 2000 el Gobierno Canadiense crea la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE). Tras un año de deliberaciones, el CIISE presentó un Informe<sup>40</sup> con un tema central, la Responsabilidad de Proteger.

Este informe supuso la reformulación del principio tradicional de soberanía estatal. En él se enfatizaba la responsabilidad primaria y principal de los Estados de proteger a sus propios ciudadanos de catástrofes humanitarias que pudiesen ser evitadas. Añadieron además que cuando los Estados no pudiesen proteger a su población, sería la comunidad internacional, de forma subsidiaria, la que tendría la responsabilidad de defenderla, de tal forma que no hubiese más casos como Kosovo o Ruanda (CIISE, 2001).

Es además en este informe donde se asientan los principios básicos de la R2P, dónde se encuentra por primera vez una codificación de la institución.

El informe se basó en las ideas de Francis Deng, que entendía la soberanía estatal como una responsabilidad. Según Deng la soberanía no debía entenderse únicamente en sentido negativo como protección ante amenazas externas, sino también en sentido positivo como responsabilidad del bienestar de su población, así como de ayuda a otros Estados (CIISE, 2001).

El informe deja claro pues que las autoridades nacionales del territorio donde estén teniendo lugar las atrocidades masivas tienen el derecho de ser los primeros en reaccionar, el derecho y la obligación. Pero de acuerdo con el Informe, la R2P implica que cuando el Estado decida no actuar o sea incapaz de proteger a su población frente a estas atrocidades, la comunidad internacional tiene la obligación de suplir al Estado. La indiferencia o la falta de acción ante violaciones de Derechos Humanos por los Estados ya no podría ser tolerada.

---

<sup>40</sup>Informe de la Comisión Internacional Sobre Intervención y Soberanía De Los Estados sobre Responsabilidad de Proteger. Diciembre del 2001.

### 6.3. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 de las Naciones Unidas

En 2005, 192 Jefes de Estado se reunieron en la Cumbre Mundial<sup>41</sup> para refrendar de forma colectiva y unánime la R2P. Ésta ha sido la mayor reunión de Jefes de Estado y de Gobierno en la historia de la ONU. La importancia de esta cumbre reside en que, tras sesenta años de la adopción de la Carta de la ONU, los gobiernos reafirmaron su disposición de promover los Derechos Humanos y llevar a cabo acciones conjuntas para conseguirlo, si bien a través del Consejo de Seguridad, y de acuerdo con los principios y normas de la Carta, en especial en lo relativo a su Capítulo VII (Cohen, 2012).

A pesar de que el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 se basó en gran medida en el Informe de R2P del CIISE, tuvo algunas diferencias notables respecto a este.

En primer lugar, el desarrollo de la R2P en el Informe de la CIISE sobre la responsabilidad de proteger es mucho mayor que en el Documento. Por otro lado, el informe del CIISE establece que se podrían en base a la R2P, realizar intervenciones militares en casos de graves violaciones de Derechos Humanos de forma genérica<sup>42</sup>.

Por su parte el Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005 establece que la responsabilidad de proteger solo permitiría una intervención en los cuatro casos de violaciones masivas de Derechos Humanos, limitando su ámbito de aplicación.

En tercer lugar, mientras que en el Informe del CIISE se establecen seis requisitos<sup>43</sup> que deben superarse para llevar a cabo una intervención militar bajo la R2P, en el Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005 no se establece ningún criterio.

Finalmente, en lo relativo a quién tiene la autoridad para autorizar la intervención militar en nombre de la R2P, el Informe, sin restar importancia al Consejo de Seguridad, también concedía poder a la Asamblea General para la autorización de la intervención basándose en los propios artículos de la Carta de Naciones Unidas.

---

<sup>41</sup>Cumbre Mundial 2005. Reunión plenaria de alto nivel del 60º periodo de Sesiones de la Asamblea General

<sup>42</sup>“Cuando la población esté sufriendo graves daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el colapso de sus estructuras, y ese Estado no quiera o no pueda atajar o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención” (CIISE, 2001).

<sup>43</sup>“Aunque no hay una sola lista universalmente aceptada, la Comisión estima que todos los criterios necesarios para adoptar una decisión pueden agruparse de modo sucinto bajo seis epígrafes: autoridad competente, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables”.

Por su parte el Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005 hace hincapié en que en los casos en los que se den atrocidades masivas, la acción colectiva debe contar únicamente con la autorización del Consejo de Seguridad, en base a lo dispuesto en la Carta de Naciones Unidas.

El Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005 fue la culminación de los esfuerzos no solo por parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sino también por parte de movimientos a favor de la asistencia humanitaria, que ya alegaban desde la década de los 80 que la soberanía estatal debía estar acompañada por la obligación, la responsabilidad, de proporcionar asistencia a aquellos que la necesitasen (Cohen, 2012, p.8).

#### **6.4. El Global Centre for the Responsibility to Protect**

En el 2008 se crea con el apoyo e iniciativa de distintos gobiernos, así como de figuras importantes en la defensa de los Derechos Humanos, tales como el Exsecretario General de la ONU, Kofi Annan o el Exprimer Ministro Australiano de Asuntos Exteriores Gareth Evans, y cinco de las ONG más importantes del mundo<sup>44</sup>, el Global Centre for the Responsibility to Protect (GCR2P).

El GCR2P es una organización no gubernamental dedicada a la promoción de la R2P, y para ello lleva a cabo investigaciones sobre la aplicación de la R2P en crisis específicas, y realiza recomendaciones a Gobiernos e instituciones regionales (GCR2P, 2020).

La creación de esta organización es otro hito en la consolidación de la R2P, de su creciente importancia en el marco del Derecho Internacional, y sirve a los Estados como recordatorio de las obligaciones contraídas en el Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005, que no deben ser olvidados (GCR2P, 2020).

### **VII. La Responsabilidad de Proteger en las Naciones Unidas**

La incorporación de la R2P en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 introdujo finalmente la R2P en el marco de la ONU. Si bien se trata de un compromiso político, no jurídico, adoptado por los Estados, este compromiso adquiere un peso moral que no se puede obviar. Por otro lado, estos compromisos adquiridos por los Estados

---

<sup>44</sup>Human Rights Watch, International Crisis Group, OXFAM Internacional, Refugees Internacional y el World Federalist Movement

pueden a lo largo del tiempo devenir en normas de derecho consuetudinario internacional (Añaños Meza, 2010, p.208).

El desarrollo de la R2P en el seno de la ONU a través de los informes del Secretario General, y las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad no se puede pasar por alto, pues han permitido la consolidación del compromiso político intergubernamental sobre la R2P, y su consideración como una norma emergente del Derecho Internacional.

### **7.1. El informe del Secretario General de 2009: La implementación de la R2P**

El 12 de enero del 2009 el Secretario General Banki Moon, publicó un Informe con el título *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*<sup>45</sup>, como continuación a lo estipulado en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.

Moon pretendía mediante este informe fomentar en el marco de la ONU el desarrollo de estrategias, procesos, herramientas, prácticas y estándares sobre la R2P, pues esta era la única forma de evitar un mal uso de la norma emergente por parte de los Estados.

En base a este informe, el desarrollo de la R2P debía realizarse en torno a una estrategia de tres pilares. El primer pilar se centra en las responsabilidades de protección del Estado. Este primer pilar se basa en el compromiso de cada Estado de proteger a su población, además de estar asentado en obligaciones de los Estados bajo el Derecho Internacional.

Siempre es el Estado la base de la responsabilidad de proteger, y al estar esta R2P construida sobre el principio de soberanía, busca proteger esta soberanía, no socavarla. (Asamblea General, 2009).

El segundo pilar hace referencia a la asistencia internacional y la creación de capacidades. Alude al compromiso de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a desarrollar mecanismos para proteger a su población ante las cuatro violaciones masivas de Derechos Humanos, así como a ayudar en las etapas previas a el estallido del conflicto<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup>Informe del Secretario General de 12 de enero del 2009. *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*. (A/63/677).

<sup>46</sup>Lo cual se corresponde con la faceta de “responsabilidad de prevenir” del Informe de la Comisión Internacional Sobre Intervención y Soberanía De Los Estados sobre Responsabilidad de Proteger. Diciembre del 2001.

Finalmente, el tercer pilar es el llamado “Respuesta oportuna y decisiva”, y se centra en la responsabilidad subsidiaria de la comunidad internacional de actuar para evitar atrocidades masivas cuando el Estado se muestra manifiestamente incapaz de proteger a su población<sup>47</sup>.

De estos tres pilares se estableció en el Informe que ninguno tenía mas importancia que otro, y que no se establecía una secuencia entre ellos, sino que la R2P debía recaer en los tres de la misma forma, de tal manera que su viabilidad respondía a la correcta implementación y desarrollo de los tres pilares (Asamblea General, 2009).

El presente informe no pretendía ser la última palabra sobre cómo hacer efectiva la R2P, sino ser un primer paso fundamental para convertir las autorizadas y duraderas palabras del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 en doctrina, política y, lo que es más importante, en hechos.

Entre las muchas recomendaciones del Secretario General, cabe recalcar los cinco puntos del párrafo 71.<sup>48</sup> Mediante estas recomendaciones el Secretario General pretendía conseguir el fin último de la responsabilidad de proteger, salvar vidas mediante la prevención de violaciones masivas de Derechos Humanos, así como reforzar los principios de la Carta con especial relación al principio de soberanía responsable.

El informe además hacía un llamamiento a la Asamblea General de la ONU a discutir estas recomendaciones durante el año 2009.

---

<sup>47</sup>Lo cual se corresponde con la faceta de “responsabilidad de reaccionar” del Informe de la Comisión Internacional Sobre Intervención y Soberanía De Los Estados sobre Responsabilidad de Proteger. Diciembre del 2001.

<sup>48</sup>Párrafo 71 de Informe del Secretario General de 12 de enero del 2009. *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*. (A/63/677):.

“a) Acoger con satisfacción el presente informe o tomar nota de él; b) Definir la función de “seguir examinando” la responsabilidad de proteger que le encomienda el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005; c) Estudiar formas de definir y profundizar la colaboración entre los Estados y la comunidad internacional en el contexto del segundo pilar, “Asistencia internacional y formación de capacidad de la estrategia indicada en el presente informe; d) Considerar si ha de proceder a una revisión periódica de las medidas adoptadas por los Estados Miembros para hacer efectiva la responsabilidad de proteger y, en la afirmativa, en qué forma; y e) Determinar cómo supervisar mejor la labor de la Secretaría para hacer efectiva la responsabilidad de proteger. A este último respecto, la supervisión por la Asamblea de la ejecución de la estrategia acordada podría organizarse de distintas maneras, según prefieran los Estados Miembros. Por ejemplo, el Secretario General podría presentar un informe anual o bienal en los próximos años sobre las medidas para hacer efectiva la responsabilidad de proteger, dadas las amplias dimensiones programáticas y normativas que tiene la cuestión”.

## 7.2. La Responsabilidad de Proteger en la Asamblea General

Siguiendo la publicación del Informe del Secretario General de la ONU sobre la implementación de la R2P, en julio del 2009 la Asamblea General se reunió por primera vez desde la adopción del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 para discutir sobre la noción de R2P.

Se organizó para ello un “debate plenario” donde participaron un total de 94 oradores, representantes de 180 Estados miembros de todas las regiones del globo, y dos misiones de observación. La gran afluencia de Estados demuestra un compromiso global con las obligaciones contraídas en el 2005, y el interés en evitar nuevas atrocidades. Tal y como establece un informe<sup>49</sup> del GCR2P sobre el debate: “*What emerged was a clear commitment from the vast majority of member states to the prevention and halting of atrocity crimes. Indeed, only four countries sought to roll back what heads of states had embraced*”.

El resultado de esta Asamblea fue la Resolución 63/308<sup>50</sup>: *La responsabilidad de proteger*, en la que se hace referencia a dos cuestiones. En primer lugar, la Asamblea General no olvidaba lo establecido en el Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005, y segundo, que la Asamblea General se comprometía a “*seguir examinando la responsabilidad de proteger*”.

Este compromiso se ha mantenido con la realización periódica de informes por el Secretario General sobre la R2P y subsiguientes debates en la Asamblea General para analizar lo establecido en los mismos.

## 7.3. Informes del Secretario General desde el 2009

Desde la publicación en el 2009 del Informe del Secretario General sobre *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, se han publicado anualmente informes del Secretario General sobre la R2P, que han dado lugar en todos los casos a debates en el

---

<sup>49</sup>GCR2P Report. Implementing the Responsibility to Protect The 2009 General Assembly Debate: An Assessment.

<sup>50</sup>Resolución aprobada por la Asamblea General el 14 de septiembre de 2009 [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/63/L.80/Rev.1 y Add.1)] 63/308. La responsabilidad de proteger.

seno de la Asamblea General (ICRtoP, 2017). A continuación, se muestra el listado de todos los informes publicados hasta la fecha:

- 2010. Informe del Secretario General sobre Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger([A/64/864](#))
- 2011. Informe del Secretario General sobre La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger([A/65/877-S/2011/393](#))
- 2012. Informe del Secretario General sobre La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva([A/66/874-S/2012/578](#))
- 2013. La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención ([A/67/929-S/2013/399](#))
- 2014. Informe del Secretario General sobre Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger([A/68/947-S/2014/449](#))
- 2015. Informe del Secretario General sobre Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger([A/69/981-S/2015/500](#))
- 2016. Informe del Secretario General sobre Movilización de la acción colectiva: nuevo decenio de la responsabilidad de proteger ([A/70/999-S/2016/620](#))
- 2017. Informe del Secretario General sobre La aplicación de la responsabilidad de proteger: la rendición de cuentas en materia de prevención([A/71/1016-S/2017/556](#))
- 2018. Informe del Secretario General sobre La responsabilidad de proteger: de la alerta temprana a la acción temprana ([A/72/884-S/2018/525](#))

Podemos observar pues un compromiso continuado en el tiempo con la R2P en la ONU, y por lo tanto del interés de la organización internacional, y de muchos de los Estados que la conforman en el desarrollo, implementación y consolidación de la R2P.

#### **7.4. La Responsabilidad de Proteger en el Consejo de Seguridad**

El compromiso del Consejo de Seguridad se ha visto reflejado en la adopción de la R2P en muchas de sus resoluciones. Según el GCR2P hasta la fecha existen 83 resoluciones del Consejo de Seguridad sobre o con menciones a la R2P, que datan desde el 2006 hasta el 2018 (GCR2P, 2020).

Dos de las resoluciones más importantes tienen por título “Protección de los civiles”<sup>51</sup>. Ambas hacen referencia al Documento de la Cumbre Mundial del 2005 y a los

---

<sup>51</sup>S/RES/1674, de 28 abril de 2006; y S/RES/1894, de 11 noviembre de 2009.

compromisos adoptados de proteger a la población del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica, y crímenes contra la humanidad.

### **7.5. La responsabilidad de proteger como norma consuetudinaria del derecho internacional**

Uno de los aspectos más controvertidos de la R2P es su calificativo de norma de derecho internacional emergente, es decir una norma de Derecho Internacional en formación. Este calificativo proviene de toda la consolidación que hemos estado analizando, es decir en la práctica creciente de la R2P por parte de Estados, organizaciones regionales y el Consejo de Seguridad.

Las normas internacionales pueden surgir de varias formas: a través de un tratado, como costumbre internacional o como principio general del derecho reconocido por las naciones civilizadas de acuerdo con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (Añaños Meza, 2010, p.225).

La R2P no ha sido incluida en ningún tratado internacional. Como se ha analizado el Documento del Final de la Cumbre mundial del 2005 no es un tratado, sino una declaración de carácter político que por lo tanto menciona la R2P como concepto y no como norma. La posible inclusión de la de R2P en un tratado es poco probable por la reticencia de algunos Estados a este principio, por ello su cristalización como norma del derecho internacional a través de un tratado está por ahora descartada (Añaños Meza, 2010, p.225).

Por otro lado, parece menos probable aún que se reconozca a la R2P como un principio general del derecho. Por ello y finalmente, la única forma que parece viable para que la R2P pueda devenir en norma del Derecho Internacional es por vía de costumbre (Añaños Meza, 2010, p.225).

Los que participan en la formación de la costumbre en el Derecho Internacional son los sujetos de Derecho Internacional, en especial los Estados y las Organizaciones Internacionales. Los Estados son los principales creadores de costumbres en sus relaciones mutuas, pero también en su práctica en el seno de Organizaciones Internacionales, como la ONU (Diez de Velasco, 2015, p.137).

Se debe por lo tanto analizar si con la formulación de la R2P nos encontramos ante obligaciones jurídicas precisas o si, por el contrario, al ser el Documento del Final de la

Cumbre Mundial del 2005 una declaración política, se trata tan solo de una orientación política sin contenido jurídico (Díaz Barrado, 2012, p.12).

La R2P tiene contenido jurídico y por lo tanto debe ser considerada como una norma emergente de Derecho Internacional por dos motivos. En primer lugar, la responsabilidad de proteger radica y actúa en principios y normas del Derecho Internacional Contemporáneo, lo cual ha permitido al Secretario General afirmar que *“Hay que insistir en que las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre están sólidamente fundadas en principios bien establecidos de derecho internacional. Tanto en el derecho internacional convencional como en el consuetudinario los Estados tienen la obligación de prevenir y sancionar el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad”*<sup>52</sup>.

En segundo lugar, la R2P es un concepto aún en evolución, que va alcanzando paulatinamente un determinado significado normativo mediante su desarrollo y puesta en práctica por los sujetos de Derecho Internacional, si bien aún no ha finalizado su cristalización como norma del derecho internacional, por ello se denomina norma emergente (Díaz Barrado, 2012, p.12).

Como ya se ha analizado, hay varias resoluciones de la Asamblea General, así como del Consejo de Seguridad donde se menciona la responsabilidad de proteger, que han dotado a la R2P de este significado normativo de forma progresiva. Por lo tanto, la R2P está incorporada en instrumentos que, a pesar de tener contenido político, son de naturaleza jurídica y como tales producen efectos jurídicos (Díaz Barrado, 2012, p.12).

Si bien para que la R2P se cristalice como una norma consuetudinaria del Derecho Internacional tendrá que surgir y desarrollarse en la práctica internacional, así como ser aceptada como una obligación jurídica por parte de los Estados (*opinio iuris*) (Añaños Meza, 2010, p.225).

En lo relativo a la práctica, no pueden considerarse las intervenciones de Ruanda y Kosovo, como intervenciones bajo el principio de R2P, puesto que como se ha puesto de manifiesto *ut supra* son principios muy distintos, y por ello las intervenciones

---

<sup>52</sup>Informe del Secretario General de 12 de enero del 2009. *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*. (A/63/677)., p. 5

humanitarias no pueden considerarse como prácticas que constituyan costumbre para la R2P (Añaños Meza, 2010, p.225).

La primera vez que se autoriza una intervención humanitaria en el marco de la ONU en virtud de la R2P es la intervención en Libia mediante la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de la ONU de 17 de marzo de 2011, que contó con la abstención de Rusia y China. La intervención en Libia supone así el primer caso de implementación de la R2P en su faceta de intervención militar, puesto que en varias resoluciones como ya hemos visto se había invocado la R2P, pero no para autorizar el uso de la fuerza. Liderada por la OTAN, la ejecución de la Resolución 1973 es un precedente que marca el camino para un posible reconocimiento de la R2P como una norma de derecho internacional consuetudinario (Jiménez i Botías, 2016).

#### **7.6. Resoluciones del Consejo de Seguridad en relación con Siria**

El Consejo de Seguridad ha elaborado también multitud de resoluciones sobre el conflicto sirio, que hacen mención a la R2P (GCR2P, 2020).

La Resolución del 22 de febrero del 2014 S/RES/2139, es la primera resolución sobre Siria del Consejo de Seguridad. En esta resolución se enfatizaba la responsabilidad primaria del Gobierno Sirio de proteger a sus ciudadanos: *“Exige también que todas las partes adopten todas las medidas adecuadas para proteger a la población civil, incluidos los miembros de comunidades étnicas, religiosas y confesionales, y destaca a este respecto que la responsabilidad principal de proteger a su población incumbe a las autoridades sirias”*.

La segunda resolución es del 14 de Julio de 2014, S/RES/2165, y enfatizaba de nuevo la responsabilidad de los Estados de proteger a sus individuos: *“Reafirmando que las autoridades sirias tienen la responsabilidad primordial de proteger a la población en Siria, reiterando que las partes en un conflicto armado tienen la responsabilidad primordial de adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección de los civiles”*.

Todas las subsiguientes resoluciones del Consejo de Seguridad donde se menciona la R2P para el caso de Siria<sup>53</sup> son en esta línea, reafirmando que la responsabilidad de

---

<sup>53</sup>Resoluciones: S/RES/2254, de 18 de diciembre del 2015; S/RES/2258 22, de diciembre del 2015; S/RES/2332, de 21 de diciembre de 2016; y S/RES/2449, de 13 diciembre del 2018

proteger a los civiles es primordialmente del Estado. Si bien este es uno de los pilares de la R2P, no es comprensible como durante un periodo de nueve años de conflicto ininterrumpido, no se hayan tomado medidas para hacer efectiva la responsabilidad de proteger a través de los otros dos pilares, tales como la ayuda por parte de la comunidad internacional y finalmente la acción colectiva para evitar atrocidades masivas.

Esta falta de acción en Siria pone de manifiesto que, si bien la intención del conjunto de Estados es la de desarrollar la noción de R2P, en el momento de toma de decisiones son reticentes a llevar a cabo acciones que puedan ser consideradas contrarias al principio de intervención, muchas veces por miedo a que la comunidad internacional tome parte en sus propios asuntos internos en otro momento.

Estas son algunas de las causas que han permitido la continuación de violaciones de Derechos Humanos en Siria, ante una comunidad internacional pasiva, que repite los mismos errores que en Ruanda y Kosovo, sin tener ya la excusa de no contar con una institución que permita una intervención responsable y de acuerdo con los principios del Derecho Internacional.

### **VIII. Siria**

Desde el inicio de la guerra en Siria en el 2011, se calcula que han muerto alrededor de 560.000 de personas, y se estiman 13 millones de desplazados, el mayor número registrado de desplazados causados por un conflicto en el mundo. Se calcula que en el interior del país 12 millones de sirios necesitan asistencia humanitaria.

Tras nueve años del inicio de la guerra, el conflicto armado continúa afectando a millones de personas. Esta situación a la que se enfrenta la población civil es en gran parte el resultado de la falta de capacidad del Consejo de Seguridad de llevar a cabo medidas que detengan los crímenes de guerra y responsabilicen a los perpetradores de dichos crímenes (GCR2P, 2020).

El Gobierno Sirio, con apoyo de sus aliados internacionales, Rusia e Irán, sigue empleando toda la fuerza necesaria para mantenerse en el poder. Este gobierno, no solo no ha cumplido con sus obligaciones de soberanía responsable, de protección a su población frente a las violaciones masivas recogidas en el Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005, sino que ha sido este mismo gobierno quién ha cometido crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad contra la población (GCR2P, 2020).

Desde el inicio del conflicto en marzo del 2001, la comunidad internacional ha mostrado su falta de apoyo a las actuaciones del gobierno sirio. El Secretario General de Naciones Unidas ha realizado constantes llamadas a la comunidad internacional sobre la necesidad de actuar y llevar el caso ante la Corte Penal Internacional. Así mismo, el Consejo de Seguridad ha aprobado un total de 25 resoluciones sobre Siria. Algunas que ya se han analizado hacían una referencia expresa a la obligación de las autoridades sirias de proteger a su población. Sin embargo, Rusia, además de apoyar militarmente al gobierno sirio, ha vetado unilateralmente un total de seis resoluciones en el Consejo de Seguridad de la ONU sobre medidas en Siria, y otras ocho en conjunto con China (GCR2P, 2020).

Esta situación de bloqueo y reticencia por parte de Rusia y China a una posible intervención en Siria es una huella del fracaso de la intervención en Libia, que puso de manifiesto para los países del bloque soberanista el peligro de una posible intervención en su territorio, acuñada bajo la R2P.

### **8.1. La carga de Libia en la crisis siria**

Hay una relación directa entre el bloqueo del Consejo de Seguridad en la crisis siria, y el fracaso de la intervención de Libia. Algunos autores niegan que exista esta relación entre ambos sucesos y afirman que la parálisis del Consejo de Seguridad de la ONU se debe únicamente a intereses políticos y económicos rusos en Siria. Cabe argumentar sin embargo que ambas opciones no son excluyentes, y que, si bien el apoyo de Rusia a Siria puede basarse en intereses nacionales rusos, el caso de Libia supuso un duro golpe a la confianza internacional en la R2P (Akbarzadeh y Saba, 2018).

La Resolución 1973<sup>54</sup> autorizaba a los Estados Miembros a que “, *adopten todas las medidas necesarias, pese a lo dispuesto en el párrafo 9 de la resolución 1970 (2011), para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza*”. Dos días después de la aprobación de la resolución, la OTAN comenzó una operación para cumplir con lo establecido en la misma. Esta operación acabó en octubre del 2011 con el fin del régimen de Muamar el Gadafi, tras cuarenta y dos años en el poder.

---

<sup>54</sup> Resolución 1973 (2011) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6498ª sesión, celebrada el 17 de marzo de 2011

La Resolución 1973 decía que debían emplearse “*todas las medidas necesarias*” para proteger a los civiles, por lo tanto, el cambio de régimen si bien no se mencionaba tampoco se descartaba. Francia, Estados Unidos y Reino Unido defendieron tras la operación que el cambio de régimen era la mejor medida para garantizar la protección de la población civil libia, puesto que las fuerzas de Gadafi eran la principal fuente de amenaza.

Esta interpretación tan amplia de “las medidas necesarias” causó gran revuelo en la comunidad internacional y por supuesto en la ONU. Tanto Rusia y China, como otros miembros no permanentes tales como Suráfrica (que además es un gran defensor de la R2P), Brasil, India o Nicaragua, mostraron su disconformidad con esta interpretación de la resolución. El cambio de régimen abrió de nuevo un debate sobre el uso de la R2P para satisfacer los intereses políticos de determinados Estados occidentales (Akbarzadeh y Saba, 2018).

El comisario de la CIISE, Ramesh Thakur, afirmó respecto a la intervención en Libia que el cambio de régimen no debería ser parte de una intervención militar en el marco de la R2P. Sin embargo, eliminar de la ecuación la posibilidad de cambio de régimen puede suponer también una menor protección de los individuos, sobre todo cuando ese régimen es el causante de las violaciones de Derechos Humanos perpetradas contra la población. Ante estas situaciones, debilitar la capacidad militar del gobierno, aunque pueda causar un cambio de régimen, es imperativo para garantizar la protección de los individuos (Akbarzadeh y Saba, 2018).

Libia abre así una controversia sobre la posibilidad y el peligro de fomentar un cambio de régimen amparado por la R2P como medida de protección de los individuos. Esta controversia es la que ha mantenido el bloqueo institucional en el Consejo de Seguridad que explica la falta de intervención en la guerra de Siria.

El veto de Rusia y China a resoluciones del Consejo de Seguridad ha sido duramente criticado por los otros miembros permanentes, Francia, Reino Unido y Estados Unidos, con declaraciones como las del Representante de Reino Unido que afirmaba: “*Russia and China have failed in their responsibilities as permanent members of the Security Council to help resolve the crisis in Syria. They have failed the people of Syria*” (Akbarzadeh y Saba, 2018).

Le Yucheng, el Asistente del Ministro de Relaciones Exteriores de China respondía a las críticas afirmando: “*being responsible means saying “no” to such “protection”*”. En la misma línea, el Portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores chino Hong Lei confirmaba “*We do not approve an armed intervention or forcing a so-called “regime change” in Syria*” (Akbarzadeh y Saba, 2018).

Cabe concluir pues que, sin el precedente libio, a pesar de la importancia que este pueda tener para una posible consideración de la R2P como norma de derecho internacional, Rusia y China podrían haber optado por una política distinta en el conflicto armado sirio. Sin embargo, ante el debate abierto sobre un peligro de un posible cambio de régimen, no se permitirá por parte de estos Estados una intervención militar en nombre de la R2P.

## **8.2. Posibles soluciones frente al dilema de cambio de régimen**

No existe forma sencilla de superar este dilema que se ha dado en torno a la R2P. Estados como Francia han propuesto medidas para que los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad se comprometan a no vetar resoluciones sobre la aplicación de la R2P, pero esta posibilidad no es realista, al menos en la actualidad, puesto que China y Rusia nunca accederían a dejar de lado su poder de veto.

Es necesario que se propongan pues medidas realistas, que se adapten al sistema establecido en la Carta de Naciones Unidas y a la actualidad internacional. Una de las opciones que parecen más viables es una mayor involucración del Consejo de Seguridad en la implementación de la R2P.

Se puede aprender de los errores de Libia y de la falta de actuación en Siria. Frente a la amplitud de la Resolución 1973, el Consejo de Seguridad podría adoptar una actitud más activa en el desarrollo de medidas de protección, estableciendo de forma clara los límites de una posible intervención militar en el marco de la R2P en la que se garantice la protección de la población civil, sin que se fomente un cambio de régimen. Una actuación limitada parece mejor que la perspectiva de no actuar (Akbarzadeh y Saba, 2018).

Por otro lado, no se puede obviar la responsabilidad de los Estados a proteger a su población frente a violaciones masivas de Derechos Humanos. Los Estados miembros de la ONU no deben olvidar sus compromisos internacionales, y las normas de Derecho Internacional Humanitario, y deben seguir persiguiendo la comisión de estas atrocidades,

mediante su condena, el fomento de la R2P, y la persecución de los autores de atrocidades masivas en virtud del principio de la jurisdicción universal. Estos compromisos deben cumplirse en relación con el gobierno sirio, que debe responder internacionalmente de sus acciones.

### **IX. Conclusión**

La codificación de los Derechos Humanos y los cambios que provocan en la interpretación de principios tradicionales del Derecho Internacional, fomentan la aparición de un nuevo matiz en el principio de soberanía, la soberanía responsable, que conlleva obligaciones para los Estados de protección a su población. De este concepto de soberanía surge la Responsabilidad de Proteger.

La Responsabilidad de Proteger adoptada por las Naciones Unidas en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 era un compromiso político y por lo tanto no implicaba obligaciones jurídicas para los Estados miembros. Si bien, su fundamentación en normas y principios bien asentados en el Derecho Internacional Contemporáneo, así como su inclusión y aplicación en varios instrumentos de naturaleza jurídica, como resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y su aplicación práctica en el caso libio en 2011, permiten concluir que la responsabilidad de proteger se trata de una norma emergente del derecho internacional.

Sin embargo, la crisis siria que comenzó en abril del 2011 ha puesto en entredicho la eficacia y posibilidad de cristalización en norma de Derecho Internacional de la responsabilidad de proteger. La falta de regulación y límites sobre las medidas que se pueden llevar a cabo por parte de los Estados intervinientes para dar protección a los civiles, en especial la posibilidad de debilitamiento de instituciones estatales y cambios de régimen genera desconfianza en la comunidad internacional y preocupación ante la posibilidad de que la R2P sea usada como un instrumento político para el beneficio de determinadas potencias. Esta desconfianza se ha manifestado en el veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a las posibles intervenciones militares en Siria amparadas bajo la R2P.

La intervención en Siria, en base al desarrollo del conflicto en los últimos años puede darse por descartada. Pero no debe entenderse como el fracaso de la Responsabilidad de Proteger, sino como una oportunidad para dar nuevo contenido a esta norma emergente,

con un mayor desarrollo y regulación de las medidas permitidas durante la intervención y el establecimiento de límites internos de la norma.

Al igual que en su día lo hicieron Kosovo y Ruanda, Siria apela a la reflexión ¿Cuántas violaciones masivas de Derechos Humanos deben perpetrarse para que se desarrollen mecanismos efectivos para la protección de los individuos?

Siria debe usarse como una oportunidad para una mayor y mejor desarrollo e implementación de la responsabilidad de proteger, de tal forma que se restaure la confianza de la comunidad internacional en esta norma emergente. Este es el gran desafío al que se enfrenta la R2P de cara al futuro. Si se fracasa en este intento, la comunidad internacional habrá permitido que los millones de vidas arrebatadas en Siria sean en vano.

## **Bibliografía**

### **1. LEGISLACIÓN Y FUENTES INSTITUCIONALES**

Carta de las Naciones Unidas. 26 de junio de 1945.

Constitutive Act of The African Union. Adopted by The Thirty-Sixth Ordinary Session of The Assembly of Heads of State and Government, firmada en Lome, Togo el 11 de julio del 2000. [https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact\\_en.pdf](https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf)

Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por la ONU durante el genocidio de 1994 en Ruanda de 15 de diciembre de 1999. (S/1999/1257)

Informe de la Comisión Internacional Sobre Intervención y Soberanía De Los Estados sobre Responsabilidad de Proteger. Diciembre del 2001.

Informe del Secretario General 13 de julio de 2015. *Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger.* (A/69/981-S/2015/500)

Informe del Secretario General 2017. *La aplicación de la responsabilidad de proteger: la rendición de cuentas en materia de prevención.* (A/71/1016-S/2017/556)

Informe del Secretario General de 1 de junio de 2018. *La responsabilidad de proteger: de la alerta temprana a la acción temprana.*(A/72/884-S/2018/525)

Informe del Secretario General de 12 de enero del 2009. Hacer efectiva la responsabilidad de proteger. (A/63/677).

Informe del Secretario General de 21 de marzo de 2005. *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos.* (A/59/2005)

Informe del Secretario General de 22 de julio de 2016. *Mobilización de la acción colectiva: nuevo decenio de la responsabilidad de proteger.* (A/70/999–S/2016/620)

Informe del Secretario General de 24 de diciembre de 1998. *Informe Del Secretario General preparado en Cumplimiento de las Resoluciones 1160 (1998), 1199 (1998) y 1203 (1998) del Consejo De Seguridad.* (S/1998/1221)

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

Informe del Secretario General de 27 de marzo del 2000. *Nosotros los Pueblos: la función de las Naciones Unidas en el s.XXI.* (A/54/2000).

Informe del Secretario General de 9 de julio del 2013. *La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención.* (A/67/929-S/2013/399)

Informe del Secretario General del 11 de julio del 2014. *Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger.* (A/68/947-S/2014/449)

Informe del Secretario General del 14 de julio del 2010. *Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger.* (A/64/864)

Informe del Secretario General del 28 de julio de 2011. *La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger.* (A/65/877-S/2011/393)

International Coalition for the Responsibility to Protect. (2017). *Key developments on the Responsibility to Protect at the United Nations from 2005-2017. The UN and RtoP.* DOI: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop/the-un-and-rtop?format=pdf>

Resolución 1013 (1995) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 3574ª sesión, celebrada el 7 de septiembre de 1995

Resolución 1160 (1998) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 3868ª sesión, celebrada el 31 de marzo de 1998

Resolución 1199 (1998) Aprobada por el Consejo De Seguridad en su 3930ª Sesión, Celebrada el 23 de septiembre de 1998

Resolución 1199 (1998) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 3930ª sesión, celebrada el 23 de septiembre de 1998

Resolución 1235 (XLII) del Consejo Económico y Social, del 6 de junio de 1967

Resolución 1973 (2011) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6498ª sesión, celebrada el 17 de marzo de 2011

Resolución 2139 (2014) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7116ª sesión, celebrada el 22 de febrero de 2014

Resolución 2165 (2014) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7216ª sesión, celebrada el 14 de julio de 2014

Resolución 294 (1971) Aprobada por el Consejo de Seguridad el 15 de julio de 1971

Resolución 8 (XXXI) de la Comisión de Derechos Humanos, de 27 febrero de 1975

Resolución 929 (1994) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 3392ª sesión, celebrada el 22 de junio de 1994

Resolución aprobada por la Asamblea General el 10 de septiembre de 2012 [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/66/L.55/Rev.1 y Add.1)] 66/290. Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005

Resolución aprobada por la Asamblea General el 14 de septiembre de 2009 [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/63/L.80/Rev.1 y Add.1)] 63/308. La responsabilidad de proteger.

## **2. OBRAS DOCTRINALES**

Adams, S. (2012). Libya and the Responsibility to Protect. Occasional Paper Series, 3, pp. 3–17.

Akbarzadeh, S y Saba, A. (2018). UN paralysis over Syria: the responsibility to protect or regime change?. *International Politics*, 56, p. 536–550

- Bellamy, A (2009). *A Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*. Cambridge: Polity Press.
- Bermejo García, R. y López-Jacoiste Díaz, M. E. (2013). Cuadernos De Estrategia. Ministerio De Defensa, pp. 160, 18–76.
- Cassese, A. (2005). *International Law* (2º edición). Nueva York: Oxford University Press.
- Chalk. F., Dallaire.R y Matthews.K. (2012). The Responsibility to React. En *The Routledge Handbook Of The Responsibility To Protect*. Londres:Routledge.
- Cohen, R. (2012). From Sovereign Responsibility to R2P. En *The Routledge Handbook Of The Responsibility To Protect*. Londres: Routledge.
- Díez de Velasco. M (2015) *Instituciones de Derecho Internacional Público*. (18ª edición) Madrid: Tecnos, decimoctava edición.
- Franco, B (2017). La seguridad humana y la responsabilidad de proteger. *Equidad y Desarrollo*, pp.245-269.
- Freire. M, Duarte Lopes. P. y Nascimento. D. (2016). ‘Responsibility to protect’ and the African Union: Assessing the AU’s capacity to respond to regional complex humanitarian and political emergencies. *African Security Review*, 25:3, pp. 223-241, DOI: 10.1080/10246029.2016.1176936
- Haider, H. (2013). International legal frameworks for humanitarian action. *GSDRC Topic Guides of the University of Birmingham*.
- Herranz, M. (2011). The Security Council and the Legitimacy of the Use of Force: Legal, Normative and Social Aspects. *Institut Català Internacional per la Pau Working Papers*.
- Hilpold. P (2014). *Responsibility to Protect (R2P): A New Paradigm of International Law?*. Leiden: Brill Nijhoff.

- Hilpold, P. (2010) *From Humanitarian Intervention To Responsibility To Protect: Making Utopia True?*. Pp. 462-476. DOI: <https://www.peterhilpold.com/wp-content/uploads/2017/04/R2P-Simma-FS.pdf>
- Jiménez i Botías, E. (2016). La responsabilidad de proteger después de Libia. *Barcelona Centre for International Affairs*. DOI: [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/notes\\_internacionals/n1\\_155/la\\_responsabilidad\\_de\\_proteger\\_despues\\_de\\_libia](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_155/la_responsabilidad_de_proteger_despues_de_libia)
- Latawski, p, and. Smith, M. (2018). The Kosovo Crisis and the Evolution of Post-Cold War European Security. *Manchester University Press*. DOI <https://doi.org/10.7765/9781526137784>.
- Moravcová, Š. (2014). The Controversy over Humanitarian Intervention and Responsibility to Protect. *Perspectives: Central European Review of International Affairs*, 22(2), pp. 65–86.
- Murithi, T. (2007). The responsibility to protect, as enshrined in article 4 of the Constitutive Act of the African Union. *African Security Review*. 16. P.14-24. DOI 10.1080/10246029.2007.9627428.
- Paris, R. (2014). The ‘Responsibility to protect’ and the structural problems of preventive humanitarian intervention. *International Peacekeeping*, 21(5), pp. 569-603. DOI:10.1080/13533312.2014.963322
- Pérez-León, J.P. (2008). “El Individuo Como Sujeto de Derecho Internacional. Análisis de la Dimensión Activa de la Subjetividad Jurídica Internacional Del Individuo.” *Anuario Mexicano De Derecho Internacional*, VIII, 2008, pp. 599–642.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Human Development Report 1994*. Nueva York: Oxford University Press.
- Roberts, A. (1993). Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights. *Royal Institute of International Affairs*, 69(3), pp. 429-449.

Schnabel. A. (2012) The Responsibility to Rebuild. En *The Routledge Handbook Of The Responsibility To Protect*. Londres: Routledge.

Spies. Y. y Dzimiri. P (2011). A conceptual safari: Africa and R2P. *Regions y Cohesion*,1, pp. 32-53.

Woocher.L. (2012). The Responsibility to Prevent. En *The Routledge Handbook Of The Responsibility To Protect*. Londres: Routledge.

### **3. RECURSOS DE INTERNET**

Global Center for the Responsibility to Protect. (2020). R2P References in United Nations Security Council Resolutions and Presidential Statements. Disponible en: <https://www.globalR2P.org/wp-content/uploads/2020/01/UNSC-Resolutions-and-Statements-with-R2P-Table-as-of-14-January-2020.pdf>

Global Center for the Responsibility to Protect. (2020). *Syria: Population at risk*. Disponible en: <https://www.globalR2P.org/countries/syria/>

Global Center for the Responsibility to Protect. (2009). *Implementing the Responsibility to Protect The 2009 General Assembly Debate: An Assessment*. Disponible en: [http://s156658.gridserver.com/media/files/gcR2P\\_-general-assembly-debate-assessment.pdf](http://s156658.gridserver.com/media/files/gcR2P_-general-assembly-debate-assessment.pdf)