

BASSAM FAHD SALIM

**CATÁSTROFES HUMANITARIAS Y
ASISTENCIA HUMANITARIA
EN EL DERECHO INTERNACIONAL**

Teorías y realidades

Universidad de Valladolid

**CATÁSTROFES HUMANITARIAS Y ASISTENCIA
HUMANITARIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL:
TEORÍAS Y REALIDADES**

Fahd Salim, Bassam

Catástrofes humanitarias y asistencia humanitaria : teorías y realidades /
Bassam Fahd Salim. Valladolid : Ediciones Universidad de Valladolid
(EdUVa), 2019

280 p. ; 24 cm. Derecho (Universidad de Valladolid) ; 58

ISBN 978-84-1320-032-3

1. Derecho Internacional.2. Catástrofes. 3. Asistencia social. I. Universidad
de Valladolid, ed.II. Serie

341:364-1

BASSAM FAHD SALIM

**CATÁSTROFES HUMANITARIAS Y
ASISTENCIA HUMANITARIA EN
EL DERECHO INTERNACIONAL:
TEORÍAS Y REALIDADES**



EDICIONES
Universidad
de Valladolid

En conformidad con la política editorial de Ediciones Universidad de Valladolid (<http://www.publicaciones.uva.es/>), este libro ha superado una evaluación por pares de doble ciego realizada por revisores externos a la Universidad de Valladolid.



Este libro está sujeto a una licencia "Creative Commons Reconocimiento-No Comercial – Sin Obra derivada" (CC-by-nc-nd).

BASSAM FAHD SALIM. Valladolid, 2019

Maquetación: Ediciones Universidad de Valladolid

ISBN: 978-84-1320-032-3

Diseño de cubierta: Ediciones Universidad de Valladolid

*A la memoria de mi padre,
el Embajador Fahd Hanna Salim*

ÍNDICE

ABREVIATURAS	15
---------------------------	----

INTRODUCCIÓN	17
---------------------------	----

PRIMERA PARTE

ASISTENCIA HUMANITARIA E INTERVENCIÓN HUMANITARIA

CAPÍTULO PRIMERO: LA ASISTENCIA HUMANITARIA	33
--	----

1. LA ASISTENCIA HUMANITARIA EN EL ORDEN INTERNACIONAL	33
--	----

2. LA SOLIDARIDAD INTERNACIONAL Y EL DEBER DE COOPERAR COMO BASE DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA	37
--	----

3. ESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA.....	43
---	----

3.1 La asistencia humanitaria principal que aporta el Estado afectado	43
---	----

3.2 La asistencia subsidiaria	48
-------------------------------------	----

4. EL CARÁCTER HUMANITARIO, IMPARCIAL Y NEUTRAL DE LA ASISTENCIA.....	53
---	----

5. EL CONSENTIMIENTO DEL ESTADO O DE LAS AUTORIDADES <i>DE FACTO</i> COMO BASE DE LAS OPERACIONES DE SOCORRO	54
---	----

CAPÍTULO SEGUNDO:

DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA A LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA	57
---	----

1. LA “INTERVENCIÓN HUMANITARIA” EN SUS ORÍGENES	58
--	----

2. LAS INTERVENCIONES DE HUMANIDAD DEL SIGLO XIX	66
--	----

3. EL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN EN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS.....	69
---	----

4. INICIATIVAS DOCTRINALES A FAVOR DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA TRAS LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS	74
---	----

SEGUNDA PARTE
LA DOCTRINA DE LA INJERENCIA HUMANITARIA Y LAS CATÁSTROFES
HUMANITARIAS DE LOS AÑOS NOVENTA DEL PASADO SIGLO

CAPÍTULO PRIMERO: LA INJERENCIA HUMANITARIA:
¿INTERVENCIÓN O ASISTENCIA HUMANITARIA?..... 87

1. LA NECESIDAD DE SUPERAR LA PARALIZACIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD	87
2. LA INJERENCIA HUMANITARIA EN LA OBRA DE M. BETTATI Y B. KOUCHNER.....	89

2.1 El derecho/deber de “injerencia humanitaria” como un nuevo mecanismo de cooperación internacional	94
2.2 La aplicabilidad de la doctrina a todo tipo de crisis humanitarias	99
2.3 Opiniones doctrinales acerca del derecho/deber de injerencia humanitaria.....	100
2.4 El rechazo de la doctrina de la injerencia humanitaria por parte de las Naciones Unidas	104

CAPÍTULO SEGUNDO: LAS CRISIS HUMANITARIAS DE LOS AÑOS 90 Y SU
CONEXIÓN CON EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD
INTERNACIONALES..... 109

1. LA ACCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD EN LA PRIMERA CRISIS DEL GOLFO.....	117
1.1 La agresión a Kuwait por parte de Iraq.....	118
1.2 La actitud del Consejo de Seguridad frente a la represión de la población kurda por parte del Gobierno de Iraq	124
2. LA CRISIS DE LA ANTIGUA YUGOSLAVIA	133
2.1 La crisis de Bosnia-Herzegovina.....	134
2.2 La crisis de Kosovo.....	139
3. LA CRISIS DE SOMALIA DE 1991-1993	143
4. LA OPERACIÓN “UPHOLD DEMOCRACY” EN HAITÍ	146

CAPÍTULO TERCERO: LA NULA REPERCUSIÓN DE LA INJERENCIA
HUMANITARIA EN LA SOLUCIÓN DE LAS CRISIS DE
FINALES DEL SIGLO XX 151

TERCERA PARTE
LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y LAS CATÁSTROFES HUMANITARIAS
DEL SIGLO XXI

CAPÍTULO PRIMERO: LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER..... 171

1. LA SEGURIDAD HUMANA: UN NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD.....	172
2. DE LA SEGURIDAD HUMANA A LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER	176
3. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN SU ORIGEN	181
4. LA “RECONDUCCIÓN” DEL INFORME DE LA CIISE	190
4.1 El Informe del Grupo de Alto Nivel de 2004	190
4.2 El Informe del Secretario General de 2005.....	192

4.3 La Declaración Final de la Cumbre Mundial de 2005.....	193
5. ÚLTIMOS DESARROLLOS DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y PROBLEMAS QUE PLANTEA SU APLICACIÓN.....	195

CAPÍTULO SEGUNDO: LAS CATÁSTROFES HUMANITARIAS

DEL SIGLO XXI.....	201
---------------------------	------------

1. LA CRISIS DE LIBIA.....	203
1.1 Antecedentes.....	203
1.2 La acción internacional.....	206
1.3 La catástrofe humanitaria	211
2. LA CRISIS DE YEMEN.....	213
3. LA CRISIS SIRIA.....	216
3.1 El desarrollo de los acontecimientos.....	217
3.2 La reacción de la Unión Europea ante la crisis siria.....	219
3.3 La acción del Consejo de Seguridad.....	222
3.4 La catástrofe humanitaria siria.....	222

CAPÍTULO TERCERO: EL CORTO RECORRIDO DE

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER.....	225
--	------------

1. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN LA DOCTRINA	225
2. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN LA PRÁCTICA	230
2.1 La sorprendente aplicación de la responsabilidad de proteger en la crisis libia.....	230
2.2 La crisis de Yemen.....	236
2.3 La vana referencia a la responsabilidad de proteger en la crisis siria.....	240

CONCLUSIONES.....	245
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA	251
---------------------------	------------

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo es resultado de los siete años ininterrumpidos que ha durado mi elaboración de la Tesis doctoral, desarrollada en diferentes centros académicos con el apoyo de una serie de personas a las que quiero expresar mi agradecimiento. Especialmente, a los profesores del área de Derecho Internacional Público, directores de mi tesis doctoral, Prof. Dra. Margarita Corral Suárez y Prof. Dr. Alberto Herrero de la Fuente, así como al Prof. Dr. Carlos Pérez Vaquero, al departamento de Derecho Público y al departamento de Derecho Penal e Historia y Teoría del Derecho de esta Universidad de Valladolid, en particular, el Prof. Dr. José Javier de los Mozos Touya, que me han facilitado las mejores condiciones para realizar esta tarea y que se representa como un libro.

También deseo mostrar mi agradecimiento por la atención recibida por parte del personal de la Academia de Derecho Internacional de La Haya y, en especial, por la colaboración del Director de la biblioteca del Palacio de la Paz, Jeroen Vervliet, quien facilitó mi tarea de investigación en la ciudad holandesa. Asimismo, quiero dar las gracias al Profesor de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la *Ludwig Maximilians Universität* de Munich, Prof. Dr. Christian Walter, por la dedicación, el interés y la ayuda que me prestó. También a Anna Mildemberger, que tanto me ayudó durante mi estancia en Alemania.

Finalmente, jamás olvidaré el apoyo encontrado en mi familia. En mi padre, que siempre me animó a seguir la carrera académica, en mi madre y mi hermana desde Siria, y en mi hermano que hoy tiene la nacionalidad española y en su mujer.

ABREVIATURAS

A/RES	Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AEDI	Anuario Español de Derecho Internacional
AFDI	Annuaire Français de Droit International
AFRI	Annuaire Français de Relations Internationales
AJICL	African Journal of International and Comparative Law
AJIL	American Journal of International Law
AJPIL	Austrian Journal of Public International Law
AYIL	Australian Yearbook of International Law
BOE	Boletín Oficial del Estado
BYIL	British Yearbook of International Law
CDI	Comisión de Derecho Internacional
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CPI	Corte Penal Internacional
CYIL	Canadian Yearbook of International Law
DAH	El Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
DJCIL	Duke Journal of Comparative & International Law
Doc.	Documento Oficial de las Naciones Unidas
GOJIL	Goettingen Journal of International Law
HILJ	Harvard International Law Journal
HRLJ	Human Rights Law Journal

HRMQ	Human Rights Monitor Quarterly
HRQ	Human Rights Quarterly
ICLQ	International & Comparative Law Quarterly
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia
IFRC	International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies
IRRC	International Review of the Red Cross
LJIL	Leiden Journal of International Law
MJIL	Michigan Journal of International Law
MPYUNL	Max Planck Yearbook of United Nations Law
NILR	Netherlands International Law Review
NJIL	Nordic Journal of International Law
NYIL	Netherlands Yearbook of International Law
NYUJILP	New York University Journal of International Law and Politics
OCHA	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
ONG	Organización no gubernamental
RCADI	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye
REDI	Revista Española de Derecho Internacional
REE	Revista de Estudios Europeos
REEI	Revista Electrónica de Estudios Internacionales
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public
RICR	Revista Internacional de la Cruz Roja
SJIL	Stanford Journal of International Law
SJIR/ASDI	Annuaire Suisse de Droit International
S/RES	Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
SYIL	Spanish Yearbook of International Law
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UNDRO	La Oficina de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre
YJIL	Yale Journal of International Law
YLJ	Yale Law Journal

INTRODUCCIÓN

La asistencia humanitaria en respuesta a los desastres de origen natural tiene un claro componente solidario que, sin embargo, cuando se trata de las catástrofes humanitarias consecuencia de un conflicto armado, queda mediatizado o instrumentalizado por intereses de tipo fundamentalmente político aunque también de carácter económico o estratégico, entre otros.

El problema se agrava más aún cuando el conflicto bélico es de carácter interno, es decir, cuando se produce un levantamiento que logra afianzarse en una parte del territorio del Estado en el que éste deja de ejercer su control. Este es el supuesto de las catástrofes humanitarias que se examinan en nuestro estudio y que han dado lugar a un intenso debate doctrinal y también a una cierta evolución de la práctica internacional en el seno de las Naciones Unidas, especialmente, en el Consejo de Seguridad.

Ante este tipo de catástrofes humanitarias la acción de la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas siempre ha sido ambigua y desigual. Por un lado, las normas que habrían de ser aplicadas a tales situaciones o no existen o son tan imprecisas que permiten un uso aleatorio de las mismas en función de los intereses en presencia, fundamentalmente de las Grandes Potencias que, al beneficiarse de esa ambigüedad, no tienen voluntad de cambiarlas.

Precisamente en la ambigüedad, la imprecisión y la indefinición que rodea el tema de la asistencia humanitaria ha encontrado la doctrina un atractivo campo para el análisis y la reflexión que se ha materializado en ciertos conceptos como el de la injerencia humanitaria o el de la responsabilidad de proteger, que si bien han merecido la consideración y el estudio por parte de los internacionalistas; sin embargo, no han logrado positivarse en el marco de la comunidad internacional organizada.

La complejidad y por ende la riqueza del estudio de la asistencia humanitaria no se agota en la imprecisión de las reglas aplicables a la misma sino que también viene dada por el hecho de tratarse de una cuestión que toca principios tan fundamentales para el Derecho Internacional como son el de la soberanía de los Estados, el de no intervención o el de la prohibición del uso de la fuerza armada, y porque opera ante situaciones ocasionadas por graves violaciones de los

derechos humanos o de las normas de derecho humanitario bélico, es decir, hechos unánimemente condenados por la comunidad internacional. Esta complejidad se agrava dada la gran variedad de actores que pueden proporcionar tal asistencia, cuya naturaleza hace que puedan quedar sometidos a diferentes regímenes jurídicos. No es lo mismo la acción de un Estado que la de una organización internacional o la de una ONG, e incluso, dentro de estas últimas, la de unas u otras, ya que entre ellas también hay diferencias sustanciales. Toda esta complejidad no es teórica, sino que tiene consecuencias reales, como se ha podido constatar al examinar el desarrollo de las principales crisis humanitarias de los últimos años.

En nuestro trabajo hemos mostrado cómo desde el siglo XV la protección de la población civil ocupaba un lugar especial en la doctrina de los internacionalistas que consideraban la ayuda humanitaria como una actividad solidaria hacia las víctimas de la opresión de sus propios gobernantes. Solo más tarde, ya en el siglo XIX, es cuando se dan los primeros pasos en el establecimiento de mecanismos de respuesta a las catástrofes humanitarias producidas por los conflictos armados dada la gravedad creciente de sus consecuencias. Baste recordar que la batalla de Solferino de 1859 fue el origen de la Cruz Roja. Con posterioridad, la Primera y la Segunda Guerra Mundial dieron lugar a catástrofes humanitarias que tanto la Sociedad de Naciones como la ONU trataron de paliar.

Las crisis humanitarias que a partir de entonces han tenido lugar han puesto de relieve que los métodos clásicos de acción humanitaria resultaban de escasa o nula efectividad y por ello en los años sesenta del siglo pasado se abrió una nueva etapa en la que se intentó desarrollar nuevos procedimientos. En este contexto, la actitud de la comunidad internacional frente a la crisis de Biafra de 1968 llevó al jurista Mario Bettati y al Ministro francés Bernard Kouchner -que había participado en la Misión biafreña como Presidente de la ONG Médicos del Mundo- a organizar la “Primera Conferencia sobre Derecho y Moral Humanitaria” del 26 al 28 de enero de 1987, proponiendo la doctrina de la injerencia humanitaria para la asistencia a las víctimas de desastres humanitarios sin necesidad de una previa autorización del Estado en el que se había producido dicho desastre. Esta doctrina no obtuvo, sin embargo, eco alguno en la práctica -en el marco de las Naciones Unidas- debido, entre otras cosas, a que no puntualizaba algo tan importante como los requisitos necesarios para que se pudiera llevar a cabo lícitamente la citada injerencia.

No obstante, a partir de 1990, la caída del muro de Berlín marca el inicio de un proceso de revalorización de los derechos humanos que lleva a que las violaciones flagrantes de los mismos lleguen a considerarse por parte del Consejo de Seguridad como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Esto es lo que sucedió con motivo de la primera Guerra del Golfo cuando, como consecuencia de la represión de la población civil kurda y chiita por parte del Gobierno iraquí hubo miles de muertos y se produjo el flujo de cientos de miles de iraquíes buscando refugio en los países vecinos. Ante lo sucedido, el Consejo de Seguridad de la ONU, con el objeto de atender urgentemente las necesidades de los refugiados y de la población iraquí desplazada, adoptó la resolución 688, de 5 de abril de 1991, en la que afirmó que la política represiva del Gobierno de Iraq constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. La Resolución dio origen a la Operación *Provide Comfort* y fue considerada como el inicio de la toma en consideración de las circunstancias humanitarias por parte del Consejo de Seguridad en el desarrollo de su labor como responsable principal del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.

La actitud de la ONU dio lugar a una época de interés por lo humanitario con doctrinas centradas sobre los términos “asistencia humanitaria” y, más adelante, “seguridad humana”.

Además, las posteriores acciones autorizadas por el Consejo de Seguridad frente a los conflictos de Bosnia-Herzegovina, entre 1991 y 1995; Somalia entre, 1992 y 1994; Ruanda y Haití en 1994 y la intervención de la OTAN en la crisis de Kosovo de 1999, reabrieron el debate sobre la actitud de la comunidad internacional ante las crisis humanitarias llegándose a plantear una posible positivación de la vieja “intervención humanitaria”.

Años después, en 2001, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE) preparó, a propuesta de Canadá, un Informe al objeto de contribuir a aportar soluciones a los problemas a los que se enfrentaba la Organización de las Naciones Unidas a finales de la década de los noventa, entre ellos el de la asistencia a las víctimas de catástrofes humanitarias. En dicho Informe proponía una nueva fórmula que se concretaba en la responsabilidad de proteger de la comunidad internacional cuando el Estado que debía proteger a su población no podía o no quería hacerlo. Esta nueva aportación también ha dado lugar a un amplísimo debate doctrinal si bien, como hemos podido comprobar, ha tenido hasta ahora muy escasa repercusión en la práctica internacional.

En ese libro se ha examinado, por un lado, tanto el contenido de la normativa internacional vigente en materia de asistencia humanitaria como la doctrina de la injerencia humanitaria y el concepto de la responsabilidad de proteger -la teoría- y, por otro lado, la reacción del Consejo de Seguridad y, por lo tanto, de la comunidad internacional en cada una de las crisis que hemos examinado, es decir, la práctica.

Nuestro trabajo se ha centrado en catástrofes humanitarias desencadenadas por un conflicto armado de carácter no internacional puesto que estas constituyen la inmensa mayoría de las que han tenido lugar en el periodo de tiempo estudiado. Por otra parte son, como ya se ha indicado, las que plantean una mayor problemática jurídico-internacional. Las catástrofes humanitarias objeto de estudio se han elegido teniendo en cuenta que todas ellas, en alguna medida, han ido marcando un cierto cambio de rumbo en la actuación del Consejo de Seguridad en el sentido de que éste ha ido valorando cada vez más la importancia de las circunstancias humanitarias en la resolución de las crisis internacionales.

Finalmente, dado que algunas de las catástrofes humanitarias que hemos examinado siguen vivas y hay que suponer que en el futuro se irán produciendo otras nuevas, la asistencia humanitaria va a seguir siendo un tema candente al que tarde o temprano habrá que proporcionar una adecuada regulación que seguramente exigirá cambios en un Derecho internacional que, como ya se ha aceptado con relación a la necesidad de reformar la propia Carta de las Naciones Unidas, está quedando desfasado y se muestra ineficaz para hacer frente a los retos actuales. Se trata, por consiguiente, de un tema abierto.

El trabajo realizado ha pretendido conocer el estado de la asistencia humanitaria a día de hoy y llegar a su esencia tratando de sortear toda su complejidad. Para ello era primordial obtener respuesta a una serie de cuestiones fundamentales que permitiera tal vez hacer sugerencias que pudieran conducir a mejores resultados. Se trataba de saber si existe una postura doctrinal al respecto, clara y suficientemente desarrollada, capaz de ejercer influencia en la práctica internacional; si hay normas de carácter internacional que permitan el desarrollo de la asistencia humanitaria por cauces jurídicamente bien delimitados y si la práctica existente se ajusta a ellas y, finalmente, si observando los casos examinados, es posible llegar a la conclusión de que la asistencia humanitaria desplegada cumple con las expectativas, no solo en el sentido de que llega efectivamente a sus destinatarios sino también en el de que logra el objetivo final de poner fin a la catástrofe humanitaria.

El libro consta de una introducción, tres partes y unas conclusiones, y va acompañado de la lista de bibliografía -libros, capítulos de libros y artículos en revistas- utilizados para su realización. La introducción, además de estas líneas acerca del interés que ofrece la materia tratada, contiene una serie de puntualizaciones sobre el concepto de catástrofe humanitaria, algo que se considera necesario para la delimitación del tema a tratar, ya que no existe consenso al respecto entre la doctrina y de la práctica internacional se desprende que acontecimientos semejantes se denominan de forma diferente tanto en los textos normativos como en los que establecen reglas de conducta dirigidas a evitar o a paliar los efectos de las citadas catástrofes. La Primera Parte del libro se dedica al estudio de la asistencia humanitaria y de su evolución hacia la intervención humanitaria, tal como tuvo lugar en los años transcurridos entre la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, en 1945, y el final de la Guerra Fría. En la Segunda Parte se estudia la doctrina de la injerencia humanitaria y su desarrollo a lo largo de los años noventa del siglo pasado; se exponen los elementos más relevantes de una serie de catástrofes humanitarias que tuvieron lugar en esos años y hemos considerado como las más significativas a los efectos que aquí nos interesan, y se analizan las medidas tomadas con relación a las mismas por parte de la comunidad internacional a través de la acción de diferentes órganos de las Naciones Unidas, en especial del Consejo de Seguridad. De una manera semejante, la Tercera Parte analiza el concepto de la responsabilidad de proteger tal como fue expuesto en el famoso Informe de la CIISE de 2001 y tal como ha sido “reconducido” con posterioridad hacia cauces más ortodoxos; se exponen las características fundamentales de una serie de crisis más relevantes a los efectos de mostrar la problemática relativa a la asistencia humanitaria, y se analizan las medidas adoptadas al respecto. Tras todo ello, las conclusiones a las que hemos llegado tienen que ver, en lo fundamental, con las preguntas que, desde la perspectiva personal a la que ya nos hemos referido, han sido señaladas más arriba.

EL CONCEPTO DE CATÁSTROFE HUMANITARIA

En general, expresiones tales como desastre humanitario, catástrofe humanitaria, crisis humanitaria o emergencia humanitaria se utilizan de manera indistinta para expresar una misma situación. No es extraño puesto que, por ejemplo, en los diccionarios lingüísticos españoles el significado que se otorga a conceptos como desastre, catástrofe o crisis pone de relieve la dificultad de delimitar cada uno de esos términos y diferenciar unos de otros.

El Diccionario de la Lengua Española (DLE) define la palabra desastre como «una desgracia grande, suceso infeliz y lamentable»; sin embargo, en el Diccionario del Español Jurídico (DEJ), no existe una entrada para dicha voz¹. Por su parte, el DLE define catástrofe como «un suceso que produce gran destrucción o daño» y, según el DEJ, se trata de «un suceso imprevisto de índole biótica o abiótica que ocasiona trastornos importantes en los sistemas de producción agraria o en las estructuras forestales y que acaba generando daños económicos importantes en los sectores agrícola o forestales». En este mismo orden de ideas, para el DLE la crisis es: «una situación grave y decisiva que pone en peligro el desarrollo de un asunto o de un proceso»; mientras que para el DEJ es «una situación de enfrentamiento entre dos o más Estados susceptible de

¹ Diccionarios de la lengua española y del español jurídico en línea, la Real Academia Española en línea DLE y DEJ: <http://dle.rae.es/>, <http://dej.rae.es>.

abocar a un conflicto armado» y «una perturbación en el interior de un Estado motivada por causas políticas, sociales o económicas requerida de una intervención a nivel internacional». La expresión “emergencia” se entiende por lo general como un imprevisto que puede traer consecuencias graves y requiere rápida solución.

Si nos colocamos en el marco “internacional”, podemos comprobar que en la lengua inglesa existen unos términos semejantes –*disaster, catastrophe, crisis, emergency*– difíciles de deslindar. Si, finalmente, pasamos al Derecho internacional nos encontramos con que tampoco aquí hay claridad terminológica. Los mismos términos se utilizan para expresar diferentes situaciones aunque todas ellas coinciden en que entrañan un peligro y tienen o pueden tener graves consecuencias de diferente tipo. Quiere esto decir que no existe una definición universalmente aceptada de ninguna de las expresiones más utilizadas como son las de desastre, catástrofe o crisis. Sin embargo, como la acción internacional en el marco de estas situaciones puede quedar sometida a una diferente reglamentación internacional, tanto los Estados como las organizaciones internacionales –entre ellas, las Naciones Unidas y la Unión Europea– han establecido la definición del concepto que iban a utilizar en la parte introductoria de los documentos que, con diferente naturaleza jurídica, han ido adoptando al respecto. De forma que en los textos jurídico-internacionales –a diferencia de lo sucedido en otras ramas de las ciencias sociales que han utilizado los términos “desastre”, “calamidad”, “crisis” o “cataclismo” humanitario de forma coloquial haciendo referencia a determinados tipos de catástrofe en base a las características del suceso, como su imprevisibilidad o su duración en el tiempo²– se han ido estableciendo las primeras definiciones en torno, fundamentalmente, a dos conceptos como son los de “desastre” y “catástrofe”. El problema es que esas definiciones no son coincidentes y lo que en unos documentos se califica como desastre en otros se denomina catástrofe. Ello sin perjuicio de la existencia de otros conceptos que llegado el momento iremos viendo, como los de “emergencia humanitaria” o “injerencia humanitaria”.

La primera definición del término “desastre” en un texto internacional procede, tras muchos intentos, de la Oficina de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO). En 1980, ante la necesidad de hacer frente a los desastres naturales de mayores consecuencias destructivas, un grupo de expertos estableció una lista de términos descritos en un informe titulado “Desastres Naturales y Análisis de Vulnerabilidad”³. Posteriormente, UNDRO publicó en 1991 un manual titulado “Desastres Naturales: Fenómenos, efectos y opciones”⁴ y, finalmente, en 1992, el diccionario multilingüe de términos relativos a la gestión de desastres de la ONU. A partir de entonces el “desastre” se concibió como:

² Acerca de estudios elaborados en otras ramas de las ciencias sociales vid. PRINCE, S.H., *Catastrophe and Social Change: based upon a Sociological study of the Halifax Disaster*, Tesis doctoral, Columbia University, New York, 1920; SCANLON, J., “Winners and Losers: some thoughts about the Political Economy of Disasters”, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 6, 1988, pp. 47 y ss; FRITZ, C., “Disaster”, en MERTON, R.K., y NISBET, R.A., (ed.), *Contemporary Social Problems: An Introduction to the Sociology of Deviant Behaviour and Social Organization*, Harcourt, Brace and World, New York, 1961, pp. 655 y ss.

³ UNDRO, *Natural disasters and vulnerability analysis: report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979)*, Nueva York, 1980.

⁴ UNDRO, *Mitigating Natural Disasters: Phenomena, effects and options: A manual for policy makers and planners*, Nueva York, 1991.

Interrupción seria de las funciones de una sociedad, que causa pérdidas humanas, materiales o ambientales extensas que exceden la capacidad de la sociedad afectada para resurgir, usando sólo sus propios recursos. Los desastres se clasifican comúnmente de acuerdo con la velocidad con que ocurren (brusco o lento), o de acuerdo a las causas (naturales o antropogénicas) ⁵.

La última edición de ese diccionario lingüístico, publicada por la ONU en 2009, no aporta grandes cambios a la anterior definición:

Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos ⁶.

Como puede verse, el término desastre se aplica tanto a los de origen natural como humano.

Por lo que se refiere al término “catástrofe”, su definición más clara se estableció en el párrafo 6 del artículo 1 del Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe, de 19 de junio de 1998. Este precepto aportó, además, un matiz de suma importancia porque, por primera vez, la comunidad internacional reconoció explícitamente una diferencia entre las catástrofes provocadas por la naturaleza y las de origen humano, al señalar que:

Por ‘catástrofe’ se entiende una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que suponga una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, las cosas o el medio ambiente, con independencia de que la catástrofe sea ocasionada por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como resultado de un proceso dilatado y complejo ⁷.

El 2 de septiembre de 2003, el Instituto de Derecho Internacional (IDI) desarrolló con mayor detalle el término catástrofe, distinguiendo entre sus diferentes causas:

L’expression ‘catastrophe’ désigne les calamités qui mettent en danger la vie, la santé, l’intégrité physique, le droit de ne pas être soumis à des traitements cruels, inhumains ou dégradants, d’autres droits fondamentaux de la personne humaine, ou les besoins essentiels de la population, que ces calamités soient d’origine naturelle (comme les tremblements de terre, les éruptions volcaniques, les tempêtes, les pluies torrentielles, les inondations, les glissements de terrain, la sécheresse, les incendies, la famine ou les épidémies), d’origine technologique et provoquées par l’homme (comme les catastrophes chimiques ou les explosions nucléaires), ou causées par la violence ou les conflits armés (comme les conflits armés internationaux et internes, les troubles ou les violences internes, les activités terroristes) ⁸.

⁵ Departamento de Asuntos Humanitarios, DHA/93/36, Ginebra, 1995, p. 27.

⁶ UNISDR, *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*, Naciones Unidas, Ginebra, mayo de 2009, p. 13.

⁷ *Anuario Jurídico de las Naciones Unidas*, Publicaciones de la ONU, Nueva York, 1998, p. 359.

⁸ Resolución del Instituto de Derecho Internacional (IDI), sesión de Brujas, 2 de septiembre de 2003, p. 3; versión en francés disponible en http://www.idi-iil.org/en/sessions/bruges-2003/?post_type=publication, (fecha de la última consulta: 17/07/2018).

Estas definiciones aparecidas en un marco internacional centraron la cuestión que aquí nos afecta alrededor de los términos desastre y catástrofe, pero de una manera no del todo satisfactoria. Ha sido, finalmente, en los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) y de la Asamblea General de las Naciones Unidas donde parece que se ha ido consolidando el término “desastre” o, más claramente, “desastre natural” para referirse a los producidos por la naturaleza, mientras que cuando el origen es humano -tanto por causas relacionadas con la tecnología como con la violencia bélica- se opta por el uso de la expresión de “catástrofe humanitaria”. En este sentido, si examinamos las resoluciones del Consejo de Seguridad podemos comprobar que, por lo general, se utiliza la expresión de catástrofe humanitaria para referirse a las provocadas por el hombre -tanto las de origen industrial como las que son consecuencia de un conflicto armado- y no hemos hallado ningún caso en que el Consejo de Seguridad haya utilizado la expresión de “desastre humanitario” en referencia a las mismas. Con todo, nada de esto es absolutamente concluyente ya que, en otros ámbitos, como en el de la Unión Europea, se sigue utilizando con carácter general la expresión de desastres humanitarios⁹. En cualquier caso, el adjetivo “humanitario” indica que el hecho es perteneciente o relativo al hombre y se utiliza tanto para designar la solidaridad internacional ante el sufrimiento o las violaciones de los derechos fundamentales de los individuos, como con referencia a la respuesta de la comunidad internacional para paliar los sufrimientos causados. En definitiva, no existe acuerdo aunque, dado que las catástrofes humanitarias más graves y, sobre todo, más frecuentes son las que tienen su origen en los conflictos armados, de carácter internacional o no, parece que existe una tendencia al alineamiento con las expresiones utilizadas en el marco de la ONU, puesto que es el organismo internacional que, en principio, se ocupa de ellas.

Como consecuencia de lo dicho anteriormente, del examen de la doctrina internacional y, sobre todo, de la práctica de los Estados en la aplicación de los textos internacionales, hay que concluir que, aunque ya se ha apuntado la posibilidad de distinguir entre catástrofe y desastre, la diferencia entre ambos términos no está todavía absolutamente clara ya que los mismos acontecimientos se califican aún, indistintamente, como desastres y catástrofes. A lo máximo que se puede llegar con cierta seguridad es a agrupar por un lado desastres naturales y, por otro, catástrofes de origen humano, que se denominan por lo general catástrofes humanitarias. Las primeras, según las causas que se encuentran en su origen, pueden además adjetivarse como geofísicas (terremoto, actividad volcánica), meteorológicas (temperatura elevada, niebla, tormenta), hidrológicas (inundaciones, desplazamiento de la tierra, tsunami), climatológicas (sequía, incendios), biológicas (epidemias) o, incluso, extraterrestres (tormenta geomagnética)¹⁰. Nosotros, a falta de una expresión internacionalmente homologada hemos optado para la realización de esta tesis por la expresión genérica de “crisis humanitarias”, distinguiendo dentro de ellas, por un lado, los “desastres naturales” y, por otro, las “catástrofes de origen humano”, dentro de las cuales aún distinguiremos entre “catástrofes de origen industrial” y “catástrofes humanitarias” sin más, refiriéndonos con esta última expresión a las que son consecuencia de conflictos armados, con

⁹ Artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada, DOC 326, 26 de octubre de 2012.

¹⁰ Vid. SWAIN, A., “Catástrofe medioambiental y conflicto medioambiental”, *Geopolítica y Ayuda Humanitaria*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, pp. 105-114; CARON, D., y LEBEN, Ch., *Les Aspects Internationaux des Catastrophes Naturelles et Industrielles / The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, Nijhoff, La Haya, 2001, pp. 46 y ss; DOMESTICI-MET, M-J., “Aspects Juridiques Récents de l'Assistance Humanitaire”, *AFDI*, vol. 35, 1989, pp. 117-148.

independencia de que éstos sean o no de carácter internacional. Son estas últimas las que fundamentalmente nos interesan, ya que la asistencia humanitaria de carácter internacional de la que nos vamos a ocupar en las siguientes páginas se refiere en todos los casos a catástrofes humanitarias consecuencia de conflictos armados.

Entre los desastres naturales que golpearon a la humanidad con grandes consecuencias se encuentran, en su origen, el diluvio universal que sucedió probablemente en la primera mitad del II milenio a.C., al que hizo referencia la XI tablilla del Poema de Gilgamesh, que ha sido considerado como la génesis de los desastres naturales. Más adelante, en la Grecia clásica, Platón afirmó en sus dos obras “Timeo” y “Critias” que la Atlántida se destruyó a causa de un terremoto. Esta historia coincide con la de la erupción minoica del siglo XVI a.C., el devastador fenómeno que ocurrió en Santorini, acabando con la existencia de todos los seres que existían en esta isla griega. Algunas tempranas teorías postularon la posibilidad de que la nube de ceniza producida por el volcán desintegró la vida vegetal de la mitad Oriental de Creta, causando hambruna y desnutrición de la población¹¹; otras indican que un tsunami anegó las áreas costeras de Creta¹².

Fue a partir del siglo XIV cuando se estableció el primer registro de las víctimas mortales de un desastre natural. En este sentido, se calcula que la peste negra que ocurrió en 1348 causó la muerte de alrededor de 65 millones de personas en Europa y otros 30 o 40 millones en Asia y África. Se trató de una enfermedad originada por la bacteria *Yersinia pestis* que se extendió por las pulgas con la ayuda de la rata negra (rata de campo), arrasando a una gran parte de la población. Y, por poner un ejemplo de desastre natural que casi podríamos considerar reciente, la gripe española (llamada así porque recibió mucha más atención en la prensa española que en el resto de Europa), ocurrida entre 1918-1920 y causada por el virus A del subtipo H1N1, segó la vida de cerca de un millón de personas solo en España y entre cien y doscientos millones en el resto del mundo. Más cercano a nosotros, el terremoto de Sumatra-Andamán de 2004, sucedido en el Océano Indico, de 9.1 grados de la escala de Richter, que produjo una serie de olas que alcanzaron las costas de la mayoría de los países al Sur y Sureste situadas a miles de kilómetros y que bordean el océano, como fue el caso de Somalia, en el Este de África. Una gran ola de quince metros dejó decenas de ciudades destrozadas. Causó en total un número aproximado de 280.000 víctimas. No fue tan fuerte el tsunami que golpeó a Japón en 2011.

Al objeto de tratar de paliar los daños causados por los grandes desastres naturales, ya en la segunda mitad del siglo XX, las Naciones Unidas aportaron el avance más significativo en materia de cooperación y asistencia internacional a las víctimas al adoptar la Resolución sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de la ONU¹³. A partir de ella se estableció la Acción en casos de Emergencia (CERF) y se creó el Coordinador de Socorro en Emergencia (CEI), el Representante del Secretario General para Emergencias Graves y Complejas y el Coordinador de Socorro para Desastres de las Naciones Unidas, que son quienes desde entonces se ocupan de la acción de la ONU ante los desastres de origen natural.

¹¹ MARINATOS, S., “The volcanic destruction of Minoan Crete”, *Antiquity*, vol. 13, 1939, pp. 425-439.

¹² ANTONOPOULOS, J., “The great Minoan eruption of Thera volcano and the ensuing tsunami in the Greek Archipelago”, *Natural Hazards*, vol. 5, nº. 2, 1992, pp. 153-186.

¹³ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/46/182, 19 de diciembre de 1991.

El Secretario General también estableció el Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH) -organismo de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH)- como parte de su plan de reforma de 1998. A la OCAH se otorgaba un mandato más amplio que incluía la coordinación de la respuesta humanitaria y el desarrollo y promoción de políticas humanitarias.

Por lo que se refiere a las catástrofes desencadenadas por causa humana, que afectan gravemente al funcionamiento de una comunidad o sociedad, causan grandes pérdidas económicas o de vidas humanas o tienen consecuencias ambientales de las que se derivan responsabilidades jurídicas, éstas pueden consistir en el fallo de mecanismos propios de la industria y causar serios perjuicios tanto para la vida como para la salud de las personas o para el medio ambiente. Sin embargo, los conflictos armados constituyen las catástrofes de origen humano más relevantes por el número de víctimas que causan y por los daños que comportan para las personas y sus bienes y para las civilizaciones en general. A éstas últimas es a las que -como hemos señalado ya- atribuimos la denominación de catástrofes humanitarias. Todo tipo de desastres y catástrofes se encuentran en el origen de la asistencia humanitaria pero, realmente, son las catástrofes humanitarias originadas en un conflicto armado las que, por sus circunstancias, plantean una más rica problemática jurídico-internacional. Algo que no suele suceder en los casos de desastres naturales o de catástrofes industriales, en los que el Estado o los Estados que son sus víctimas solicitan la ayuda o, por lo general, no se oponen a cualquier tipo de asistencia que se les ofrece.

Como catástrofe industrial se puede recordar la de Bhopal, una de las peores de la historia. Ocurrió el 3 de diciembre de 1984 en la capital del Estado de Madhya Pradesh (India) a causa de un accidente en la fábrica de pesticidas de la empresa estadounidense *Union Carbide*. Un escape de gas creó una nube toxica que causó la muerte de aproximadamente 5.000 personas que habitaban en aquella localidad. Además, la citada empresa vertió los residuos químicos en estanques mal diseñados que filtraron el líquido al subsuelo y al suministro de agua principal. Miles de personas que siguen viviendo alrededor de la fábrica continúan pagando sus consecuencias al beber el agua contaminada, incluso los niños siguen naciendo con deformaciones.

Hay que tener presente que, en ciertas ocasiones, la causa de la catástrofe puede ser compleja, es decir, tanto natural como de origen humano; por ejemplo, en 2011, el terremoto de magnitud 9.0 en la escala de Richter que provocó un tsunami en el Océano pacífico que golpeó a Miyagi y Fukushima (Japón), arrasando todo a su paso y dejando alrededor de 20.000 víctimas, dañó gravemente la central nuclear de Fukushima y causó una radioactividad mil veces superior a la normal que contaminó una gran extensión del Océano.

En cuanto a las catástrofes humanitarias causadas por conflictos armados, éstos pueden ser tanto de carácter internacional como no internacionales. En realidad, a diferencia de lo que sucede en otras situaciones de desastre o catástrofe, en las originadas por los conflictos bélicos es de aplicación el derecho internacional humanitario, es decir, existe una clara reglamentación jurídica en la materia. Además, las catástrofes humanitarias que causan los conflictos bélicos tienen un perfil especial que las distingue de la mayoría de otras catástrofes. Suelen tener un carácter prolongado en el tiempo durante el que la vida, la salud y la integridad física de las personas se encuentran en un serio peligro y las partes implicadas pueden cometer crímenes sistemáticos en violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario como el genocidio, la depuración étnica, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad. Todo esto provoca, como consecuencia, desplazamientos masivos de personas tanto a nivel nacional, como regional e internacional.

No es necesario citar ejemplos de catástrofe humanitarias porque están en la mente de todos. Pero se puede recordar que consecuencia de la Primera Guerra mundial fue la muerte de por lo menos siete millones de personas en los campos de batalla y que cerca de diecinueve millones de combatientes quedaron heridos o mutilados. También perecieron diez millones de civiles, de los cuales ocho millones murieron por consecuencias indirectas como desnutrición, gripe o tífus, entre otras¹⁴. Las pérdidas económicas fueron incontables. De la Segunda Guerra mundial es difícil conocer el número exacto de víctimas pero se estima que, entre 1939 y 1945, alrededor de sesenta millones de personas perdieron la vida y más de cuarenta millones de personas fueron desplazadas¹⁵. A lo largo del conflicto las víctimas denunciaban crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. En el último mes guerra, Harry Truman, el Presidente estadounidense, ordenó los bombardeos atómicos sobre Hiroshima y Nagasaki, de 6 y 9 de agosto de 1945 respectivamente, que pusieron fin a la guerra pero que arrojaron un altísimo balance de personas muertas al instante y unos efectos secundarios que perduran pasados setenta años. Miles de supervivientes japoneses aún son atendidos cada año por enfermedades causadas por la bomba *Little Boy* e incluso han desarrollado nuevas enfermedades a medida que han ido envejeciendo. La segunda bomba, *Fat Boy*, fue aún más potente que la anterior; sin embargo, el número de víctimas mortales a causa de la energía térmica generada y de la radiación ionizante inicial fue menor que el de la anterior y se elevó “solamente” a 40.000, aunque muchas más personas perecieron durante las siguientes décadas a causa de leucemia y distintos tipos de cáncer.

Con relación a las catástrofes humanitarias que son consecuencia de los conflictos armados no internacionales, la ONU ha considerado que la crisis siria -iniciada el 15 de marzo de 2011 como consecuencia directa de los levantamientos populares que acontecieron en el mundo árabe desde finales de 2010- ha sido y sigue siendo hasta fecha de hoy la catástrofe humanitaria más grande y sangrienta a nivel mundial desde 1945. Aunque comenzó como un conflicto de carácter no internacional, enfrentándose las fuerzas del Gobierno sirio con grupos rebeldes de la oposición, la crisis ha tenido como consecuencia más de 400.000 muertos y ha afectado directamente a diez millones de personas. Entre las consecuencias internacionales que ha provocado destacan la amenaza terrorista originada por el desplazamiento de grupos fundamentalistas afiliados al-Qaeda o Daesh y también el éxodo de más de cuatro millones de refugiados que se han visto forzados a dejar su lugar de origen emprendiendo la ruta hacia países de todos los continentes. Otros ejemplos de crisis humanitarias que se iniciaron en 2011 son las de Libia y de Yemen, de las que nos ocuparemos en el último capítulo.

La posibilidad de acción internacional tanto ante los desastres naturales como ante las catástrofes humanitarias ha sido examinada por la doctrina y ha dado lugar a la adopción de diversos instrumentos internacionales¹⁶ o ha sido recogida en algunos de ellos. Como ejemplo más reciente de estos últimos puede citarse el párrafo 1 del artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), según el cual: «La Unión y sus Estados miembros actuarán

¹⁴ Vid. DOWLING, T.C., *Personal Perspectives: World War One*, ABC-Clio, Santa Barbara, 2006, pp. 161 y ss.

¹⁵ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo, 2000: cincuenta años de acción humanitaria*, Icaria Editorial, Barcelona, 2000, p. 15.

¹⁶ Vid. CARON, D., y LEBEN, C., *The International Aspects of Natural and Industrial catastrophes*, cit.; FISHER, D., *Law and Legal Issues in International Disaster Response: a desk study*, FICR, Ginebra, 2007.

conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano».

Entre los trabajos doctrinales de carácter colectivo pueden citarse los de la Comisión de Derecho Internacional (CDI), en particular en su sexagésimo primer período de sesiones de 2009, en el que, por ejemplo, el segundo informe del Relator Especial, Eduardo Valencia Ospina, sobre “la protección de las personas en caso de desastre”, indica que: «El Relator Especial observa que “desastre” no es un término técnico y, por tanto, carece de una única definición aceptada [...] Una definición también debería establecer límites razonables para el alcance del tema, excluyendo situaciones como los conflictos armados»¹⁷.

La CDI añadió que las normas aplicables en los casos de desastres naturales no son las del derecho internacional humanitario que se aplican a las catástrofes humanitarias: «El presente proyecto de artículos [sobre la protección de las personas en casos de desastre] no se aplica a situaciones en que sean aplicables las normas del derecho internacional humanitario»¹⁸.

En conclusión, como consecuencia de todo lo expuesto hasta este momento, es decir, a falta de una clara delimitación definitivamente adoptada por la doctrina y por el carácter no demasiado concluyente de la práctica de las organizaciones internacionales, nosotros optamos como base de nuestra investigación por el concepto de “catástrofe humanitaria” para referirnos a las que se producen como consecuencia de los conflictos bélicos, caracterizadas por un elevado sufrimiento y pérdida de vidas, que también afecta a los bienes del Estado y puede tener consecuencias para la comunidad internacional, por el que se desencadena una reacción primaria del Estado para socorrer y/o proteger a sus ciudadanos y, una secundaria, consistente en la prestación de asistencia por parte de la comunidad internacional que puede actuar tanto a través de Estados como de Organizaciones internacionales o de Organizaciones no gubernamentales (ONGs).

¹⁷ Vid. VALENCIA-OSPINA, E., *Segundo Informe Sobre la Protección de las Personas en Casos de Desastre*, 61º período de sesiones, Ginebra, 4 de mayo a 5 de junio y 6 de julio a 7 de agosto de 2009, A/CN.4/615 y Corr.1.

¹⁸ CDI, “Protección de las personas en casos de desastre: Títulos y texto de los proyectos de artículos aprobados por el Comité de Redacción en primera lectura”, A/CN.4/L.831, Art. 21, 15 de mayo de 2014.

PRIMERA PARTE



**ASISTENCIA HUMANITARIA E
INTERVENCIÓN HUMANITARIA**

Hasta los años noventa del siglo pasado la asistencia humanitaria se contempló como la acción llevada a cabo con el objetivo de reducir los efectos sobre la población civil de una catástrofe humanitaria o de un desastre natural, contando siempre con el consentimiento del Estado o las autoridades locales que ejercen control sobre el terreno en el que ocurre la catástrofe o el desastre. Ese permiso ha venido constituyendo una de las características básicas - además de las características de neutralidad e imparcialidad- que diferenciaba la asistencia humanitaria de la intervención en los asuntos de un Estado, carente de fundamento jurídico tanto en la Carta de la ONU como en el Derecho internacional general vigente. La intervención, incluso si tiene una finalidad humanitaria, incorpora un nivel de interferencia en los asuntos internos del Estado y viola su soberanía, incluso aunque pueda ser considerada como una acción moralmente legítima en favor de la protección de las víctimas. Dejando a un lado la cuestión de su licitud o ilicitud, estos conceptos de asistencia e intervención se encuentran vinculados tanto en la teoría como en la práctica; sin embargo, como veremos, la función de protección la ejercen diferentes organismos y sigue distintos procedimientos según se trate de asistencia humanitaria o intervención humanitaria.

Desde esta perspectiva, en su sentencia de 1986 sobre las Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) estableció la línea divisoria entre la asistencia humanitaria y la intervención indicando que:

There can be no doubt that the provision of strictly humanitarian aid to persons or forces in another country, whatever their political affiliations or objectives, cannot be regarded as unlawful intervention, or as in any other way contrary to international law. The characteristics of such aid were indicated in the first and second of the fundamental principles declared by the Twentieth International Conference of the Red Cross, that "The Red Cross, born of a desire to bring assistance without discrimination to the wounded on the battlefield, endeavours -in its international and national capacity- to prevent and alleviate human suffering wherever it may be found. Its purpose is to protect life and health and to ensure respect for the human being. It promotes mutual understanding, friendship, co-operation and lasting peace amongst all peoples" and that it makes no discrimination as to

*nationality, race, religious beliefs, class or political opinions. It endeavours only to relieve suffering, giving priority to the most urgent cases of distress*¹⁹.

Por otra parte, con el fin de la Guerra Fría y la desintegración de la URSS, la asistencia humanitaria ya no solo encuentra su fundamento en los tratados sobre derechos humanos y en el derecho humanitario bélico sino que empieza a establecer vínculos con la función de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales reglamentada en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Llegados a este punto, nos vamos a referir a continuación al marco jurídico a través del que se hizo realidad la asistencia humanitaria -prestada en base a la solidaridad y a la cooperación internacional con el fin de socorrer a las personas necesitadas de ayuda en los conflictos bélicos- a partir del Convenio de Ginebra de 1864. Examinaremos en primer lugar la práctica de la asistencia humanitaria desde el momento de la entrada en vigor de las normas establecidas en Ginebra (Capítulo Primero), y a continuación nos ocuparemos del paso del concepto de asistencia humanitaria al de la intervención humanitaria al objeto de poder hacer frente a las catástrofes humanitarias producidas en los años inmediatamente posteriores a la adopción de la Carta de las Naciones Unidas y a la consagración definitiva del principio de no intervención en la Resolución 2625 de la Asamblea General de la ONU (Capítulo Segundo).

¹⁹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. ICJ Reports 1986, pp. 114 y 115, párr. 242.*

CAPÍTULO PRIMERO

LA ASISTENCIA HUMANITARIA

1. LA ASISTENCIA HUMANITARIA EN EL ORDEN INTERNACIONAL

El Instituto de Derecho Internacional, en su sesión de Brujas de septiembre de 2003, fue el primero en definir con claridad la asistencia humanitaria, iniciada en 1864, que ya había sido recogida en los Convenios de Ginebra de 1949:

*Humanitarian assistance means all acts, activities and the human and material resources for the provision of goods and services of an exclusively humanitarian character, indispensable for the survival and the fulfilment of the essential needs of the victims of disasters*²⁰.

Esa reciente definición sintetizó el estado actual de una práctica humanitaria que, desde siempre, había venido desempeñando un papel importante en la historia del ser humano. En su origen, la prestación de socorro en respuesta a la constante presencia de las catástrofes se contempló solamente como una actitud voluntaria del hombre hacia su semejante motivada por consideraciones de humanidad²¹. Esto cambió con la aparición del concepto de Estado-nación y con el Derecho internacional del siglo XVIII ya que, desde ese momento, el simple acto solidario del ser humano de ayudar a otro comenzó a regularse²².

²⁰ IDI, sesión de Brujas, *cit.*, p. 3.

²¹ Cabe señalar que existen diferentes enfoques entre los historiadores sobre qué cultura ha sido la pionera en la prestación individual de socorro a los heridos, o colectiva, mediante las organizaciones de inspiración religiosa que asistían a los heridos en las batallas. Por ejemplo, la Orden de Malta en el siglo XII.

²² Informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre del Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator especial, A/CN.4/598, 5 de mayo de 2008, p. 153.

Los internacionalistas del siglo XVIII mantuvieron mayoritariamente la idea tradicional de asistencia humanitaria basada en principios de carácter moral. Este es el caso, por ejemplo, de Emer de Vattel en cuya obra sobre el Derecho de Gentes, publicada en 1758, al referirse a la asistencia en casos de necesidad, indica que:

cuando se presente la ocasión, toda nación deberá prestar su ayuda para impulsar el avance de otras naciones y salvarlas del desastre y la ruina, siempre y cuando pueda hacerlo sin correr un riesgo excesivo [...] Si una nación padece hambre, todas las que dispongan de provisiones sobrantes deberán brindarle asistencia en su necesidad, sin exponerse, no obstante, a la escasez [...] Prestar ayuda en tal trance es un acto de humanidad tan instintivo que se haría difícil encontrar una nación civilizada que se negara por completo a hacerlo [...] Cualquiera que sea la calamidad que afecte a una nación, la ayuda que se le debe es la misma²³.

Hubo de transcurrir un siglo hasta que, a consecuencia de la batalla de Solferino (Italia), acaecida el 24 de junio de 1859, el filántropo suizo Henri Dunant propuso establecer sociedades voluntarias de socorro cuya finalidad fuera prestar o hacer que se prestara asistencia a los heridos en tiempo de guerra y formular algún principio internacional, convencional y sagrado (*sic*), que una vez aprobado y ratificado, sirviera de base para esas sociedades. Asimismo, en su libro titulado: “Un recuerdo de Solferino” (1862), elaboró una serie de directrices que regulaban aquel sentimiento humanitario y que fueron adoptadas a nivel internacional en el Convenio de Ginebra para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos en los ejércitos en campaña, de 22 de agosto de 1864, que más tarde fue adoptado como manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja²⁴.

La Cruz Roja fue constituida gracias a los esfuerzos de Dunant y a la aprobación de los países del centro del continente europeo como una institución permanente de carácter *sui generis* -conocida entonces como “el Comité ginebrino de socorro para los militares heridos”- que prestaba asistencia a los soldados heridos, enfermos o náufragos y los que cayeran como prisioneros de guerra. En aquel entonces la actividad humanitaria se practicaba en base a dos principios fundamentales: neutralidad e imparcialidad.

A partir de entonces, se fue contemplando otro significativo desarrollo normativo de la asistencia humanitaria, esta vez como consecuencia de la I y II Guerra Mundial, al ampliarse el ámbito de aplicación de los principios y de la reglamentación de 1864 para que abarcara también la prestación de asistencia a la población civil y la protección del material utilizado para la asistencia. Eso se plasmó en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 sobre la protección de las víctimas en situaciones de conflicto armado, convirtiendo al ser humano en el principal beneficiario.

²³ VATTEL, E., *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle*, Classics of International Law: Carnegie Institution, London, vol. I, 1758, (Traducido al inglés por FENWICK, C.), *The Law of Nations or the Principles of Natural Law Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns*, Vol. III, Carnegie Institution of Washington, Washington D.C., 1916, pp. 114-115. Versión en lengua española en el Informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial, A/CN.4/598, 5 de mayo de 2008, p. 6.

²⁴ BUGNION, F., *Le Comité International de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, CICR, Ginebra, 1994, p. 7; DUNANT, H., *Recuerdo de Solferino*, CICR, Ginebra, 1982, (traducción de Sergio Moratíel Villa), pp. 117 y 128.

En tiempos de paz, las Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se encargaban de prestar asistencia a toda clase de víctimas; sin embargo, las prestaciones internacionales de asistencia en tiempos de guerra se convirtieron en una cuestión relevante para la comunidad internacional a principios del siglo XX²⁵.

Toda aquella normativa humanitaria constituyó la base del derecho internacional humanitario que, como se observa, fue el primero en regular la asistencia humanitaria, centrada en aquél momento en la relación entre los Estados y las víctimas de un conflicto armado. La inclusión de los conflictos armados no internacionales en el abanico de la prestación de asistencia humanitaria se llevó a cabo más tarde, en 1977, tras la adopción de los Protocolos Adicionales I y II a los Convenios de Ginebra. A partir de ese momento y según la CIJ, el derecho internacional humanitario -que incorpora tanto normas internacionales de origen convencional (los cuatro Convenios de Ginebra, los Protocolos Adicionales I y II y el Derecho de la Haya, establecido en las Conferencias de la Haya de 1899 y 1907) como consuetudinario²⁶- constituye una *lex specialis* que establece parámetros y límites de los derechos humanos en situaciones de conflicto armado.

Del mismo modo que sucedió con el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho de los refugiados se desarrollaron al mismo tiempo que la preocupación de la comunidad internacional por la protección y el socorro a las víctimas de los conflictos armados. No en vano esas tres normativas internacionales tienen en común un número considerable de principios fundamentales²⁷. No obstante, el desarrollo de los

²⁵ Acerca del concepto de asistencia humanitaria en el marco del derecho internacional humanitario vid. ALCAIDE FERNANDEZ, J., "La asistencia humanitaria en situaciones de conflicto armado", en ALCAIDE FERNANDEZ, J., CARRILLO SALCEDO, J.A., y MÁRQUEZ CARRASCO, M^a del C., *La asistencia humanitaria en el Derecho Internacional contemporáneo*, Universidad de Sevilla, 1997, pp. 19-80; BOTHE, M., PARTSCH, K.J., SOLF, A.W., *New Rules for Victims of Armed Conflicts, Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions on 1949*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1982, pp. 426-439 y 693-697; JEAN, P., "Plénitude ou lacunes du droit international humanitaire", en DOMESTICI-MET, M.J., (ed.), *Aide humanitaire internationale: un consensus conflictuel?*, Centre d'Études et de Recherches International et Communautaires, Université d'Aix-Marseille III, Economica, Paris, 1996, pp. 245-256; Sobre los Convenios de Ginebra de 1949, sus Protocolos adicionales I y II y los comentarios: PERRUCHOU, R., *Les Résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge*, Institut Henry Dunant, Genève, 1979, pp. 255-289; PICTET, J.S., y RCIC, *Les Conventions de Genève du 12 août 1949, commentaire*, vol. IV, CICR, Genève, 1956; PILLOUD, C., DE PREUX, J., SANDOZ, Y., ZIMMERMANN, B., EBERLIN, P., GASSER, H.-P., WENGER, C.F., JUNOD, S.-S., *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions des Genève du 12 août 1949*, CICR, Martinus Nijhoff, Genève y Dordrecht, 1986, pp. 827-858.

²⁶ Opinión Consultiva sobre la Licitud de la amenaza o el empleo de las nucleares, *Recueil CIJ*, 8 de julio de 1996, párr. 25. Sobre la relación entre Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, vid. GREENWOOD, C., "Customary Law Status of the 1977 Geneva Protocols", en DELISSEN, A.J.M., y TANJA, G.J., (eds.) *Humanitarian Law of Armed Conflict: Challenges Ahead*, Essays in Honour of Frits Kalshoven, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1991, pp. 93-114; ABI-SAAB, G., "The 1977 Additional Protocols and General International law: some Preliminary Reflexions", *Ibid.*, pp. 115 y ss; MERON, T., *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary International Law*, Calderon Press, Oxford, 1989, pp. 3-114.

²⁷ Cabe señalar aquí que a medida que el número de catástrofes fue aumentando a lo largo del último siglo, tanto en frecuencia como en intensidad, y su complejidad se hizo cada vez mayor, fueron surgiendo nuevas organizaciones de índole humanitario como la Comisión for Relief in Belgium (1914), Save the Children Fund (1919) y, de modo relevante, la Unión Internacional de Socorros (1927) que, a su vez, han influido en

derechos humanos y del derecho de los refugiados es más reciente y, a diferencia del derecho humanitario bélico, se desarrolla no solo en el ámbito de las catástrofes humanitarias originadas por los conflictos armados sino también en el de las catástrofes industriales y en los desastres de origen natural.

Sin embargo, tanto el derecho internacional humanitario aplicable a los conflictos armados como el derecho internacional de los derechos humanos, que regula directamente las relaciones de la población con sus gobernantes y que se aplica tanto en tiempos de paz como en situaciones de conflicto armado, y el derecho internacional de los refugiados y desplazados incorporan un *corpus* común de obligaciones relativas a la respuesta que la comunidad internacional debe dar en las crisis humanitarias²⁸, en especial la prestación de asistencia humanitaria a las víctimas.

Tras la labor desarrollada en Ginebra a finales del siglo XIX y la llevada a cabo en La Haya a comienzos del XX, el desarrollo posterior se hizo posible gracias a la cooperación internacional entre las grandes potencias a través de la Sociedad de Naciones, establecida por el tratado de Versalles de 1919 y, posteriormente, de la Organización de las Naciones Unidas, creada en la Conferencia de San Francisco de 1945, que desde entonces sigue actuando en el campo normativo de la asistencia humanitaria en paralelo con las catástrofes que se han ido sucediendo, en las que su respuesta ha consistido en ir adoptando nuevas normas reguladoras de la asistencia de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho de los refugiados.

Junto a las resoluciones de los órganos principales de la ONU relativas a la asistencia humanitaria existe también una cantidad significativa de instrumentos no vinculantes aplicables en situaciones de catástrofe humanitaria, consolidándose así un amplio *corpus* de reglas de diferente naturaleza aplicable a la asistencia a las víctimas de dichas catástrofes.

En estas condiciones, la respuesta de la comunidad internacional en caso de catástrofe debe respetar las normas fundamentales establecidas en la Carta de las Naciones Unidas y la prestación de la asistencia humanitaria tiene como base las normas primordiales que regulan la prestación de socorro establecida en el derecho internacional humanitario -además de los cuatro Convenios de Ginebra y los Protocolos Adicionales I y II, los acuerdos bilaterales concluidos entre la Cruz Roja o la Media Luna Roja y los Estados- el derecho internacional de los derechos humanos y el Derecho internacional sobre los refugiados y los desplazados internos que son aplicables ante una situación de conflicto, tanto interno como internacional. A esos efectos, la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), aunque, como veremos, no siempre cumple adecuadamente sus funciones, fue establecida con el objeto de coordinar y supervisar la actividad humanitaria tanto de las diferentes Organizaciones internacionales como de las ONGs de carácter humanitario.

Por otro lado, los derechos humanos revisten especial relevancia en caso de grandes desastres o catástrofes con graves consecuencias, cualquiera que sea su origen, ya que los Estados

el desarrollo de las disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el de los derechos de los refugiados, prestando cada vez más atención en el plano internacional a los aspectos jurídicos de cada uno de estos sectores. Vid. HOFFMAN, M., "What is the Scope of International Disaster Law?", en *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), Ginebra, 2003, pp. 13 y ss.

²⁸ Sobre la evolución paralela de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario vid. PICTET, J., *Développement et principes du Droit International Humanitaire*, Pedone, Paris, 1983, p. 76 y ss.

tienen la obligación permanente de salvar a toda persona que se encuentre en su territorio, principalmente a sus propios ciudadanos, y de garantizar la protección de sus derechos; y, en caso de que no sean capaces de hacerlo, tienen la obligación de cooperar con otros Estados y organizaciones que estén dispuestos a prestar dicha asistencia.

2. LA SOLIDARIDAD INTERNACIONAL Y EL DEBER DE COOPERAR COMO BASE DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA

Antes de referirnos a las modalidades de la asistencia como derecho fundamental que tanto los Estados como la comunidad internacional han de garantizar, hemos de resaltar el papel fundamental desempeñado en esta materia por los principios de cooperación y solidaridad internacional por los que se hizo posible la materialización de la voluntad de asistir a las víctimas y a no privarles de la asistencia humanitaria como protección de sus vidas. A estos efectos basta con ir mostrando la evolución del marco jurídico en el que se va desarrollando la actividad asistencial.

La solidaridad es una de las reglas morales de la humanidad que, según algunos, ha llegado a convertirse en un principio del Derecho internacional universalmente aceptado²⁹. Ha sido incluso considerada como el principio básico del Derecho internacional³⁰. No llega a tanto la profesora Laurence Boisson de Chazournes cuando la define como: «*A form of help given by some actors to other actors in order to assist the latter to recover from a critical situation*»³¹. Por su parte, Michael Virally la describió en base a su objetivo de hacer frente a las consecuencias de todo tipo de catástrofes humanitarias³². Se trata de un nuevo marco que pone al día la aportación de E. de Vattel que sintetizó la solidaridad, como hemos señalado, en el deber de mutua asistencia entre Estados en todo tiempo y no solo como consecuencia de los conflictos armados³³. Hoy la solidaridad tiene una naturaleza amplia y se extiende a todos los ámbitos de la cooperación; tanto los acuerdos de cooperación al desarrollo de carácter bilateral y multilateral

²⁹ JOUANNET, E., "What is the Use of International Law?", *MJIL*, vol. 28, 2008, pp. 815 y ss; ST. JOHN MACDONALD, R., "Solidarity in the Practice and Discourse of Public International Law", *Pace International Law Review*, vol. 8, Issue 2, 1996, p. 259. Vid. STRUPP, K., *Éléments du Droit International Public universel, européen et américain*, Rousseau, Paris 1927.

³¹ BOISSON DE CHAZOURNES, L., "Responsibility to Protect: Reflecting Solidarity?", en WOLFRUM, R., y KOJIMA, C., (eds.), *Solidarity a Structural principle of International Law*, Springer Verlag, Heidelberg, 2010, pp. 93-94.

³² VIRALLY, M., "Le rôle des 'principes' dans le développement du droit international", en *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, IUHEI, Genève, 1968, pp. 531-554; En un sentido semejante, WELLENS, K., "Revisiting Solidarity as a (Re-) Emerging Constitutional Principle: Some Further Reflections", en WOLFRUM, R., y KOJIMA, C., *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Springer Science & Business Media, Heidelberg, 2010, pp. 4 y ss.

³³ DE VATTEL, E., *Le Droit des Gens ou Principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, Tome II, (1758, reprint Geneva, 1958), pp. 1-19. En un sentido semejante, WOLFF, C., *Jus Gentium Methodo Scientifica Pertractatum*, 1764, (traducción de Joseph H. Drake, 1934), pp. 156-172. Una aportación reciente sobre la solidaridad en el orden internacional en SLAUGHTER, A-M., "Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform", *AJIL*, vol. 99, n° 3, 2005, pp. 619-631.

que proporcionan ayuda y asistencia tecnológica y económica, como la ayuda de forma espontánea en caso de catástrofes humanitarias constituyen un excelente ejemplo de la solidaridad internacional³⁴. En materia de asistencia humanitaria, el concepto representa la transformación de los valores morales en acción; una herramienta que hizo realidad el derecho internacional humanitario, el de los derechos humanos y también el derecho de los refugiados, con relación al derecho de las víctimas de una catástrofe humanitaria a recibir asistencia y el de la comunidad internacional a ofrecerla y a acceder a las víctimas.

En cuanto a su marco jurídico, aunque su origen y desarrollo ha tenido lugar en el Derecho internacional clásico, sigue apareciendo en diferentes textos internacionales actuales, como es el caso del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea adoptado en Lisboa de 2007 cuyo artículo 222 establece explícitamente una cláusula de solidaridad internacional enfocada hacia la prestación de asistencia a las víctimas de catástrofes tanto naturales como de origen humano³⁵.

No es este el único texto internacional adoptado con posterioridad a la Carta de las Naciones Unidas -cuyos artículos 55 y 56 desarrollando lo establecido en el artículo 3 son una muestra de solidaridad internacional³⁶- que hace referencia a la solidaridad. La Proclamación de Teherán,

³⁴ Vid. SCHINDLER, D., "Humanitarian Assistance, Humanitarian Interference and International Law," en MACDONALD R.J., (ed.), *Essays in Honor of Wang Tieya*, Kluwer Academic Publishers, London, 1993, pp. 689-701; DUPUY, R.-J., "L'assistance humanitaire comme droit de l'homme contre la souveraineté de l'État", en KALSHOVEN, F., (ed.), *Assisting the Victims of Armed Conflict and Other Disasters*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, Netherlands, 1989, pp. 27-34; CARRILLO SALCEDO, J.-A., "Le droit à l'assistance humanitaire: à la recherche d'un équilibre entre les devoirs des autorités territoriales et les obligations des donateurs des secours humanitaires", en AA.VV., *Law in Humanitarian Crises/Le droit face aux crises humanitaires*, vol. II, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 1995; DE WET, E., "The Emergence of International and Regional Value Systems as a Manifestation of the Emerging International Constitutional Order", *LJIL*, vol. 12, issue 3, 2006, pp. 612; VILLALPANDO, S., *L'émergence de la Communauté Internationale dans la Responsabilité des Etats*, Graduate Institute Publications, Genève, 2014, pp. 324 y ss.

³⁵ 1. La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para: a) prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros; proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas; prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista; b) prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano; 2. Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo. (Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, 2007/C 306/01, Art. 188 R, párrs. 1 y 2).

³⁶ Solo como una demostración de solidaridad internacional puede entenderse el propósito de las Naciones Unidas de comprometer a todos sus Miembros al objeto de crear condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones; promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; poner solución a problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario; cooperar en el orden cultural y educativo internacional y promover el respeto de los derechos humanos y a las libertades fundamentales de

documento que recoge todas las conclusiones y resultados de la Primera Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1968, señaló la necesidad de la solidaridad internacional en momentos de cambios y conflictos internacionales: «Estimando que, cuando en tantas partes del mundo prevalecen los conflictos y la violencia, son más que nunca necesarias la solidaridad y la interdependencia del género humano»³⁷.

Otro ejemplo lo constituye el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989, en el que se menciona el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de la ONU, entre los que se cita explícitamente la paz, la dignidad, la tolerancia, la libertad, la igualdad y la solidaridad. Aún más relevante es que, con posterioridad, la Asamblea General desarrollara en diversas ocasiones el papel que desempeñan los citados ideales. Así sucedió, por ejemplo, en la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, que se declaró: «Resuelta a seguir el camino trazado por la comunidad internacional para lograr grandes progresos en materia de derechos humanos mediante renovados y sostenidos esfuerzos en pro de la cooperación y la solidaridad internacionales»³⁸.

La Resolución de la Asamblea General sobre la Promoción de un orden internacional democrático y equitativo, de 2002, concretó la solidaridad al considerarla como:

Un valor fundamental, en virtud del cual hay que hacer frente a los problemas mundiales de manera que se distribuyan equitativamente costos y cargas de conformidad con los principios básicos de la equidad y la justicia social y haciendo que quienes sufren o se benefician menos reciban ayuda de quienes se benefician más³⁹.

Recordemos, finalmente, que la solidaridad internacional, a partir de la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo, de junio de 1992, se encuentra en la base de todas las normas internacionales relativas a la protección del medio ambiente: «Principio 7. Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra...».

La regulación del principio de solidaridad en los trabajos de la CDI comenzó con el Relator Especial Rui Baltazar Dos Santos Alves, cuando en la Resolución 2003/115 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos se le pidió que preparara un documento de trabajo sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional. El informe final fue presentando en 2006 por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos. En él, Alves aportaba un registro completo de los tratados internacionales en los que se hacía mención tanto de forma implícita como explícita a la solidaridad internacional, añadiendo también que el principio se desarrolló como complemento de los derechos humanos individuales⁴⁰. Desde entonces, se han

todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y garantizar la efectividad de tales derechos y libertades.

³⁷ Acta final de la Conferencia internacional de los Derechos Humanos, A/CONF.32/41, Teherán, del 22 de abril al 13 de mayo de 1968, p. 4.

³⁸ Conferencia mundial de Derechos Humanos, “Declaración y programa de acción de Viena”, A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993, p. 3.

³⁹ Resoluciones de la Asamblea General de la ONU, A/RES/57/213, 18 de diciembre de 2002; véanse también la Resolución precedente, A/RES/56/151, 19 de diciembre de 2001.

⁴⁰ E/CN.4/2006/96, 1 de febrero de 2006, pp. 6 y 7.

celebrado once sesiones anuales sobre el tema de trabajo en las que se han presentado ocho informes. El más relevante ha sido el de 2008, elaborado por el segundo Relator, Rudi Muhammad Rizki⁴¹, en el que se señaló que la solidaridad internacional se basa en la interdependencia con el fin de alcanzar objetivos colectivos para los que se necesita la cooperación internacional y la acción conjunta que, según Rizki, son especialmente necesarios para prestar asistencia en casos de desastre. En el Informe de 2009 añadió que, junto con el principio de la cooperación, el principio de solidaridad internacional había contribuido a asentar la protección de las personas en casos de catástrofe tanto entre naciones como entre particulares y reafirmó su uso como instrumento regional reconocido en la Carta de los Derechos Humanos y de los Pueblos para reforzar la solidaridad africana⁴².

No obstante, es preciso reconocer que, hasta el momento presente, aunque numerosos informes, declaraciones y diversos documentos de distinta naturaleza se refieren a la solidaridad internacional, ésta no se ha reconocido como un derecho propiamente dicho. En el último informe del Relator especial, de 2017, la solidaridad aparece en un proyecto de declaración, que figura como anexo A/HRC/35/35, no como obligación jurídica sino como regla de cooperación y coordinación basada en consideraciones de “legitimidad moral” para el desarrollo de las normativas de asistencia en casos de catástrofes al objeto de conseguir un mejor servicio a las poblaciones necesitadas. De forma que, si bien la solidaridad internacional constituye sin duda la base moral de todo tipo de asistencia humanitaria, la prestación de dicha asistencia internacional no puede considerarse como un derecho de la comunidad internacional.

Por lo que se refiere a la cooperación internacional es preciso señalar que no existe ningún tratado específico por el que se defina y regule la cooperación internacional. Ese concepto hace referencia, de forma más o menos directa, al conjunto de acciones llevadas a cabo a nivel multilateral en búsqueda de beneficios compartidos en el ámbito del desarrollo económico y social. Asimismo, el concepto de cooperación también hace referencia, en general, a las actividades, declaraciones e instrumentos que abarca el sistema de las Naciones Unidas⁴³.

La experiencia de la Sociedad de Naciones, a pesar de la corta vida de esta Organización y de su falta de poder normativo en el marco de la acción humanitaria, que le impidió alcanzar grandes resultados, contribuyó sin embargo al establecimiento de una esfera humanitaria de cooperación en el marco de la ONU. El artículo 25 del Pacto de la Sociedad de Naciones auspició la cooperación internacional estableciendo el compromiso de sus Miembros de

⁴¹ A/HRC/9/10, 15 de agosto de 2008, p. 3.

⁴² Derechos Humanos y Solidaridad Internacional, A/HRC/12/27, 22 de julio de 2009.

⁴³ El Diccionario terminológico del Derecho Internacional definió la cooperación como: *Action de travailler conjointement avec d'autres. Dans l'expression coopération internationale, ce terme vise d'ordinaire l'action coordonnée de deux ou plusieurs Etats en vue d'atteindre des résultats par eux jugés désirable* (Union Académique Internationale, U. A. (ed.). *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Sirey, Paris, 1960, pp. 172-137). Al respecto, vid. CARRILLO SALCEDO, J.A., “La IX sesión de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, vol. 5, n° 12, 1961, pp. 535-548; FERNANDEZ LIESA, C.R., “Desarrollos del Derecho internacional frente a los desastres/catástrofes internacionales”, *AEDI*, n° 27, 2011, p. 227; ZARTMAN, W., y TOUVAL, S., “Introduction: return to the Theories of Cooperation”, en *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 1 y ss.

fomentar y favorecer el establecimiento y la cooperación de organizaciones voluntarias nacionales de la Cruz Roja, debidamente autorizadas, que tengan por objeto el mejoramiento de la salubridad, la defensa preventiva contra las enfermedades y el alivio de los sufrimientos en el mundo.

Esa proyección humanitaria reflejaba el sentido común que prevaleció en la preparación del Tratado de Versalles, en 1919, al objeto de acordar una respuesta común que aliviase los sufrimientos que, hasta esa fecha, eran competencia de las Sociedades de la Cruz Roja. En consecuencia, en la Carta de las Naciones Unidas se establecieron dos objetivos fundamentales al respecto como son el de fomentar la cooperación entre las naciones y el de garantizar la paz y la seguridad internacionales. Además, la nueva Organización ha mantenido la labor ya realizada por la Sociedad de Naciones en el marco de la asistencia y la protección de los refugiados⁴⁴. La base sobre la que la ONU ha hecho realidad la promoción y el desarrollo de las normas que rigen las prestaciones de asistencia humanitaria en situaciones de catástrofe ha sido la cooperación de los Estados miembros en el ámbito humanitario establecida en el párrafo 3 del artículo primero de la Carta, al poner a su cargo la obligación de:

Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

Esa labor de cooperación en la solución de diferentes problemas y en el desarrollo de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos recae principalmente sobre la Asamblea General. Así, el Capítulo IV de la Carta hace referencia a la cooperación como instrumento de acción de la Asamblea General, en particular, el artículo 11, cuando establece que:

La Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos, y podrá también hacer recomendaciones respecto de tales principios a los Miembros o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos.

En este mismo contexto, el artículo 13 añade que:

La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes: a) fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación; b) fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

Un ejemplo de la labor de la Asamblea General en este sentido es el informe preparado por la antigua Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en casos de desastre y por la Liga de Sociedades de la Cruz Roja que estableció una serie de recomendaciones, de carácter no vinculante, para acelerar el socorro internacional y que fue aprobado y adoptado en la Resolución de la Asamblea General A/32/56, de 8 de diciembre de 1977. Con todo, Hans Kelsen afirmaba que ese poder facultativo de la Asamblea -por el que se puede regular la asistencia humanitaria- no era exclusivo, ya que la Carta no estableció una redistribución clara de la

⁴⁴ CARRILLO SALCEDO, J-A., *El Derecho Internacional en Perspectiva Histórica*, Tecnos, Madrid, 1991, p. 93.

labor entre sus órganos principales. En su análisis crítico sobre “The Law of the United Nations”, indicaba que:

It is difficult to understand why the purpose of the Organization is to achieve international co-operation in solving international problems (by international co-operation only ‘International’ problems can be solved, whereas the function of the competent organ is: ‘to initiate studies and make recommendations for the purpose of promoting international co-operation’ in certain ‘field’, which are not identical with the problems⁴⁵.

La Declaración sobre los principios del Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre Estados de conformidad con la Carta de la ONU -Resolución de la Asamblea General 2625 (XXV) de 1970- estableció esa cooperación como un deber universal en todo tiempo para todos los Estados: «Los Estados deben cooperar para promover el respeto universal de los Derechos Humanos, y las libertades fundamentales de todos...»⁴⁶.

De modo que puede afirmarse, en todo caso, que la asistencia humanitaria en su estado actual es, en lo fundamental, la manifestación de los esfuerzos a favor de la cooperación internacional llevados a cabo, ante todo, por las resoluciones de la Asamblea General⁴⁷ que se han visto materializados en la acción de instituciones humanitarias creadas por la ONU entre las que merecen especial mención UNICEF, UNRRA o ACNUR. La asistencia humanitaria que aportan estas tres instituciones citadas se diferencia de los demás tipos de asistencia -que pertenecen a otros programas de cooperación y ayuda al desarrollo- por su carácter de necesidad primordial para ayudar a los ciudadanos a atravesar un periodo de crisis que no termina hasta que la situación vuelve a la normalidad⁴⁸.

Hay que poner de relieve, finalmente, que la asistencia humanitaria dependerá del consentimiento previo del Estado para acceder a las víctimas. La asistencia humanitaria puede ofrecerse,

⁴⁵ KELSEN, H., *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, The Lawbook Exchange, New Jersey, 1950, p. 23 y ss; también, KELSEN, H., “Limitations on the Functions of the United Nations”, *YLJ*, vol. 55, 1946, p. 1007.

⁴⁶ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, anexo, párr. 1.

⁴⁷ Vid. FIELDING, L., “Taking the next step in the development of new human rights: the emerging right of humanitarian assistance to restore democracy”, *DJCL*, n° 5, 1995, pp. 329 y ss. También HARDCASTLE, R.J., y CHUA, A., “Asistencia humanitaria: hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales”, *RICR*, n° 146, 1998, pp. 633 y ss.

⁴⁸ Los diferentes modelos de cooperación internacional, en particular los de las instituciones internacionales que se ocupan de la cooperación al desarrollo, la ayuda y la reconstrucción y rehabilitación, han sido enfocados en dirección a los países en desarrollo porque tienen el objetivo final de aportar soluciones a carencias y problemas, reducir la probabilidad de que esos se convierten en amenazas, contribuir para salvar vidas, aliviar el sufrimiento de las poblaciones, mejorar la estructura social, económica y humanitaria. También contemplan mecanismos de prevención de futuras crisis humanitarias y tratan de mejorar la capacidad de las autoridades para responder frente a las mismas. Sobre esta materia, vid. CARRILLO SALCEDO, J.A., “los fundamentos de la paz en la acción de las Naciones Unidas: derechos humanos, acción humanitaria y desarrollo”, *Jornadas sobre el cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas, Colección Diplomática*, n° 2, 1995, pp. 41-60. También GRÜNWALD, F., “De la prevención a la rehabilitación: Antes, durante y después de la urgencia. La experiencia del CICR en perspectiva”, *RICR*, n° 129, mayo-junio, 1995, pp. 288-308.

pero para que el ofrecimiento pueda llevarse a cabo lícitamente debe ser aceptado por las autoridades pertinentes. Esa cuestión del consentimiento previo constituye la clave de la asistencia humanitaria y se desarrollará a lo largo de nuestra investigación.

3. ESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA

En su sentido más amplio, los textos aprobados por la ONU distinguen entre la asistencia humanitaria principal -que es la que el Estado o las autoridades que ejercen el poder en el territorio afectado están obligados a proporcionar y distribuir cuando tiene lugar una catástrofe- y la asistencia humanitaria subsidiaria, que es el ofrecimiento de asistencia basado en los principios de cooperación y solidaridad internacional tanto por parte de otro Estado como por grupos de Estados, Organizaciones internacionales universales o regionales, el Comité internacional de la Cruz Roja o la Media Luna Roja o, finalmente, por parte de las distintas ONGs de carácter humanitario.

En cuanto a las normas primarias y secundarias que regulan tanto la asistencia principal como la subsidiaria, optamos por asumir las ideas del profesor Luigi Condorelli quien describe las primarias como las que definen el régimen jurídico internacional de la asistencia humanitaria principal y la subsidiaria en base al principio del consentimiento del Estado o las autoridades territoriales. Las normas secundarias en materia de asistencia humanitaria serían aquellas que determinan las modalidades de reacción legítima por parte de la comunidad internacional o de sus miembros o instituciones en los supuestos de rechazo arbitrario de los ofrecimientos de asistencia humanitaria subsidiaria o de obstaculización sobre el terreno de la labor de la misión humanitaria⁴⁹.

Desde esa perspectiva, examinaremos a continuación cómo las normas primarias configuraron la estructura jurídica de la asistencia humanitaria principal y subsidiaria, mientras que, más adelante, con relación a la intervención y a la injerencia humanitaria, abordaremos el desarrollo de las normas secundarias de la asistencia humanitaria.

3.1 La asistencia humanitaria principal que aporta el Estado afectado

El Estado tiene la obligación permanente de asistir y proteger a los ciudadanos que se encuentren en su territorio tanto en casos de desastre natural como de catástrofe humanitaria. Si se trata de una catástrofe humanitaria como consecuencia de un conflicto armado de carácter internacional, serán las normas del derecho internacional humanitario las que los Estados en conflicto deberán respetar. En caso de un conflicto armado no internacional, tal obligación recae tanto sobre el Estado como sobre las fuerzas armadas rebeldes o las autoridades que ejercen poderes

⁴⁹ CONDORELLI, L., "Intervention humanitaire et/ou assistance humanitaire? quelques certitudes et beaucoup d'interrogations", en Al-Naumi, N., Messe, R. (eds.), *International Legal Issues Arising under the United Nations Decade of International Law*, Kluwer Law International, Netherlands, 1995, pp. 999 y ss. Sobre la distinción entre la asistencia primaria y subsidiaria véanse: A/RES/59/141, 15 de diciembre de 2004; A/RES/59/212, 20 de diciembre 2004; A/RES/62/94, 17 de diciembre de 2007. Acerca de la asistencia humanitaria principal como obligación del Estado: Informe del Secretario General, Nuevo Orden Humanitario, A/RES/45/587, 24 de octubre de 1990.

de facto sobre el territorio del Estado que sufre la catástrofe, de conformidad con el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional II, además de lo establecido en otros acuerdos entre las partes en conflicto siempre que se adapten a las disposiciones del derecho internacional humanitario. Sin embargo, en los casos de desastres de origen natural o de catástrofes industriales la situación será diferente, ya que el Estado que la sufre deberá tener presentes sus propias leyes y las normas internacionales sobre derechos humanos tanto de origen consuetudinario como establecidas en los acuerdos internacionales que haya ratificado.

En este sentido, hay que destacar que la obligación de asistencia humanitaria primaria, además de tener raíces en el derecho consuetudinario, ha sido reafirmada en el informe del Secretario General de la ONU titulado, *Assistance in case of Natural Disaster*, de 1971, en el que se indica que:

*The primary responsibility for protecting the life, health and property of people within its frontiers and for maintaining the essential public services rests with that Government. International assistance can only supplement, and will depend very largely for its effectiveness on, the efforts of the country itself through its Government or through such organizations as its national Red Cross society*⁵⁰.

A partir de ahí, la responsabilidad primaria de proteger que incumbe al Estado que sufre el desastre natural o la catástrofe humanitaria fue reconocida como derecho particular del Estado por la Asamblea General en su Resolución 43/131, de 8 de diciembre de 1988, al señalar que: «Incumbe en primer lugar a cada Estado asistir a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares que se produzcan en su territorio».

En ese mismo sentido se pronunció con relación a los desastres de origen natural la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, conocida como la Conferencia de Yokohama, 27 de mayo de 1994, estableciendo en el prefacio de su Acta final que

Recae sobre cada país la responsabilidad primordial de proteger a su población de los efectos de los desastres naturales. Los países que lo deseen pueden dar cabida en sus planes de desarrollo a la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama y dedicar recursos y energía para su aplicación en los planos nacional y local⁵¹.

Tal deber resulta completado en la Resolución adoptada por el IDI en su reunión de Brujas de 2003, en la que se afirma que

The affected State has the duty to take care of the victims of disaster in its territory and has therefore the primary responsibility in the organization, provision and distribution

⁵⁰ *Comprehensive Report of the Secretary General*, E/4994, 13 de mayo de 1971, párr. 100.

⁵¹ En el mismo sentido, Resolución de la Asamblea General, A/RES/45/100, 14 de diciembre de 1990, párrafo 6 del preámbulo y, en especial, Resolución de la Asamblea General, A/RES/46/182, 19 de diciembre de 1991, titulado *Fortalecimiento de la Coordinación de la Asistencia Humanitaria de Emergencia del Sistema de las Naciones Unidas*, párr. 4 del Anexo I, donde puede leerse que en casos de emergencias humanitarias: Cada Estado tiene la responsabilidad primordial y principal de ocuparse de las víctimas de desastres naturales y otras emergencias que se produzcan en su territorio. Por lo tanto, corresponde al Estado afectado el papel principal en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio.

*of humanitarian assistance. As a result, it has the duty to take the necessary measures to prevent the misappropriation of humanitarian assistance and other abuses*⁵².

Unos años más tarde, en 2010, la CDI, en su programa de trabajo para la protección de las víctimas en caso de catástrofe ponía de relieve «el carácter esencial de los principios de solidaridad y cooperación» pero señalaba, no obstante, que el Estado afectado seguía siendo el principal responsable de la protección de las personas en su territorio o bajo su jurisdicción durante un desastre, mientras que la cooperación internacional eficaz entre los Estados, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y los particulares, aun siendo fundamental, desempeñaba una función subsidiaria⁵³.

Todos estos documentos determinan con carácter general el contexto jurídico en el que tiene lugar la responsabilidad primaria. Lo cual no obsta para que, en caso de que el Estado no preste suficiente asistencia humanitaria a aquellas víctimas que están bajo su jurisdicción, o si su asistencia resulta insuficiente para hacer frente a la catástrofe, se generará una situación de necesidad a la que se ha hecho referencia desde diferentes posiciones. Así, por ejemplo, Olivier Paye denominó “emergencia humanitaria” a esta situación y la definió como «*Une situation dans laquelle des populations sont exposées à des conditions de survie précaires, abandonnées à une mort probable si une assistance humanitaire n’était pas fournie d’urgence*»⁵⁴.

Esa “emergencia humanitaria” es, realmente, la que contempla el artículo 55 del IV Convenio de Ginebra de 1949, relativo a la protección de personas civiles en tiempos de guerra, cuando pone a cargo de la Potencia ocupante la obligación de proporcionar a una población «desabastecida» víveres, medicamentos, etc., y según el artículo 59 del mismo Convenio, la de permitir las obras de socorro hechas a favor de esa población «insuficientemente abastecida». Años más tarde, el párrafo 1 del artículo 70 del Protocolo adicional I, adoptado en 1977, utilizó la expresión «insuficientemente dotada» en referencia a la necesidad de una prestación de suministros esenciales para la supervivencia y añadió que:

Cuando la población civil de cualquier territorio que, sin ser territorio ocupado, se halle bajo el control de una Parte en conflicto esté insuficientemente dotada de los suministros mencionados en el artículo 69, se llevarán a cabo, con sujeción al acuerdo de las Partes interesadas, acciones de socorro que tengan carácter humanitario e imparcial y sean realizadas sin ninguna distinción de carácter desfavorable. El ofrecimiento de tales socorros no será considerado como injerencia en el conflicto ni como acto hostil. En la distribución de los envíos de socorro se dará prioridad a aquellas personas que, como los niños, las mujeres encintas, las parturientas y las madres lactantes, gozan de trato privilegiado o de especial protección de acuerdo con el IV Convenio o con el presente Protocolo.

Por su parte, el párrafo 2 del artículo 18 perteneciente al Protocolo Adicional II, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, también en 1977, utilizó la expresión “privaciones extremadas”:

⁵² Resolución del IDI de 2003 relativa a la asistencia humanitaria, *cit.*, p. 5.

⁵³ Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 61 período de sesiones (2009), A/CN.4/620, Art. 55, 26 de enero de 2010.

⁵⁴ PAYE, O., *Sauve qui veut? Le droit international face aux crises humanitaires*, Collection de droit international n° 31, Editions Bruylant/Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1996, p. 24.

Cuando la población civil esté padeciendo privaciones extremadas por la falta de abastecimientos indispensables para su supervivencia, tales como víveres y suministros sanitarios, se emprenderán, con el consentimiento de la Alta Parte contratante interesada, acciones de socorro en favor de la población civil, de carácter exclusivamente humanitario e imparcial y realizadas sin distinción alguna de carácter desfavorable.

En este orden de cosas, el Consejo de la Unión Europea adoptó en 2016 un Reglamento sobre la prestación urgente de asistencia ante cualquier tipo de catástrofe -natural o de origen humano- en el que enfatizó el carácter excepcional de la dimensión y el alcance de una catástrofe que determina la «necesidad de prestar asistencia humanitaria»:

El presente Reglamento establece el marco para la concesión de asistencia urgente de la Unión, a través de medidas concretas y adecuadas a la situación económica, en caso de que se produzcan o exista la posibilidad de que se produzcan catástrofes naturales o de origen humano. Dicha asistencia urgente únicamente podrá prestarse cuando el carácter excepcional de la catástrofe, en términos de su dimensión y efectos, tenga repercusiones humanitarias graves de amplio alcance en uno o varios Estados miembros, y solo en circunstancias excepcionales en las que no sea suficiente ningún otro instrumento del que disponen los Estados miembros o la Unión⁵⁵.

En las situaciones aludidas -desastre de origen natural o catástrofe de origen humano- se genera una relación entre el Estado que ejerce, *de iure o de facto*, el poder sobre un territorio y el respeto de los derechos fundamentales ante una situación de necesidad que consiste en una amenaza grave para la vida y la salud de las poblaciones civiles. Dejar a las personas necesitadas -víctimas de las situaciones de desastre natural, de catástrofe o de situaciones de emergencia similares- sin asistencia humanitaria supondría la violación del primer y más fundamental derecho, el derecho a la vida, establecido en numerosos tratados internacionales y reducido en este caso a las situaciones humanitarias de excepcional gravedad⁵⁶. También afectaría a otros derechos; por ejemplo, el que establece que nadie puede ser sometido a torturas ni penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como al derecho a la dignidad de la persona, proclamado en las Resoluciones de la Asamblea General A/43/131 y 45/100, entre otras⁵⁷.

⁵⁵ Art. 1 del Reglamento (UE) 2016/369 del Consejo, de 15 de marzo de 2016, relativo a la prestación de asistencia urgente en la Unión, DOUE de 16 de marzo de 2016.

⁵⁶ El Derecho a la vida aparece establecido, entre otros, en el Art. 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, como: «Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona»; en el párr. 1 del Art. 6 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966: «El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente»; en el Art. 4 de la Carta africana sobre derechos humanos y de los pueblos, de 21 de octubre de 1986: «Los seres humanos son inviolables. Todo ser humano tendrá derecho al respeto de su vida y de la integridad de su persona. Nadie puede ser privado de este derecho arbitrariamente»; y en el Art. 4 de la Convención americana sobre derechos humanos, (Pacto de San José), de 22 de noviembre de 1969: «Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente».

⁵⁷ La prohibición de la tortura aparece, entre otros, en el Art. 7, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966: «Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos

En este sentido, instituciones internacionales de distinto carácter, como la CIJ o la CDI, se han pronunciado sobre el derecho a la vida. Así, la CIJ, en su sentencia en el Asunto del Canal de Corfú, de 9 de abril de 1949, refiriéndose a la existencia de obligaciones positivas de los Estados derivadas de consideraciones elementales de humanidad, destacó este derecho a la vida. La CDI también consideró que las prácticas que implican un atentado contra la vida o contra la dignidad humana son contrarias al *ius cogens*⁵⁸. De nuevo la CIJ, en su opinión consultiva de 8 de julio de 1996 sobre la Licitud de la amenaza o el empleo de armas nucleares, reafirmaba que si un gran número de Estados hicieron suyos los Convenios de la Haya de 1899 y 1907 relativos a las leyes de la guerra y los Convenios de Ginebra de 1949 fue, sobre todo, porque recogían «principios elementales de humanidad», añadiendo que: «Todos los Estados han de cumplir esas normas fundamentales, hayan o no ratificado los Convenios que las estatuyen, porque constituyen principios intransferibles del derecho internacional consuetudinario»⁵⁹.

Incumbe a los Estados no sólo abstenerse de atentar contra este derecho a la vida, sino también adoptar medidas necesarias, dentro de sus capacidades, para garantizar que tanto ese derecho como todos los derechos fundamentales sean respetados en toda situación. Así lo estableció ya la CIJ en su sentencia de 5 de febrero de 1970 en el asunto de la Barcelona Traction Light and Power al referirse a «los principios y reglas relativos a los derechos fundamentales de la persona humana comprendiendo en ellos la protección contra la práctica de la esclavitud y la discriminación racial»⁶⁰. Por otra parte, en el artículo primero de la Resolución 2675 (XXV) de la Asamblea General de la ONU sobre el respeto de los derechos humanos, de 9 de diciembre de 1970, puede leerse que: «Los derechos humanos fundamentales aceptados en el Derecho internacional y enunciados en los instrumentos internacionales seguirán siendo plenamente válidos en caso de conflictos armados».

Es cierto que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.3 del Pacto de los derechos civiles, políticos y sociales⁶¹, en determinadas circunstancias algunos derechos humanos pueden

o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos»; en el Art. 3 de la Convención europea para la salvaguarda de los derechos del hombre adoptada en Roma el 4 de noviembre de 1950: «Nadie podrá ser sometido a tortura o a penas o tratos inhumanos o degradantes», y en el Art. 5 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de 27 de julio de 1981: «Todo individuo tendrá derecho al respeto de la dignidad inherente al ser humano y al reconocimiento de su status legal. Todas las formas de explotación y degradación del hombre, especialmente la esclavitud, el comercio de esclavos, la tortura, el castigo y el trato cruel, inhumano o degradante, serán prohibidos». El derecho a la alimentación, el derecho a la salud y servicios médicos, el derecho al abastecimiento de agua, el derecho a vivienda, vestido y saneamiento adecuados, y el derecho a no ser discriminado, aparecen en diferentes artículos de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979; en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, y en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, de 1966.

⁵⁸ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, vol. 2, II. parte, 1966, p. 101 párr. 33 y p. 111, párr. 62.

⁵⁹ Documento de la Asamblea General por el que se recoge el texto de la CIJ, A/51/218, 19 de julio de 1996, p. 33, párr. 79.

⁶⁰ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment*, I.C.J. Reports, 1970, p. 33, párr. 34.

⁶¹ De acuerdo con el Art. 4 del Pacto de derechos civiles, políticos y sociales: «1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a

ser suspendidos. Sin embargo, se excluye por su relevancia el derecho a la vida y en ningún caso se registró que se suspendiera el de no sufrir tratos crueles o inhumanos. Según afirmó la CIJ en el párrafo 25 de la opinión consultiva sobre La legalidad de la amenaza o el empleo de las armas nucleares:

En principio, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la vida se aplica también en tiempo de hostilidades. Ahora bien, el criterio para determinar si la privación de la vida es arbitraria hay que referirse a la *lex specialis* aplicable, a saber, el derecho aplicable en caso de conflicto armado, que tiene por objetivo regir las situaciones de hostilidad. Así pues, que un caso de pérdida de vida, a causa del empleo de un arma determinada en una situación de guerra, se considere un caso de privación arbitraria de la vida que contraviene el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es cosa que sólo se puede decir por remisión al derecho aplicable en caso de conflicto armado y no por deducción de las disposiciones del Pacto⁶².

3.2 La asistencia subsidiaria

En base a lo establecido hasta aquí, entre la asistencia principal del Estado afectado y la subsidiaria aportada por terceros existe, en caso de catástrofe humanitaria consecuencia de un conflicto armado, un nexo establecido por los artículos de los Convenio de Ginebra que hemos señalado, nexo que ha sido ampliado a los desastres de origen natural en el Informe de 1971 del Secretario General de la ONU, titulado *Assistance in case of Natural Disasters*, y en la Resolución del IDI en su sesión de Brujas de 2003 a la que ya nos hemos referido. En esos documentos se establece la responsabilidad de la comunidad internacional con relación a las víctimas civiles de todo tipo de crisis humanitarias. Se puede contemplar como una obligación de proteger al Estado que sufre una emergencia humanitaria o como un llamamiento del Estado que la sufre a la solidaridad de la comunidad internacional, tanto de Estados como de Organizaciones internacionales, ONGs u otras instituciones de carácter humanitario.

A partir de ahí, quienes determinarán y regularán las modalidades de la asistencia humanitaria -incluido tanto el tránsito técnico de los medios y bienes necesarios como el libre paso de las personas que prestan la ayuda humanitaria- serán las autoridades locales que ejerzan el control sobre el territorio afectado. Serán normalmente autoridades legítimamente establecidas pero, en

las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el Derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18. 3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión».

⁶² Traducción en español que recoge la ya citada Resolución de la Asamblea General de la ONU, A/RES/51/218, p. 16.

caso de conflicto, podrán ser autoridades de una potencia ocupante o de grupos insurgentes que controlen el territorio en el que deberá prestarse la asistencia humanitaria.

Como sabemos, las acciones de socorro en tiempos de conflicto armado se rigen por el derecho internacional humanitario, aunque nada impide que el Estado afectado pueda concluir acuerdos inspirados en ese derecho con Estados u Organizaciones internacionales o asumir compromisos con ONGs u otras instituciones humanitarias de carácter privado. En todo caso, con excepción de la Cruz Roja internacional, el requisito previo del consentimiento de las autoridades del territorio debe ser respetado por todos los que ofrecen la asistencia humanitaria. En caso contrario, nos encontraríamos ante una acción en violación del principio de no intervención en los asuntos internos o externos de un Estado y, en todo caso, de la soberanía del Estado sobre su territorio.

La exigencia de ese consentimiento quedó claramente establecida en lo que aquí nos interesa en el artículo 4 de la Convención de la Unión Internacional de Socorro⁶³ al afirmar que: «La acción de la Unión Internacional de Socorro en cada país está sometida a la aprobación del gobierno». También en los artículos 23 y 59 del IV Convenio de Ginebra de 1949 -la concesión del libre paso y la concesión o autorización de paso, respectivamente- y en otros instrumentos internacionales como el Protocolo Adicional I en cuyo artículo 70 se exige «el acuerdo de las partes interesadas», o el párrafo 2 del artículo 18 del Protocolo Adicional II, que se refiere al «consentimiento de la Alta Parte Contratante interesada». Aparece igualmente en textos internacionales que, aunque sin fuerza de obligar, no dejan de tener una alta relevancia. Es el caso, entre otros, del artículo 2 de la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/43/131 sobre la asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares en la que se reafirma «la soberanía de los Estados y el papel principal que les corresponde en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria en sus territorios respectivos»⁶⁴. También del artículo 3 del Anexo I de la Resolución de la Asamblea General A/RES/46/182, 19 de diciembre de 1991, sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas, en cuya virtud «Deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado». Es el caso, igualmente, de los artículos II y XVI de la Convención interamericana para facilitar la asistencia en caso de desastre, de 6 de julio de 1991.

Por su parte, el Estado no puede rechazar arbitrariamente la asistencia material o las actividades internacionales de asistencia, porque constituiría una violación de los derechos humanos -como el derecho a la vida o la prohibición de la tortura y los tratos crueles- y también del derecho internacional humanitario si el rechazo se produjera en una situación de catástrofe provocada por un conflicto armado. En efecto, el artículo 23 del IV Convenio de Ginebra establece que las partes en conflicto podrán exigir que quienes ofrezcan la ayuda observen una serie de requisitos que tienen como finalidad que esta ayuda respete los principios de humanidad, neutralidad e

⁶³ Convenio por el que se establece la Unión Internacional de Socorro, Ginebra, 12 de julio de 1927. El texto original en francés: *L'action de l'Union Internationale de Secours dans chaque pays est subordonnée à l'agrément du gouvernement*.

⁶⁴ A/RES/43/131, párr. 2.

imparcialidad, pero no podrán negarles la acción de índole humanitario en base a su exclusividad en el ejercicio de las competencias territoriales. Como hemos indicado anteriormente, las normas fundamentales del Derecho internacional vinculados a la asistencia humanitaria, como la relativa al derecho a la vida, tienen carácter *erga omnes* y, de acuerdo con lo expresado por la CIJ en el Asunto de la Barcelona Traction, todos los Estados pueden ser considerados como poseedores de un interés jurídico para que tales derechos sean protegidos.

En este contexto, es preciso poner de relieve que, como más adelante veremos con más detalle al estudiar la doctrina de la injerencia humanitaria, el ofrecimiento de la Cruz Roja, conforme a los principios de universalidad, justicia, independencia y neutralidad, disfruta de un derecho especial que nadie más ostenta, como es el de proponer y desarrollar sus servicios de asistencia para la protección de las víctimas en caso de conflicto armado siempre que la citada Organización lo considere oportuno ⁶⁵.

Por su parte, de acuerdo con el citado artículo 23 del IV de Convenio de Ginebra, las Partes contratantes están obligadas a autorizar

...el libre paso de todo envío de medicamentos y de material sanitario, así como de objetos necesarios para el culto, destinados únicamente a la población civil de otra Parte Contratante, aunque sea enemiga. Permitirá, asimismo, el libre paso de todo envío de víveres indispensables, de ropa y de tónicos reservados para los niños de menos de quince años y para las mujeres encintas o parturientas.

La obligación de una Parte Contratante de autorizar el libre paso de los envíos indicados en el párrafo anterior está subordinada a la condición de que esa Parte tenga la garantía de que no hay razón seria alguna para temer que: a) los envíos puedan ser desviados de su destino, o b) que el control pueda resultar ineficaz, o c) que el enemigo pueda obtener

⁶⁵ La prestación de asistencia humanitaria de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja se rige, principalmente, por el Acuerdo de Sevilla de 1997 que señaló la competencia de cada organismo de esta Federación al responder en caso de catástrofe humanitaria, en particular en tiempo de conflicto armado y en otras situaciones de catástrofe, indicando que:

5.3.1 El CICR actuará como organismo director, de conformidad con el artículo 4 del presente Acuerdo, en las situaciones de conflictos armados internacionales y no internacionales, de disturbios internos y de sus consecuencias directas, tal como especificadas en el artículo 5.1 en la Sección A, y en los párrafos a) y b) de la misma, así como en la Sección C (conflictos armados concomitantes de catástrofes naturales o tecnológicas);

5.3.2 La Federación actuará como organismo director en las situaciones especificadas en el artículo 5.1, párrafos c) y d) de la Sección A, así como en la Sección B (catástrofes naturales o tecnológicas y otras situaciones de urgencia y de desastre en tiempo de paz que requieran recursos superiores a los de la Sociedad Nacional operante);

5.3.3 Una Sociedad Nacional podrá asumir las funciones de organismo director que sean necesarias para la coordinación de la asistencia internacional de socorro dentro de su país, previo asenso, según el caso del CICR o de la Federación, tal como se estipula en el párrafo 3 del artículo 3 de los Estatutos del Movimiento; 5.3.4 Si se produce una catástrofe natural o tecnológica en una situación de conflicto en la que ya intervenga el CICR, éste invitará a la Federación a aportar el asesoramiento técnico adicional, adecuado para facilitar las actividades de socorro; 5.3.5 Si estalla un conflicto armado o disturbios internos en una situación en que la Federación esté desplegando actividades de socorro, se aplicarán las disposiciones de transición estipuladas en el artículo 5.5 del presente Acuerdo.

de ellos una ventaja manifiesta para sus acciones bélicas o para su economía, sustituyendo con dichos envíos artículos que, de otro modo, habría tenido que suministrar o producir, o liberando material, productos o servicios que, de otro modo, habría tenido que asignar a la producción de tales artículos.

La Potencia que autorice el paso de los envíos mencionados en el párrafo primero del presente artículo puede poner como condición para su autorización que la distribución a los destinatarios se haga localmente bajo el control de las Potencias protectoras.

Tales envíos deberán ser expedidos lo más rápidamente posible, y el Estado que autorice su libre paso tendrá derecho a determinar las condiciones técnicas del mismo.

Algunos comentaristas de los Protocolos adicionales de 1977 consideran que el contenido del precepto transcrito debe adaptarse a la necesidad concreta que surge en cada tipo de catástrofe, llegándose a afirmar que

*The need for a relief action and the extent of its urgency must be assessed in every case individually, depending on the real requirements. It is the essential character of such requirements that must be the determining factor. This is a matter of common sense which cannot be formulated in precise terms*⁶⁶.

Sin embargo, lo cierto es que la asistencia estrictamente humanitaria -en víveres, medicamentos, etc.- de Estados y organizaciones no se puede considerar contraria al principio de soberanía del Estado. En este sentido, en la reunión del IDI celebrada en Santiago de Compostela en 1989 se afirmó que

*L'offre, par un Etat, un groupe d'Etat, une organisation internationale ou un organisme humanitaire impartial tel que le Comité International de la Croix Rouge, de secours alimentaires ou sanitaires à un Etat dont la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé ne saurait être considérée comme une intervention illicite dans les affaires intérieures de cet Etat. Toutefois, de telles offres de secours ne peuvent, notamment par les moyens mis en œuvre, revêtir les apparences d'une menace d'intervention armée ou de toute mesure d'intimidation; les secours seront accordés et distribués sans discrimination*⁶⁷.

Parece especialmente importante señalar en este punto que, hoy en día, la asistencia humanitaria subsidiaria forma parte de un amplio ámbito en el que se incorporaría no solo la prestación de ayuda en sí misma, sino también la cooperación y solidaridad internacional que implican otras actividades como las de alerta temprana, prevención y rehabilitación, así como de transición hacia el desarrollo a más largo plazo. Así, a finales del siglo XX, algunos instrumentos jurídicos que regulaban la asistencia a las víctimas de diferentes tipos de desastres y catástrofes, en particular las de origen natural e industrial, contemplaron la responsabilidad a cargo de las autoridades de notificar (comunicar que la catástrofe ocurrió) e informar (que implica proporcionar más información) acerca de un riesgo inminente o de una catástrofe en su propio territorio que pueda causar un daño más allá de sus fronteras. Se considera así que la información y la coordinación son factores clave para una asistencia efectiva, ya que la notificación debe potenciar la acción de

⁶⁶ SANDOZ, Y., SWINARSKI, C., y ZIMMERMANN, B., *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, cit., párr. 2794.

⁶⁷ IDI, "La Protection des Droits de l'homme et le Principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats", 13 de diciembre de 1989, Art. 5.

la comunidad internacional en responder de manera óptima; ayudar al personal humanitario a trabajar junto con los gobiernos para contribuir a satisfacer las necesidades de la población en riesgo o afectada por los casos de desastres y los conflictos y coadyuvar en la evaluación y análisis de las necesidades, para planificar una estrategia de respuesta, movilizandolos recursos necesarios para preparar las agendas humanitarias y facilitando su ejecución con el fin de mejorar la situación y aliviar el sufrimiento humano. Por ello, dicha notificación debería aportar un análisis completo de la crisis que ayude a establecer prioridades entre las necesidades, ofreciendo una perspectiva conjunta de la situación humanitaria. La falta de una información que reuniera las características señaladas redundaría en menoscabo de la eficacia de la labor humanitaria y, como consecuencia, dificultaría el logro del objetivo final de salvar vidas⁶⁸.

Sin embargo, tanto algunas ONGs de asistencia humanitaria de carácter regional o internacional -por ejemplo Médicos sin Fronteras (MSF)- como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) han ido más allá puesto que se han autoproclamado organismos “sin fronteras”, expresión con la que intentan reaccionar del mismo modo que lo puede hacer la Cruz Roja y contar así con una excepción discreta del requisito del consentimiento de la autoridad con el fin de prestar asistencia humanitaria a las víctimas de catástrofes provocadas o conflictos armados de cualquier tipo al objeto de poder salvaguardar el derecho a la vida entre otros derechos fundamentales.

Por lo que se refiere a las catástrofes de origen natural e industriales, la ONU también ha puesto en marcha programas vinculados a la Asamblea General, al ECOSOC y a diferentes acciones en el marco del Programa Mundial de Alimentos, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Hasta la década de los años ochenta del pasado siglo, tanto la Asamblea General como los programas por ella establecidos prestaban asistencia como respuesta a solicitudes procedentes de los gobiernos nacionales. El vínculo entre la asistencia humanitaria y la cooperación internacional se plasmó inicialmente en la propuesta de Jordania de crear un nuevo “orden humanitario

⁶⁸ El deber de notificar ya lo describió la Corte Internacional de Justicia como una consideración elemental de humanidad en tiempos de paz e incluso de guerra mediante su opinión en el caso del Canal de Corfú, de 1949, que enfatizó este deber y aclaró que la falta de advertencia o notificación de un Estado de la presencia de sus minas colocadas en las aguas por las que tienen derecho de paso los buques de otro Estado, sin tener en cuenta la seguridad de la navegación pacífica, comete un quebrantamiento de los principios del derecho humanitario que subyacen en las disposiciones específicas del Convenio n° VIII de 1907. Más adelante reapareció en la opinión separada del juez Negendra Singh en el asunto sobre las actividades Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua, de 1986. En materia de accidente nuclear, la Convención sobre la Pronta Notificación de Accidente Nucleares, INFCIRC/335, 18 de noviembre de 1986, especifica la información que ha de suministrarse en el momento que el Estado disponga de la información. En el seno de la Unión Europea, el Consejo adoptó dos instrumentos de acción frente a las catástrofes y las emergencias radiológicas y para perfeccionar la respuesta de los Estados u otras entidades: el primero se aportó por la decisión del Consejo sobre los Arreglos Comunitarios para el Rápido Intercambio de Información en Caso de Emergencia Radiológica, 87/600/EURATOM, 14 de diciembre de 1987; el segundo instrumento son las directivas concernientes a la información de la población sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica, Directiva 89/618/Euratom del Consejo, de 27 de noviembre de 1989. Finalmente, la base jurídica de la coordinación en materia de ayuda humanitaria se asienta en el Art. 20 de la Resolución A/46/182, 19 de diciembre de 1991, relativo al Fortalecimiento de la Coordinación de la Asistencia Humanitaria de Emergencia. Contiene la obligación de los Estados de informar de forma irrestricta y oportuna que sitúa bajo el título de Alerta Temprana y abarca todas las situaciones que son de urgencia humanitaria.

internacional”⁶⁹ en el que se integraran el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario bajo un orden jurídico común que también coordinara la acción de los diversos actores de la escena humanitaria internacional con el objetivo de optimizar el servicio de los socorros a las víctimas. Más adelante, esta propuesta quedó recogida en las Resoluciones de la Asamblea General sobre la asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares A/43/131 y A/45/100, de 8 de diciembre de 1988 y 14 de diciembre de 1990, respectivamente. La parte introductoria de las resoluciones resumió los principios básicos de dicha acción humanitaria:

Recordando que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; reafirmando la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados y reconociendo que incumbe en primer lugar a cada Estado asistir a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares que se produzcan en su territorio.

El problema es que, con frecuencia, en situación de conflicto armado interno, las autoridades afectadas del Estado rehúsan la asistencia internacional considerando esta ayuda como una injerencia. La consecuencia es que ese rechazo de asistencia es muy parecido a la negación del Estado a prestar asistencia a las víctimas de la catástrofe, a las que priva de la ayuda que necesitan. Por ese motivo es muy importante que la asistencia ofrecida sea estrictamente neutral y tenga carácter exclusivamente humanitario.

4. EL CARÁCTER HUMANITARIO, IMPARCIAL Y NEUTRAL DE LA ASISTENCIA

Como ya hemos señalado, durante una catástrofe humanitaria la asistencia humanitaria tiene que ir dirigida a personas civiles que la necesiten, excluyendo de ella a los que participan en el conflicto a los que, sin embargo, sí tiene acceso la Cruz Roja o la Media Luna roja.

La imparcialidad -como principio rector de la asistencia humanitaria- fue descrita por la Resolución VIII de la XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja, indicando que ésta: «No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción de sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes».

Por su parte, la CIJ, en el asunto de las Actividades militares y paramilitares, haciendo suyos los principios de la XX Conferencia de la Cruz Roja, condicionó la licitud de la asistencia humanitaria a que se cumplieran dos requisitos indispensables: la imparcialidad y el carácter humanitario. Así, en el párrafo 242 de la sentencia puede leerse que:

⁶⁹ Vid. A/36/245, 30 de octubre de 1981; Resolución de la Asamblea General A/RES/36/136, 14 de diciembre de 1981.

The Red Cross, born of a desire to bring assistance without discrimination to the wounded on the battlefield, endeavors -in its international and national capacity- to prevent and alleviate human suffering wherever it may be found. Its purpose is to protect life and health and to ensure respect for the human being. It promotes mutual understanding, friendship, co-operation and lasting peace amongst all peoples and that "It makes no discrimination as to nationality, race, religious, beliefs, class or political opinions. It endeavours only to relieve suffering, giving priority to the most urgent cases of distress". Y en el siguiente párrafo destaca el significado del carácter humanitario del socorro que se proporciona a la sociedad civil debe prestarse *without discrimination of any kind. [...] it must also, and above all, be given without discrimination to all in need in Nicaragua, not merely to the contras and their dependents.*

La sentencia del Tribunal de la Haya incorporaba la no discriminación a la imparcialidad en caso de conflicto armado. Sin embargo, que sepamos, no existe una sentencia de la CIJ ni tampoco trabajo alguno de la CDI en que se expliciten los requisitos de la imparcialidad referentes a la prestación de asistencia a las víctimas de desastres naturales o industriales.

Por otra parte, la asistencia debe proporcionarse a las personas que, no participando en el conflicto, se encuentren en territorio de cualquiera de las partes involucradas en las hostilidades. Y tanto la doctrina como las resoluciones de la Asamblea General han añadido la exigencia de "sin discriminación" como un elemento necesario para que la asistencia sea realmente humanitaria.

La cuestión relativa al efecto que producen los socorros sobre las partes involucradas en el conflicto pertenece al ámbito de la neutralidad. En este contexto cabe distinguir la asistencia prestada por los Estados de la que aportan las instituciones que se dedican a la asistencia humanitaria. Tradicionalmente, el principio de neutralidad fue aplicado a la asistencia prestada por la Cruz Roja en el marco de un conflicto, que debe reducirse exclusivamente a las labores humanitarias indispensables para la supervivencia de las personas civiles víctimas del conflicto, combatientes heridos o excombatientes. Según la Primera Convención de Ginebra para la mejora de la suerte de los militares heridos en campaña, de 22 de agosto de 1864, los Estados beligerantes estarían obligados a reconocer el carácter neutral del personal sanitario, de los bienes sanitarios, y de la población civil que prestara espontáneamente socorro, y dicha neutralidad vendría identificada por un signo distintivo -la Cruz Roja- que cumpliría una función protectora y garantizadora del acceso a las víctimas⁷⁰.

5. EL CONSENTIMIENTO DEL ESTADO O DE LAS AUTORIDADES DE FACTO COMO BASE DE LAS OPERACIONES DE SOCORRO

Dejando a un lado el caso de la Cruz Roja, la cooperación y solidaridad de la comunidad internacional tanto en casos de desastres naturales como de catástrofes humanitarias debe contar siempre con el consentimiento explícito de las autoridades receptoras de la ayuda. Se trata de un

⁷⁰ No parece necesario hacer aquí un análisis del contenido material que en la actualidad se atribuye a los conceptos de humanitario, imparcial y neutral relativos a la asistencia humanitaria, pero sí nos parece importante citar como ejemplo relativamente reciente el Reglamento (CE) nº 1257/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996, sobre los "Objetivos y orientaciones generales de la ayuda humanitaria".

principio que se ha consolidado tanto en el Derecho internacional general como en el derecho internacional humanitario.

Este principio aparece consagrado -de manera no demasiado explícita- en el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas. Así, el párrafo primero del mismo establece que «la Organización está basada en el principio de igualdad soberana de todo sus Miembros»; el párrafo 4 del mismo artículo indica que:

Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza armada contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas

y el párrafo 7 señala que

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 VII.

De manera más concreta, en la Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, se recoge explícitamente

El principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta indicando que “Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de ningún otro.

Del mismo modo, como enseguida veremos con mayor detenimiento, la asistencia subsidiaria procedente tanto de un Estado como de entidades del sistema de las Naciones Unidas o de cualquier organización de índole humanitaria destinada a la asistencia a las víctimas de una crisis humanitaria no puede llevarse a cabo en el territorio de un Estado, accediendo al mismo sin su consentimiento y, además, estará sujeta al control de las autoridades que la reciben. El sometimiento de la asistencia subsidiaria a la autoridad del territorio en el que se desarrolla también se aplica a las operaciones internacionales desplegadas por la ONU -incluidas las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las de la Consolidación de la Paz (*Peacekeeping* y *Peacemaking*)- salvo las medidas coercitivas que establezca el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta en casos de amenaza a la paz, ruptura de la paz o acto de agresión.

La prestación de asistencia humanitaria subsidiaria o internacional, una vez que ha obtenido el consentimiento, debe seguir en todo momento las normas del Derecho internacional y, de ese modo, no podrá considerarse ilícita. Sin embargo, muchas veces tendrá que superar los obstáculos que puede introducir el Estado que la recibe sobre la base de su derecho a controlar el tipo de ayuda y a examinar y supervisar la asistencia prestada.

El problema más importante se plantea cuando el Estado que sufre el desastre o la catástrofe rehúsa arbitrariamente la asistencia; lo que sucede por lo general cuando se trata de una catástrofe humanitaria y dicho Estado es su autor. Por este motivo y por otros que a continuación iremos viendo, pero sobre todo a medida que ha ido aumentando el número y la gravedad de las catástrofes humanitarias y, además, alguna oferta de asistencia ha tropezado con la negativa del Estado a aceptarla, empezaron a aparecer doctrinas tendentes al establecimiento de excepciones

a la exigencia del consentimiento del Estado para poder llevar adelante las operaciones de asistencia humanitaria. En este sentido, el jurista francés Michel Virally describió este proceso poniendo de relieve que:

*L'organisation de la coopération transforme l'interdépendance en solidarité. C'est donc elle qui, à la longue, provoque la plus grande érosion de la souveraineté: elle crée des dépendances à l'égard de l'extérieur; elle suscite des habitudes de concertation, des négociation continue et d'action collective, dont est difficile de se déprendre; elle provoque la constitution d'organes internationaux que leur dynamisme interne tend à transformer en autorités sociales*⁷¹.

Las doctrinas a las que acabamos de referirnos trataron de pasar de la asistencia humanitaria que podríamos denominar clásica a la intervención humanitaria, es decir, a defender algo que sería contrario al principio de no intervención pero que, por su carácter humanitario y su fundamentación en la protección de los derechos humanos o en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, constituiría una excepción al principio y/o dejaría de constituir una violación del Derecho internacional vigente. Se trataba de buscar solución a un problema entroncando en cierto modo con una práctica antigua como la de las intervenciones de humanidad que, sobre la base de principios expuestos por los creadores del *Ius Gentium*, se llevaron a cabo a lo largo del siglo XIX.

⁷¹ VIRALLY, M., "Une pierre d'angle qui résiste au temps: Avatars et pérennité de l'idée de souveraineté", en AA.VV., *Les Relations Internationales dans un Monde en Mutation*, Institut Universitaire de Hautes Études internationales (Genève), Brill, Leiden, 1977, p. 194.

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA A LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA

Parece que, con el paso del tiempo, las normas que trataban de reglamentar la acción internacional dirigida a remediar y mitigar las consecuencias de las crisis humanitarias dejaron de adaptarse poco a poco a los cambios en la naturaleza de los problemas a los que los Estados se venían enfrentando, y llegó un momento en el que los conceptos y mecanismos hasta entonces utilizados necesitaron evolucionar para poder seguir siendo útiles. De hecho, en los años noventa del siglo pasado las consecuencias de las catástrofes humanitarias alcanzaron un carácter muy complejo, con efectos y dimensiones a gran escala, causando daños cada vez mayores a las personas y a los bienes y alterando las infraestructuras físicas, económicas y sociales del Estado.

La respuesta internacional empleada frente a las catástrofes humanitarias de Iraq, Kosovo, Ruanda, Somalia y Haití provocó una polémica a nivel mundial por las implicaciones jurídicas, políticas y morales a que dio lugar como consecuencia de la acción llevada a cabo para socorrer a las víctimas, ensombrecida por los excesos militares de diversos actores en diferentes países en conflicto que, a su vez, afectó al buen desarrollo de la propia asistencia humanitaria.

En la doctrina, algunos especialistas en la materia consideraron que, en su conjunto, la acción humanitaria desarrollada en el último siglo, incluida la llevada a cabo por la Organización de las Naciones Unidas y sus Programas, había sido contraproducente y las normas primarias que rigen la asistencia principal y subsidiaria habían sido insuficientes en la mayor parte de los casos. Consideraron que ningún Estado ni organización humanitaria podía mostrarse indiferente con respecto a la suerte de quienes estaban expuestos a violaciones de sus derechos humanos, pero también fueron conscientes de lo delicado del tema, ya que hasta el momento no se admitía

rectificación alguna del principio de no intervención⁷². En este sentido se fue perfilando en la doctrina científica una escuela favorable a la intervención humanitaria que hacía hincapié en la salvaguardia de los derechos fundamentales, vinculando las normas primarias de la asistencia humanitaria con otras actividades de la ONU en el marco de los Capítulos VI y VII de la Carta en un intento de legitimar el llamado “derecho de intervención humanitaria”. La consecuencia fue que, simultáneamente, comenzaron a aplicarse las normas secundarias de asistencia humanitaria conocidas como “el derecho de Nueva York” en los casos en los que la asistencia era rechazada por quien estaba destinado a recibirla.

Se produjo así una especie de consenso internacional por el que se estableció un nuevo método de acceder a las víctimas dirigido por la ONU que, sin positivización alguna, garantizaba un cierto “derecho” de las víctimas a no ser privadas de la prestación de la asistencia internacional al vincularse la asistencia humanitaria a las medidas coercitivas que, como es sabido, puede adoptar el Consejo de Seguridad sin necesidad de consentimiento del destinatario en el marco de las amenazas a la paz y la seguridad internacionales.

Esta construcción teórica que sostenía la llamada intervención humanitaria no era absolutamente novedosa ya que, como puso de relieve el gran internacionalista francés Charles Rousseau, el principio de no intervención en los asuntos de otros Estados respondía, en realidad, más a una construcción teórica moderna que a la práctica de los Estados⁷³. En efecto, si durante una larguísima época, dejando a un lado las teorías sobre la guerra justa expuestas por los teólogos, la guerra constituyó un instrumento lícito de política internacional en manos de los Estados, con mayor motivo lo era un instrumento de menor cuantía como la “simple” intromisión en los asuntos de otros Estados. Desde esa perspectiva no es de extrañar que durante siglos nadie se planteara el tema de la intervención tal como hoy lo entendemos. Lo que no impide que, como vamos a examinar seguidamente, los fundadores del Derecho Internacional se plantearan la necesidad de que la “comunidad internacional” del momento actuara para poner fin a situaciones injustas - que hoy consideraríamos violaciones de los derechos humanos- llevando a cabo lo que hoy denominaríamos intervenciones en los asuntos de otros Estados. En ese sentido, las ideas expuestas por los fundadores del Derecho Internacional podrían constituir un antecedente de las que, con posterioridad o en la actualidad, otros han expuesto. Este sería el caso de las doctrinas de la injerencia humanitaria o de la responsabilidad de proteger que aparecen como telón de fondo de la asistencia tras las más recientes catástrofes humanitarias.

1. LA “INTERVENCIÓN HUMANITARIA” EN SUS ORÍGENES

Volviendo atrás en el tiempo, podemos observar que, a partir del siglo XVI, diversos autores coincidieron a la hora de identificar las violencias que sufría el mundo y buscaron fórmulas para evitarlas o, en todo caso, para mitigarlas. Las propuestas que aparecen en sus trabajos constituyen el fundamento sobre el que hoy se sustenta el concepto de solidaridad internacional, base de la asistencia humanitaria. Autores como Bodino, Vitoria, Ayala, Gentili, Suárez y, finalmente,

⁷² SCHACHTER, O., “The Rights of States to Use Armed Force”, *Michigan Law Review*, vol. 82, nº 5/6, 1983, p. 1629.

⁷³ ROUSSEAU, Ch., *Droit International Public*, Tome IV, Les Relations Internationales, Sirey, Paris, 1979, pp. 37 y ss.

Grocio establecieron los cimientos de lo que primero se denominaría Derecho de Gentes y más tarde acabaría recibiendo el nombre de Derecho Internacional, disciplina jurídica en la que se construyó y evolucionó el concepto de intervención que hoy conocemos⁷⁴.

Es en la escuela clásica española del Derecho internacional⁷⁵ donde encontramos por primera vez la acepción más genérica del concepto de lo que hoy consideramos intervención⁷⁶ para hacer referencia a la acción “internacional” para salvar vidas. Se fue desarrollando gracias a las elaboraciones pioneras de Francisco de Vitoria (1492-1546)⁷⁷ y Francisco Suárez (1548-1617)⁷⁸ en los albores de la Edad Moderna. Ambos desempeñaron su labor docente en distintas Universidades directamente influidos por la obra de pensadores cristianos como Agustín de Hipona (354-430)⁷⁹ -uno de los padres latinos más importantes de la Iglesia, conocido por su trabajo sobre la paz y la guerra en *De Civitate Dei* en la que estableció los primeros preceptos dirigidos a regular la conducta de los cristianos en la guerra- Isidoro de Sevilla (560-636), en cuyas *Etimologías* aparece claramente la base de lo que más tarde sería el Derecho de Gentes, o Tomás de Aquino (1224-1274)⁸⁰, autor de la *Summa Teológica* y de otras obras entre la que se encuentra

⁷⁴ Sobre la génesis del principio vid. GENTILI, A., *De iure belli libri tres* (nº 16), Clarendon Press, London, 1933; CICERO, M.T., *De Officiis*, (traducción de W. Miller), Harvard University press, Cambridge, 1951; TUCK, R., *The rights of war and peace: political thought and the international order from Grotius to Kant*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

⁷⁵ Recordamos aquí que, antes de que se generalizara la denominación de Derecho Internacional, esta disciplina jurídica fue conocida con otros nombres -como, por ejemplo, Derecho de las Naciones- y, en sus orígenes, como *Ius Gentium*. Vid. MERON, T., “The Martens Clause, Principles of Humanity and Dictates of Public Conscience”, *AJIL*, vol. 94, nº 1, 2000, pp. 78 y ss.

⁷⁶ Con posterioridad, la intervención ha sido definida por muchos iusinternacionalistas. De entre ellos nos ha parecido la más acertada la definición de Karl Strupp: *L'intervention est le fait extra juridique par lequel un ou plusieurs États, sans pouvoir se baser sur un litre juridique émanant soit du droit international coutumier, soit d'un traité spécial bilatéral ou plurilatéral et liant les parties en cause, s'ingère dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre États, ou de plusieurs autres, pour exiger l'exécution ou la non-exécution de telle ou telle chose* (STRUPP, K., “L'intervention en matière financière”, *RCADI*, vol. 8, 1925, p. 8).

⁷⁷ Con relación a la vida y labor de Francisco de Vitoria vid. BARCIA TRELLES, C., “Francisco de Vitoria et l'école moderne du droit international”, *RCADI*, Tome 17, 1927, pp. 109-342; MENÉNDEZ-REIGADA, I.G., “El derecho de intervención según Vitoria”, *Ciencia Tomista*, vol. 72, 1947, pp. 139-150; MECHOULAN, H., “Vitoria, père du droit international?”, *Actualité de la pensée juridique de Francisco de Vitoria*, Bruylant, Bruxelles, 1988, p. 24.

⁷⁸ SUÁREZ, F., *Tractatus de legibus ac Deo legislatore: in decem libros distributus*, ex typis Fibrenianis, neopoli, 1872; SUÁREZ, F., *De Legibus*, traducción y crítica Luciano Pereña, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1974.

⁷⁹ Vid. HARTIGAN, R.S., “Saint Augustine on Wars and Killing: the Problem of the Innocent”, *Journal of the History of Ideas*, vol. 27, nº 2, 1966, pp. 198-201.

⁸⁰ TOOKE, J.D., *The Just War in Aquinas and Grotius*, S.P.C.K., London, 1965, pp. 21 y ss; BARCIA TRELLES, C., “Francisco de Vitoria et l'École moderne du droit international”, *cit.*, p. 219; DELBRÜCK, J., y DICKE, K., “The Christian Peace Ethic and the Doctrine of Just War from the Point of View of International Law”, *GYIL*, vol. 28, 1985, pp. 194-208; Acerca de la “guerra justa”, puede verse más ampliamente: VANDERPOL, A., y CHÉNON, E., *La doctrine scolastique du droit de guerre*, Pedone, Paris, 1919; REGOUT, R.H.W., *La doctrine de la guerre juste de Saint Augustin à nos jours: d'après les théologiens et les canonistes catholiques*, Pedone, Paris, 1935.

la titulada *De bello*. Los tres han sido canonizados por la Iglesia católica y entre sus doctrinas aparece la de la guerra justa⁸¹. La guerra solo es lícita si se declara por una causa justa y siempre que se lleve a cabo dentro de unos límites de carácter humanitario.

El descubrimiento de América y la actitud de los ejércitos conquistadores de los nuevos territorios llevó a que Francisco de Vitoria, en sus clases profesadas en la Universidad de Salamanca, propiciara la adopción de nuevas normas de conducta que, más allá de las establecidas por la Ley Natural, iban a convertirse por vía consuetudinaria en las primeras normas del que más tarde sería el Derecho Internacional. Así, Vitoria afirmó que no todas las guerras eran moralmente justificables, negando, por ejemplo, que la gloria personal del príncipe, las diferencias religiosas o la extensión del Imperio pudieran justificar una guerra⁸². Por el contrario, en su “relección” titulada *De indiis posterior sive de Iure Belli*, el autor justificó la guerra cuando se asimilaba a la legítima defensa. Sería justa en defensa de la patria, en defensa, más o menos, de lo que hoy llamaríamos los derechos fundamentales de la persona y para garantizar la seguridad de los pueblos cuyo gobierno les hubiera sido confiado. Lo cual no quitaba para que el Príncipe, con carácter preventivo, debiera estar preparado para la guerra como elemento de disuasión de posibles enemigos.

Esa especie de defensa de los derechos humanos - la defensa de los inocentes - constituye en este punto la aportación más importante de su doctrina, centrada precisamente en el deber de ayuda a las víctimas de leyes inhumanas o tiránicas que ponen en peligro los elementos comunes a la humanidad en su conjunto - lo que él denominó *totius orbis* - unida por el derecho a la libre comunicación - el *ius communicationis* - que permitiría una “intervención” basada en un deber de asistencia⁸³.

Unos años después, Francisco Suárez, conocido como el *Doctor Eximius et Pius*, señalaría en su *Tractatus de legibus ac Deo legislatore* que la propia naturaleza proporciona la medida valorativa de las acciones humanas, recuperando el argumento de la defensa de los inocentes de Vitoria y añadiendo que recurrir a la guerra era legítimo no solo cuando habían sido cometidas muertes de inocentes sino también otros crímenes parecidos⁸⁴.

⁸¹ Vid. MARKUS, R.A., “Saint Augustine’s views on the [Just War]”, *Studies in Church History*, vol. 20, 1983, pp. 1-13; LANGAN, J., “The Elements of St. Augustine’s Just War Theory”, *The Journal of Religious Ethics*, vol. 12, 1984, pp. 19-38; MATTOX, J.M., *St. Augustine and the Theory of Just War*, A&C Black, London, 2006.

⁸² DE VITORIA, F., *De Indis et De Iure Belli Relecciones*, 1696 (traducido por BATE, J.P.); Vid. BROWN SCOTT, J., y SIMON, J.G., *The Classics of International Law* (vol. 7), The Carnegie Institution of Washington, Washington D. C., 1917, párr. 10-15.

⁸³ ENRIQUE PEREZ LUÑO, A., *La Polémica Sobre El Nuevo Mundo Los Clásicos Españoles de la Filosofía Del Derecho*, Trotta, Madrid, 1992, p. 78; RAMON CHORNET, C., y GARCIA, C., *¿Violencia necesaria?: la intervención humanitaria en derecho internacional*, Trotta, Madrid, 1995, pp. 36 y 37.

⁸⁴ Vid. SUÁREZ, F., *Tratado de las Leyes y de Dios Legislador*, traducción de J.R.E. Muñoguren, Instituto de Estudios Políticos -Sección de Teólogos Juristas, 1967. Sobre la justificación de Francisco Suárez de la guerra emprendida en defensa de los extranjeros inocentes, vid. PEREÑA VICENTE, L. *Teoría De La Guerra en Francisco Suarez. II*, CSIC, 1954; SUÁREZ, F., *Tratado de las Leyes y de Dios Legislador*, traducción de J.R.E. Muñoguren, Instituto de Estudios Políticos - Sección de Teólogos Juristas, 1967.

Más tarde, Huig von Groot (1583-1654) -castellanizado como Hugo Grocio- influido por la teoría del *Ius Gentium* de Suárez⁸⁵, en su obra *De Jure Belli ac Pacis, Libri Tres*, de 1625⁸⁶, señaló la falta de tribunales para resolver pacíficamente las controversias entre Estados como una de las causas inevitables de la guerra y, en su citado libro, el autor holandés centró sus reflexiones en la humanización de la guerra y justificó la “intervención” en base a la solidaridad humana para salvar vidas inocentes ante actuaciones atroces cometidas por un tirano⁸⁷. De forma que su teoría concedía al soberano el derecho a recurrir a la fuerza no solo en respuesta a las injurias directas cometidas contra él o sus súbditos⁸⁸, sino también en las violaciones graves del derecho natural o del *ius Gentium*⁸⁹. Todo lo cual fue seguido por algunos internacionalistas posteriores a él, como Christian Wolff (1679-1754), Emer de Vattel (1714-1767) o Jorge Federico Martens (1756-1821) y ha tenido, como en seguida veremos, influencia en el Derecho internacional de la Edad Contemporánea repercutiendo directamente en los planteamientos del

⁸⁵ Vid. MORATIEL VILLA, S., “Filosofía del Derecho Internacional: Suárez, Grocio y epígonos”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n° 143, Septiembre de 1977, pp. 575-588; Grocio también fue influido por Gentili al que mencionó en el Cap. XXV, Libro II, titulado *On the causes of undertaking war on behalf of others*, indicando: *Gentili outlined certain general classes [of just or unjust war], in the manner which seemed to him best; but he did not so much as refer to many topics which have come up in notable and frequent controversies. [...] defended the right of the state to defend its citizens abroad, whether what is defended is near or distant, as and exercise of necessary defence.* Vid. NEFF, S.C., *Hugo Grotius on the Law of War and Peace*, (Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pp. 315-318). Acerca de las obras de Grocio pueden consultarse también TUCK, R., *Natural Rights Theories: Their Origin and Development*, Cambridge University Press, 1993, y VAN DER VLUGT, W., “L'oeuvre de Grotius et son influence sur le développement du droit international”, *RCADI*, Tome 7, 1925, pp. 395-510.

⁸⁶ HUGO GROCIO, *Del Derecho de la Guerra y de la Paz*, (traducción de RIPOLL, J.T.), Reus, Madrid, 1925, Tomo III, p. 125; HUGO GROTIUS, *De Jure Belli ac Pacis Libri Tres*, primer Libro, sección 28, Apud Iohannem Blaeu, Amsterdam, 1646; *De Jure Belli ac Pacis Libiri Tres*, vol. 2, traducción KELSEY, F.W., *The Classics of International Law*, Editor SCOTT, J.B., y Publicado por Carnegie Endowment, Oxford: Clarendon Press, 1925; DIEGO, C.V., “El derecho de intervención según Vitoria y los teólogos-juristas españoles del siglo XVI”, *Anuario de la Asociación Francisco de Vitoria*, vol. IX, 1955-1957, pp. 227-247.

⁸⁷ Según Hugo Grocio, *the principle of no intervention governed only when subjects are actually in the wrong [i.e. violated their duty towards their ruler], and [...] where the cause is doubtful*” if the “wrong is obvious [and some tyrant] should inflict upon his subjects such treatment as no one is warranted in inflicting the exercise of the right vested in human society is not precluded; (“Editorial Comments Common Rights Of Mankind In Gentili, (Grotius And Suárez”, *American Journal of International Law*, vol. 85, 1991, p. 111). Acerca de la legitimación por Grocio de la acción para proteger los preceptos comunes y universales, ERMACORA, F., “Commémoration du quatrième centenaire de la naissance de Grotius: conférences données/Commemoration of the fourth centenary of the birth of Grotius: lectures given”, *RCADI*, Tome 182, 1983; VAN VOLLENHOVEN, C., “Grotius and the Study of Law”, *AJIL*, vol. 19, n° 1, 1925, pp. 1-11; SCELLE, G., *Précis de droit des gens*, vol. 2, Sirey, Paris, 1934, p. 50; BULL, H., KINGSBURY, B., y ROBERTS, A., (eds.), *Hugo Grotius and International Relations*, Oxford University Press, 1992, pp. 38 y ss.

⁸⁸ Vid. EDWARDS, C., “Law of War in Thought of Hugo Grotius”, *Journal of Public Law*, vol. 19, n° 2, 1970, pp. 371-397.

⁸⁹ De manera semejante Gentili señaló que *if subjects are treated cruelly and unjustly, the principle of defending them is approved. [...] contrary to the Law of Nations* (GENTILI, A., *De Jure Belli Libri Tres*, Cap. XVI y XXV, Traducido por ROLFE, J.C. Rolfe, y C. Phillipson, Carnegie ed., 1933).

derecho internacional humanitario de nuestros días⁹⁰. Sin embargo, lo cierto es que, a partir de la paz Westfalia (1648) y durante alrededor de dos siglos, la consagración de la soberanía de los Estados prevaleció de tal manera que nadie se planteó la cuestión de la intervención o de su licitud.

En efecto, si se examina la práctica internacional puede comprobarse que, terminada la Guerra de Treinta Años, el Tratado de paz de Westfalia de 24 de octubre de 1648 creó un nuevo orden político en Europa, en el que participaron múltiples actores⁹¹, y en el que no aparece la “intervención humanitaria” aunque sí una especie de intervención colectiva para actuar en situaciones que puedan poner en peligro el mantenimiento de la paz o el arreglo pacífico de controversias prevista en el propio Tratado:

*That nevertheless the concluded Peace shall remain in force, and all Parties in this Transaction shall be obliged to defend and protect all and every Article of this Peace against any one, without distinction of Religion; and if it happens any point shall be violated, the Offended shall before all things exhort the Offender not to come to any Hostility, submitting the Cause to a friendly Composition, or the ordinary Proceedings of Justice*⁹².

A partir de ahí, si en un plazo de tres meses los señalados métodos pacíficos resultaban inútiles, los firmantes del Tratado tenían que cumplir con la obligación de asistir al Estado lesionado usando la fuerza armada, después de informar al transgresor, para repeler el daño causado a la parte perjudicada⁹³.

La consecuencia fue que la teoría de la guerra justa que hasta entonces había ejercido cierta influencia sobre algunos gobernantes perdió paulatinamente su dimensión ética⁹⁴ al tiempo que se configuraban los Estados soberanos en Europa⁹⁵, apareciendo nuevas doctrinas que se intere-

⁹⁰ Sobre la influencia de Grocio en Hersch Lauterpacht, *vid.* LAUTERPACHT, H., “The Grotian tradition in international law”, *BYIL*, vol. 23, 1946, p. 46.

⁹¹ El cambio lo describieron Gene M. Lyons y Michael Mastanduno como: *A qualitative shift in the relationship between states and the International Community*, (LYONS, G.M., y MASTANDUNO, M., *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, John Hopkins University Press, The Baltimore MD, 1995, p. 250). Acerca del nacimiento de los Estados soberanos y el cambio de los sistemas de gobierno, *vid.* SPRUYT, H., *The Sovereign State and its Competitors*, Princeton University Press, Princeton, 1995; MORGENTHAU, H.J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Knopf, New York, 1967, p. 264; NUSSBAUM, A.A., *Concise History Of The Law Of Nations*, The Macmillan Company, New York, 1947; FRANKLIN, J.H., y GLODIE, M., “Sovereignty and the mixed constitution: Bodin and his critics”, en BURNS, J.H., *The Cambridge History of Political Thought 1450-1700*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, pp. 298-328.

⁹² Art. CXXIII del Tratado de Westfalia.

⁹³ Art. CXXIV del Tratado de Westfalia.

⁹⁴ Juan Antonio Carrillo Salcedo indicó que las formulaciones tradicionales seguían siendo utilizadas y se continuaba hablando de *bellum iustum* y *iusta causa belli*, pero el sentido de esas nociones habría cambiado por completo ya que por guerra justa se entendería aquella que tiene lugar entre *iustes hostes*, es decir, entre Estados soberanos, titulares de la facultad discrecional de recurrir a la guerra en sus conflictos con otros Estados, (CARRILLO SALCEDO, J.A., *El derecho internacional en perspectiva histórica*, Tecnos, Madrid, 1991, p. 23.)

⁹⁵ KOLB, R., “Origen de la pareja terminológica *ius ad bellum/ius in bello*”, *RICR*, n° 143, pp. 589-598.

saban únicamente por las cuestiones de competencia que surgen en «una zona mixta, de transición, entre el sistema filosófico y el positivista del derecho internacional»⁹⁶. El apogeo de la soberanía y el recurso lícito a la guerra para la solución de los problemas no dejaba hueco a teorías alrededor de lo que hoy denominamos intervención.

Solo más de un siglo después de Westfalia, en 1795, encontramos en la obra de Emanuel Kant algo que se ha considerado como el origen doctrinal del principio de no intervención⁹⁷. La formulación del concepto se encuentra en su importante obra sobre “La Paz Perpetua”, en la que señaló que ésta se consigue mediante una confederación de Estados independientes a través de un pacto que podría llamarse Compromiso de paz (*foedus pacificum*) que, a diferencia del Tratado de Paz (*pactum pacis*) que pone fin a una guerra, es el que asegura la paz perpetua⁹⁸.

No obstante, hubo una parte de la doctrina que siguió apegada a las ideas anteriores a Westfalia y así podemos comprobar que aunque Emmer de Vattel parece referirse a un principio general de no intervención, lo hace de una manera poco decidida ya que, en los diferentes volúmenes de su *Droit de Gens*, pueden encontrarse todavía pasajes favorables a un derecho de intervención basado en valores morales que emerge de la voluntad del soberano⁹⁹. De forma que aunque a partir de Westfalia el concepto de intervención parece que no tiene cabida en la comu-

⁹⁶ AGUILAR NAVARRO, M., “Intervención y organizaciones internacionales”, *REDI*, vol. VII, nº 3, 1955, p. 497.

⁹⁷ FABRE, S.G., *Pufendorf et le droit naturel*, Presses universitaires de France, Paris, 1994, pp. 223-234.

⁹⁸ KANT, I., *Perpetual Peace: A Philosophical Essay*, 1795, Trad. M.C. Smith, George Allen and Unwin, London, 1917, pp. 112-114.

⁹⁹ En 1758 Vattel señaló que: *The duty which nature has imposed upon Nations, as upon individuals, of self-preservation, as of perfecting themselves [...] Hence, Nations, as men, have the right to resist any attack upon their existence, or upon the internal or external advantages they enjoy; that is to say, to protect themselves from any injury, and this right is absolute since it is given for the fulfilment of a natural and indispensable obligation*, [...] *tyranny becoming insupportable obliges the Nation to rise in their defence [...] every foreign power has a right to succour an oppressed people who implore their assistance*, [...] *the right to war can belong only to the body of the nation, or the sovereign, her representative*, (DE VATTEL, E., *The Law of Nations or the Principles of Natural Law Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns*, (traducción al inglés por C. Fenwick,) Carnegie Institution of Washington, Washington D. C., 1916, Libro II, Cap. IV, Secc. 49-62); Vattel también señalaba que *The natural society of states cannot continue unless the rights which belongs to each by nature are respected*, (RAMSBOTHAM, O., y WOODHOUSE, T., *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflicts*, Polity Press, Cambridge, 1996, p. 36). Por su parte, Henny Shue indicaba en relación a los trabajos de Vattel que *Non-intervention is Vattel's second general law. The first general law is to be found in the very end of society of nations, is that each Nation should contribute as far as it can to the happiness and advancement of other Nations. By implication Vattel's first general law expresses a positive duty of mutual aid, limited only by duties to one's own people, and not by the possibility that such assistance may be construed as intervention*, (SHUE, H., “Limiting Sovereignty”, en WELSH, J., (ed.), *Humanitarian Intervention in International Relations*, Oxford University Press, New York, 2004, p. 13). En general, sobre las aportaciones de Vattel vid. VINCENT, R.J., *Non-intervention and international order*, Princeton University Press, New Jersey, 1974, p. 26; ONUF, N., “Intervention for the common good”, en LYONS, G.M., MASTANDUNO, M., *Beyond Westphalia*, John Hopkins University Press, 1995, pp. 43-58, y PITTS, J., “Intervention and sovereign equality: legacies of Vattel”, en AA.VV., *Just and Unjust Military Intervention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 132-153.

nidad internacional, sin embargo la doctrina no deja de aceptar ciertas “intervenciones” de carácter humanitario, y la intervención aparece finalmente en la práctica de algunos Estados con el Congreso de Viena, tras la adhesión de Gran Bretaña a la “Familia de las Naciones” y, en especial, con el Pacto de la Santa Alianza, firmado el 26 de septiembre de 1815¹⁰⁰.

El objetivo primordial de esa alianza fue el de mantener el *statuto quo* del absolutismo en Europa tras la derrota de Napoleón, comprometiéndose sus firmantes a prestarse asistencia, ayuda y protección e, incluso, intervención militar en toda ocasión y en cualquier lugar contra movimientos liberales o revolucionarios que consideraran una amenaza para su supervivencia. Se trataba de intervenciones que en ningún momento tenían un objetivo de carácter humanitario, sino que su única finalidad era la de ayudar a los monarcas en dificultades frente toda tentativa de los movimientos liberales y nacionales que trataban de expulsarlos¹⁰¹.

La política exterior de Rusia, Austria y Prusia seguía el camino de clara intervención en los asuntos europeos, quedando así de manifiesto en el Congreso de Troppau (1820-1821) en el que los Miembros de la alianza decidieron el apoyo a la intervención de los austriacos en la crisis de Nápoles en contra del rey Fernando I.

Sin embargo, en 1821, el Ministro de Exteriores británico Lord Castlereagh presentó un primer documento que contemplaba el principio de no intervención¹⁰², declarando que la decisión tomada por los miembros de la Santa Alianza de apoyar a los austriacos era contraria a las leyes fundamentales del Reino Unido. Poco después, en diciembre de 1823, apareció la famosa doctrina del Presidente estadounidense James Monroe¹⁰³ contraria a la intervención de las Grandes Potencias Europeas en los asuntos interiores de los Estados americanos. Fue expuesta por su autor ante el Congreso de los Estados Unidos en su séptimo mensaje anual, dejando como referencia para la historia una frase que no pronunció: “*América para los americanos*”.

Monroe consideró que cualquier intento de los Miembros de las potencias aliadas europeas de interferir en el sistema político del continente americano se consideraría como una seria amenaza a los países recientemente independizados, añadiendo que si lo llevaran a cabo estarían poniendo en peligro la paz¹⁰⁴. Esta postura no constituía realmente ninguna innovación ya que, en realidad, seguía la doctrina precedente de la paz perpetua de Kant que dejaba claro que “No

¹⁰⁰ Sobre el Congreso de Viena y la Santa Alianza, *vid.*, entre otros, NICOLSON, H., *The Congress of Vienna: a study in allied unity 1812-1822*, Grove Press, New York, 2000, y WARD, A.W., y GOOCH, G.P., *The Cambridge History of British Foreign Policy (1783-1919)*, vol. 2, Cambridge University Press, Cambridge, 1923, pp. 625 y ss.

¹⁰¹ *Vid.* DEBIDOUR, A., *Histoire diplomatique de l'Europe, depuis l'ouverture du Congrès de Vienne jusqu'à la fermeture du Congrès de Berlin (1814-1878)*, vol. I, Paris F. Alcan, 1891, p. 94.

¹⁰² Doc. No. 107-Circular Despatch to British Mission at Foreign Courts, Londres, 19 de enero de 1821, en HERTSLET, E., *The map of Europe by treaty: showing the various political and territorial changes which have taken place since the general peace of 1814*. Vol. 1, Butterworths, London, 1875, pp. 664-666.

¹⁰³ “Annals of Congress, 18th Congress, 1st Session”, *A Century of Law making for a New Nation: U.S. Congressional Documents and Debates, 1774-1875, The Debate and Proceedings in the Congress of the United State, Washington, Gales & Seaton*, 1856. pp. 12-24; Disponible en la página web de la biblioteca del Congreso de Estados Unidos: <https://www.loc.gov/collections/>.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 23.

state shall violently interfere with the constitution and administration of another”¹⁰⁵. Sin embargo, por primera vez, se articuló y utilizó como una norma que obligaba a los Estados. Este punto de vista de Monroe se centraba en los privilegios que empezaban a disfrutar los recién nacidos Estados de América, que desde este momento se consideraban como sujetos soberanos del Derecho Internacional. Por lo tanto, actuaban en el marco de las relaciones internacionales basándose en el mutuo reconocimiento de los principios de igualdad, dignidad, independencia y soberanía territorial.

Dicho esto, hay que poner de relieve que a finales del siglo XIX y principios del XX había en la doctrina diversidad de opiniones. Al mismo tiempo que algunos autores defendían la intervención humanitaria, otros se preocuparon de poner de relieve sus peligros, basándose especialmente en la falta de un sistema que garantizara que la acción no se emprendiera persiguiendo intereses políticos de los Estados. Estos últimos son los que crean la escuela negadora en la que destacaron, entre otros, Paul Luis Ernest, Paul Pradier-Fodéré, Robert Phillimore, August Wilhelm Heffter, Frantz Despagne, Henri François Joseph Bonfils y Karl von Garies¹⁰⁶. La doctrina de Pradier-Fodéré surgió justo antes de las intervenciones motivadas por la “cuestión de Oriente” de 1860, a la que enseguida nos referiremos. El autor afirmaba que en las relaciones internacionales, y salvo en situaciones de amenaza directa a un Estado, este no puede quebrantar el principio de no intervención, ya que en su opinión, ningún Estado tiene derecho a juzgar la conducta de otro¹⁰⁷. Desde esta perspectiva defendió que los actos de inhumanidad cometidos por un Estado no deberían considerarse una amenaza a la paz internacional¹⁰⁸.

Sir Robert Phillimore, cuya obra *Commentaries Upon International Law* obtuvo gran reconocimiento a nivel mundial como la más significativa del siglo XIX¹⁰⁹, también se identificó en contra de legitimar cualquier intervención. En dicha obra se puede leer lo siguiente:

Another limitation of the general principle under discussion may possibly arise from the necessity of intervention by Foreign Powers in order to stay the shedding of blood caused by a protected and desolating civil war in the bosom of another state. This ground of intervention urged on behalf of the general interests of humanity has been frequently put forward, and specially in our own times, but rarely, if ever, without others of greater and more legitimate weight to support it; [...]. As an accessory to others, this ground may be defensible; but as a substantive and solitary justification of Intervention in the affairs of

¹⁰⁵ KANT, E., *Perpetual Peace: A Philosophical Essay*, (Traducción de Smith, M.C.), George Allen and Unwin, London, 1917, p. 112. Art. 5.

¹⁰⁶ ERNEST, P.L., *Traité de droit international public européen et américain*, Quadri Rolando, Paris, (1885-1906); HEFFTER, W., *Das Europäische Völkerrecht der Gegenwart auf den bisherigen Grundlagen*, E.H. Schroeder, Berlin, 1861, pp. 109 y 110; DESPAGNE, F., *Cours de droit international public*, Larose, Paris, 1894, p. 258; BONFILS, H.F.J., *Manuel de droit international public (Droit des Gens) destiné aux étudiants des facultés de droit et aux aspirant aux fonctions diplomatiques et consulaires*, A. Rousseau, Paris, 1894, p. 168.

¹⁰⁷ BOKATOLA, I.O., *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités* (vol. 25), Bruylant, Brussel, 1992, pp. 30 y ss; PEREZ-VERA, E., “Protection d'Humanité en Droit International”, *RBDI*, vol. 5, 1969, pp. 405 y ss.

¹⁰⁸ PRADIER-FODÉRÉ, P., *Traité de droit international public européen et américain suivant les progrès de la science et de la pratique contemporaines*, G. Pédone-Laurin, Paris, 1885-1906, vol. 8, p. 663.

¹⁰⁹ NUSSBAUM, A., *A concise history of the law of nations*, Macmillan, New York, 1954, p. 258.

*another country, it can scarcely be admitted into the code of international law, since it is manifestly open to abuses, tending to the violation and destruction of the vital principles of that system of jurisprudence*¹¹⁰.

Este modo de pensar aparece recogido y reafirmado en la obra de John Humphrey, quien señaló que los intereses políticos eran el único fin de las intervenciones de humanidad, sin que éstas tuvieran nada que ver con los derechos humanos¹¹¹. Del mismo modo, Jean-Pierre Fonteyne, afirmó que era indudable que algunas operaciones militares fueron realizadas sin una auténtica motivación humanitaria; entre ellas, la guerra ruso-turca de 1877-1878 o la I Guerra de los Balcanes (guerra de Macedonia) de 1912¹¹². Un internacionalista contemporáneo, Alain Pellet, ha puesto de relieve que las intervenciones de humanidad solo fueron “*una ilusión política no consagrada por el derecho positivo*”¹¹³.

2. LAS INTERVENCIONES DE HUMANIDAD DEL SIGLO XIX

Lo cierto es que, como hemos apuntado ya, el concepto de intervención humanitaria resurgirá en la Edad Contemporánea con la declaración explícita de los Estados del continente europeo aceptando la “intervención por motivos de humanidad”¹¹⁴ con el fin de proteger a los cristianos sometidos al Imperio Otomano. Las dos primeras intervenciones que se llevaron a cabo con esta finalidad tuvieron lugar en Grecia, en 1823, y en el Levante-Siria, en 1860¹¹⁵, y estuvieron vinculadas a una serie más amplia de intervenciones relativas a la “cuestión de Oriente” que abarcó, como se sabe, todo un conjunto de acciones de intervención emprendidas por las potencias europeas - en especial por Rusia - contra el Imperio Otomano para proteger a las denominadas minorías religiosas - cristianas - étnicas o nacionales establecidas en su territorio.

La primera fue la intervención de Francia, Gran Bretaña y Rusia en favor de la “nacionalidad griega”, en 1827. Se llevó a cabo tanto por sentimientos de humanidad como por el interés de la tranquilidad de Europa y concluyó con la independencia de Grecia en 1830. La segunda intervención con fines humanitarios expresamente proclamados fue la intervención francesa en favor de las minorías cristianas en el Levante (Siria) en 1860. El caso de Siria es considerado por

¹¹⁰ PHILLIMORE, R., *Commentaries upon international law* (3 ed.), vol. I, Butterworths, 1879, pp. 568-569.

¹¹¹ HUMPHREY, J., “Forward”, en LILLICH, R.B., *Humanitarian intervention and the United Nations*, University of Virginia, Charlottesville, 1973, p. VII.

¹¹² FONTEYNE, J-P., “The Customary International Law Doctrine of Humanitarian Intervention: it’s Current Validity under the United Nations Charter”, *California Western International Law Journal*, vol. 4, 1973, pp. 232-233.

¹¹³ PELLET, A., DAILLIER, P., y FORTEAU, M., *Droit international public*, 8 ed., LGDJ, Paris 2009, pp. 493 y ss; DEFARGES, P.M., *Un monde d’ingérences*, Presses de Sciences po., Paris, 2000, p. 34.

¹¹⁴ A partir de ahí aparecieron otras locuciones semejantes como la de “intervención por causas de humanidad”, “protección humanitaria”, etc.

¹¹⁵ MURPHY, S.D., *Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order*, Vol. 21, *Procedural Aspects of International Law Series*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1996, pp. 52 y ss.

algunos autores como uno de los ejemplos más genuinos de intervenciones de humanidad. Otras intervenciones fueron emprendidas por distintas potencias también sobre la base de pretendidas razones humanitarias. Es el caso de la intervención humanitaria de las Grandes Potencias en Creta en favor de la minoría cristiana (1866-1868), de la llevada a cabo por Rusia en favor de las minorías cristianas de Bosnia, Herzegovina y Bulgaria (1876-1878) y de la intervención de Austria, Francia, Reino Unido, Italia y Rusia en favor de la minoría cristiana de Macedonia (1903-1908)¹¹⁶. La realidad, sin embargo, es que algunas de estas intervenciones tuvieron más el carácter de herramienta en beneficio de los Estados que las llevaron a cabo que de acción de protección de los cristianos sometidos al dominio turco que, efectivamente, eran objeto de toda clase de abusos. Circunstancia ésta que llevó a que la doctrina científica se fuera inclinando hacia la no intervención, incluso en el supuesto de las intervenciones de humanidad.

Sin embargo, hubo muchos juristas y filósofos que justificaron las acciones intervencionistas en función de sentimientos de humanidad¹¹⁷. Entre ellos hay que destacar a los estadounidenses Henry Wheaton y Theodor Dwight Woolsey¹¹⁸ y a los europeos, William Edward Hall, Thomas Joseph Lawrence, Pasquale Fiore y Arrigo Cavaglieri¹¹⁹. También podemos señalar al

¹¹⁶ Vid, entre otros, GANJI, M., *International Protection of Human Rights*, Librairie E. Droz, 1962, pp. 18 y ss; ESCUDERO ESPINOSA, J.F., *Cuestiones en torno a la intervención humanitaria y el Derecho internacional*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de León, 2002; ALIBERT, C., “Du droit de se faire justice dans la société internationale depuis 1945”, *LGDJ*, vol. 91, 1983, pp. 247-251; KLOEPPER, S., “Syrian Crisis, 1860-61: A Case Study in Classic Humanitarian Intervention”, *CYL*, vol. 23, 1985, 246-259; ZIADÉ, N.G., *Syria and Lebanon*, Librairie du Liban, Beirut, 1968.

¹¹⁷ En ese contexto se encuadran también: Wo Manning (1875), Aegidius Amtz (1876), Edward Shepherd Creasy (1876), Francisco Flores (1879), Johann Caspar Bluntschli (1886), Thomas Joseph Lawrence (1895) y, en especial, Ellery C. Stowell, a quien se debe una conocida definición de intervención humanitaria: *Humanitarian intervention may be defined as the reliance upon force for the justifiable purpose of protecting the inhabitants of another state from treatment which is so arbitrary and persistently abusive as to exceed the limits of that authority within which the sovereign is presumed to act with reason and justice*. (STOWELL, E.C., *Intervention in International Law*, J. Bryne, Washington, 1921, p. 51 y ss.). También es conocida la definición de Sean D. Murphy: *the threat or use of force by a state, group of states, or international organization primarily for the purpose of protecting the nationals of the target state from widespread deprivations of internationally recognized human rights whether or not the intervention is authorized by the target state or the international community*, en (MURPHY, S.D., *Humanitarian Intervention: United Nations in an evolving world order*, cit., pp. 3 y 4).

¹¹⁸ WHEATON, H., *Eléments de droit international*, Brockhaus, Leipzig, 1852, p. 93; Theodor D. Woolsey defendió principalmente la intervención por intereses humanitarios ejercida en la cuestión de Oriente: *The interference of the Christian powers of Europe, in favour of the Greeks [...] affords a further illustration of the principle of international law authorizing such an interference [...] where the general interests of humanity are infringed by the excesses of a barbarous and despotic government*, (WOOLSEY, T.D., *Introduction to the study of international law: designed as an aid in teaching and in historical studies*, Sampson Low, Marston, Low & Searle, New York 1875, pp. 74-77).

¹¹⁹ CAVAGLIERI, A., *L'intervento nella sua definizione giuridica: Saggio di diritto internazionale*, Beltrami, Bologna, 1913, p. 14. FIORE, P., *Trattato Di Diritto Internazionale Pubblico Dell'avvocato*, vol. I. Unione tipografico-editrice, Torino, 1905, pp. 389 y ss.

filósofo-economista John Stuart Mill y al diplomático Edwin Montefiore Borchard¹²⁰. Sus aportaciones sirvieron de base a una serie de iniciativas intervencionistas con el fin de ayudar a seres humanos en dificultades¹²¹.

En este punto es necesario destacar igualmente la influencia ejercida por la doctrina de Antoine Rougier, formulada en 1910¹²². Este jurista francés fue el primero en pronunciarse en favor de las víctimas de un conflicto armado estudiando el origen y desarrollo de la “intervención de humanidad” apoyándose en doctrinas anteriores como la de Pascal Fiore, que consideraba la “intervención con motivos humanitarios” como una reacción del Estado ante la violación de “los derechos de la humanidad”; o la de Frantz Despagne, que proclamaba la teoría que defiende la reacción de terceros Estados frente a violaciones de las “leyes o normativas de humanidad”¹²³. Se ha dicho acertadamente, que la “intervención de humanidad” fue definida por Rougier como un auténtico procedimiento de control en una sociedad internacional organizada sin supeditarse o dejarse influenciar por intereses políticos y que, en estas condiciones, la comunidad internacional debería reconocer su licitud¹²⁴.

La teoría que propuso hacer frente a las violaciones y abusos de las normas básicas de humanidad por parte de la autoridad resultó determinante en la configuración de las intervenciones humanitarias llevadas a cabo por los Estados e influyó, por ejemplo, en el informe que el árbitro Max Huber presentó en 1924 en el Asunto de las reclamaciones británicas en la zona española de Marruecos¹²⁵. Sin embargo, del resultado del citado arbitraje y, en general, de la

¹²⁰ Vid. MILL, J.S., *A few Words on Non-Intervention Essays on Equality, Law and Education*, vol. XXI, University of Toronto Press, Routledge & K. Paul, 1984, pp. 110 y ss; BORCHARD, E.M., *The diplomatic protection of citizens abroad, or, The law of international claims*, Banks law publishing Company, New York, 1919.

¹²¹ Vid. CORTEN, O., y KLEIN, P., *Droit d'ingérence ou obligation de réaction non armée? Les possibilités d'actions non armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-ingérence*, Bruylant, Bruxelles, 1992, p. 150.

¹²² En la versión francesa original: *La théorie de l'intervention d'humanité est proprement celle qui reconnaît pour un droit l'exercice du contrôle international d'un Etat sur les actes de souveraineté intérieure d'un autre Etat contraires 'aux lois de l'humanité', et qui prétend en organiser juridiquement le fonctionnement. Suivant cette doctrine, chaque fois que les droits humains d'un peuple seraient méconnus par ses gouvernants, un ou plusieurs Etats pourraient intervenir au nom de la Société des nations, soit pour demander l'annulation des actes de puissance publique critiquables, soit pour empêcher à l'avenir le renouvellement de tels actes, soit pour suppléer à l'inaction du gouvernement en prenant des mesures conservatoires urgentes, et en substituant momentanément leur souveraineté à celle de l'Etat contrôlé* (ROUGIER, A., “La théorie de l'intervention d'humanité”, *RGDIP*, 1910, p. 573) Varios años antes, A. Rougier había tratado ya la intervención en su obra titulada *Les Guerres et le Droit de Gens*, Larose, Paris, 1903.

¹²³ Un análisis de las doctrinas de Fiore y Despagne en ROUGIER, A., “La théorie de l'intervention d'humanité”, *cit.*, pp. 502-503.

¹²⁴ Vid. DUPUY, P.-M., “El derecho a la asistencia humanitaria en el Derecho Internacional Contemporáneo”, *El Derecho de Injerencia por Razones Humanitarias*, AA.VV., III Jornadas de Derecho Internacional Humanitario, Cruz Roja Española/Universidad de Sevilla/Asociación para las Naciones Unidas en Sevilla, Sevilla, 1995, p. 84.

¹²⁵ *À un certain point l'intérêt d'un État de pouvoir protéger ses ressortissants et leurs biens doit primer le respect de la souveraineté territoriale et cela même en l'absence d'obligations conventionnelles. Ce droit d'intervention a été revendiqué par tous les États, ses limites seules peuvent être discutées*, (Rapport arbitral

práctica de los Estados se puede llegar a la conclusión de que el Derecho internacional de la época no hizo una clara distinción entre la intervención humanitaria propiamente dicha y la protección de los derechos de los nacionales en el extranjero ante un peligro inminente y real para sus vidas o propiedades. La intervención humanitaria abarca un mayor ámbito de acción ya que propone la defensa del ser humano sin distinguir según que las víctimas sean o no nacionales del Estado protector. En palabras de la Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI), en el asunto de las Concesiones Mavrommatis en Palestina, de 1924, el derecho de protección

*C'est un principe élémentaire du droit international que celui qui autorise l'État à protéger ses nationaux lésés par des actes contraires au droit international commis par un autre État, dont ils n'ont pu obtenir satisfaction par les voies ordinaires*¹²⁶.

3. EL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN EN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

El debate doctrinal en torno a la intervención humanitaria fue escaso en la época transcurrida entre la creación de la Sociedad de Naciones y la celebración de la Conferencia de San Francisco de 1945. Pese a ello, se fue haciendo mayoritaria, como veremos a continuación, la opinión a favor de la no-intervención. Además, en la práctica, aunque la “intervención de humanidad” como sinónimo de un deber humano de asistencia tuvo buenos defensores, lo cierto es que no figuró en ningún tratado internacional¹²⁷ y, en buena medida, el concepto acabó siendo objeto de rechazo a lo largo del siglo XX por ser considerado un mecanismo que, bajo el adjetivo de humanitario, podía encubrir abusos por parte de los Estados más poderosos o, como señaló la CIJ en el Asunto del Canal de Corfú, ser la manifestación de una política de fuerza¹²⁸.

Esa fue la razón de que, finalmente, la no-intervención se positivara, aunque de forma no totalmente explícita, en los párrafos primero y cuarto del precepto de la Carta que estableció los Principios de las Naciones Unidas y, ya de forma más explícita con relación a la propia Organización, en el párrafo séptimo del mismo precepto que, abiertamente, prohibía a la ONU intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados miembros,

de Max Huber, affaire des Réclamations britanniques dans la zone espagnole du Maroc, 1925, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. 2, p. 641).

¹²⁶ CPJI, Series A, núm. 2, 1924, p. 12.

¹²⁷ El diccionario de J. Basdevant, siguiendo a A. Rougier, definió la intervención humanitaria como: *La acción ejercida por un Estado sobre un gobierno extranjero con el fin de hacer cesar los tratamientos contrarios a la ley de la humanidad que inflige a particulares aunque ellos sean sus propios nacionales* (BASDEVANT, J., *Dictionnaire de la Terminologie de Droit International*, Paris, Sirey, 1960, p. 349. Traducción al español por Monroy Cabra, M.G., *Ensayos de teoría constitucional y derecho internacional*, Universidad del Rosario, Bogotá, 2004, p.409).

¹²⁸ *The Court can only regard the alleged right of intervention as the manifestation of a policy of force, such as has, in the past, given rise to most serious abuses and such as cannot, whatever be the present defects in international organization, find a place in international law. Intervention is perhaps still less admissible in the particular form it would take here ; for, from the nature of things, it would be reserved for the most powerful States, and might easily lead to perverting the administration of international justice itself*, (“The Corfu Channel case, Judgment of April 9th, 1949”, *ICJ. Reports*, 1949, p. 35).

aunque reconociendo que esa prohibición no se oponía a la aplicación de las medidas coercitivas previstas en el capítulo VII de la Carta¹²⁹. No obstante, la ausencia de una clara definición universal del principio y de un marco jurídico que delimitara su alcance abrió un complejo debate en la doctrina¹³⁰.

En efecto, tras dos siglos de una práctica internacional errática y de una doctrina internacionalista poco concluyente en la materia, a partir de la creación de la Sociedad de Naciones se fue consolidando definitivamente el principio de no intervención si bien, como veremos, tanto la doctrina como el Derecho internacional abrieron puertas con posterioridad a determinadas excepciones al principio en aras de la protección de los derechos humanos ante graves catástrofes humanitarias.

Como se sabe, la Sociedad de Naciones (SDN) sentó sus bases sobre el principio democrático y también sobre el principio de solidaridad para resolver de forma pacífica las controversias entre los Miembros. Sin embargo, no fue capaz de mantener sus objetivos al no disponer de los medios necesarios para hacer respetar sus principios. Ante esta situación, la nueva Organización universal sintió la necesidad de contar con un mecanismo más sólido y eficaz, dentro del cual la no intervención aparecía, aunque no de forma suficientemente explícita, como un principio fundamental.

La Carta del Atlántico de 14 de agosto de 1941 ya adoptaba determinadas medidas en este sentido al crear un sistema de seguridad general fundado en la renuncia al uso de la fuerza y en el desarme y basado en el idealismo que inspiraban los catorce puntos del Presidente Wilson. Poco después, la Conferencia de Dumbarton Oaks, en agosto de 1944, y la Conferencia de Yalta, en febrero de 1945, establecieron las bases de la Carta de las Naciones Unidas, y fue en el seno de los trabajos del Primer Comité de la I Comisión de la Conferencia de San Francisco, inaugurada el 25 de abril de 1945, donde ya se trató el tema de la no intervención. Allí hubo división de opiniones entre quienes rechazaban toda interferencia exterior en los asuntos que consideraban pertenecientes al “dominio reservado” de los Estados y aquellos otros que deseaban hacer valer fuera de sus fronteras cierta capacidad política. Al final, la Conferencia finalizó sus trabajos el 26 de junio de 1945 consagrando en la Carta el principio de la igualdad soberana de todos los Miembros de la Organización y el principio de no intervención de ésta en los asuntos que corresponden a la jurisdicción interna de los Estados. Al mismo tiempo, el contexto de la Carta sentó la base del principio de no intervención que quedaría expresamente recogido años más tarde en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General que estableció los principios reguladores de las relaciones de amistad y la cooperación entre los Estados de acuerdo con el Derecho internacional.

Conviene recordar aquí, aunque sea muy sucintamente, que el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas establece que los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los

¹²⁹ Vid. STÜRCHLER, N., *The Threat of Force in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007; ROSCINI, M., “Threats of armed force and contemporary international law”, *NILR*, vol. 54, nº 2, 2007, pp. 229-277.

¹³⁰ BERTHOUD, P., “La compétence nationale des états et l'organisation des Nations Unies: l'article 2, paragraphe 7, de la Charte de San Francisco”, *SJIR/ASDI*, vol. 4, 1947, p. 68; también VERDROSS, A., *Derecho Internacional Público (4 ed.)*, Trad. Antonio Truyol y Serra, Aguilar, Madrid, 1967, pp. 434-435.

Propósitos de las Naciones Unidas. Por su parte, el artículo 2.7 se refirió al principio de la no-intervención de la propia Organización en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, añadiendo que este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII¹³¹. Ninguna disposición de la Carta hizo referencia expresa a tipo alguno de excepción humanitaria al principio de no intervención. La única excepción es la que otorga el artículo 2.7 al Consejo de Seguridad para aplicar las medidas coercitivas que se encuentran en las disposiciones del Capítulo VII relativo a la acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión.

La tarea de garantizar el respeto de los principios de no intervención y de prohibición del recurso a la fuerza por parte de la comunidad internacional no ha sido fácil, provocando un gran número de problemas que fueron debatidos en el seno de la Organización¹³² debido a la tendencia de muchos Estados a justificar intervenciones en base a diferentes doctrinas y argumentos. Ya en 1949 la CIJ tuvo que enfrentarse al problema en el caso del Canal de Corfú, incoado ante el Tribunal mediante una solicitud presentada por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra Albania. En la sentencia afirmó que la Corte no podía admitir la tesis de que la operación llevada a cabo por Gran Bretaña en las aguas internacionales albanesas no constituía una violación del principio de no intervención y que el pretendido derecho de intervención solo podía considerarse como la manifestación de una política de fuerza que no podía aceptarse en el Derecho internacional.

La Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía, recogida en la Resolución 2131 (XX) de la Asamblea General, reforzó el principio de no intervención con su afirmación de que:

Ningún Estado tiene derecho de intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuera el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualesquiera otras formas de injerencia o de amenaza

¹³¹ Al respecto *vid.*, entre otros, CONFORTI, B., *The Law and Practice of the United Nations*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 1996, pp. 143 y ss; LAUTERPACHT, H., *International Law and Human Rights*, Shoe String Press Inc., New York, 1950, p. 166; GILMORE, M., "The Meaning of" Intervene" within Article 2 (7) of the United Nations Charter: An Historical Perspective", *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 16, n° 2, 1967, pp. 330-351; FROWEIN, J.A., y KRISCH, N., "Article 39", SIMMA, B., *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, Nueva York, 2002, p. 753; SICILIANOS, L.-A., *Les réactions décentralisées à l'illicite*, L.G.D.J., Paris, 1990, pp. 277 y ss; COT, J.P., PELLET, A., y FORTEUA, M., *La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article*, vol. I, 3 ed., Economica, Paris, 2005, pp. 1334 y 1335; DEBBAS, V.G., "The Impact of Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility", *ICLQ*, 1994, p. 62; SIMMA, B., *The Charter of the United Nations. A commentary*, OUP, Oxford, 1994, p. 147;

¹³² En el curso de la 17ª sesión de la Asamblea General, en 1962, se aprobó la resolución 1815 (XVII) en cuyo segundo párrafo se introduce la iniciativa de *emprender, en virtud del artículo 13 de la Carta, un Estudio de los principios del derecho internacional relativo a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta con vistas a su desarrollo progresivo y de su codificación, de manera que se asegure la aplicación de dichos principios.*

atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, están condenadas¹³³.

Poco después, la no intervención ocupó el primer lugar entre los siete principios enunciados por la Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas¹³⁴ - Resolución 2625(XXV) de la Asamblea General - que no solo prohibió cualquier transgresión de la integridad territorial de un Estado miembro, sino también cualquier acto que conllevara un atentado a su soberanía. Como consecuencia, el principio prohibitivo adquirió, como se ha dicho, un carácter absoluto e indiscutible¹³⁵.

La Resolución estableció que:

Todo Estado tiene el deber de abstenerse, en sus relaciones internacionales, de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. Tal amenaza o uso de la fuerza constituye una violación del Derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas y no se empleará nunca como medio para resolver cuestiones internacionales¹³⁶.

En 1974 la Asamblea General de la ONU no dejó lugar a dudas al respecto al reafirmar, en su Resolución 3314 (XXIX), que una acción armada, fuera cual fuese su consideración, individual o colectiva, contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado se consideraría como un acto de agresión:

La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, tal como se enuncia en la presente Definición. Nota explicativa: En esta Definición el término 'Estado': a) Se utiliza sin perjuicio de las cuestiones de reconocimiento o de que un Estado sea o no Miembro de las Naciones Unidas; b) Incluye el concepto de un 'grupo de Estados', cuando proceda¹³⁷.

Por su parte, en su sentencia sobre el fondo del Asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, de 1986, el tribunal de la ONU declaró que el principio de no intervención formaba parte del derecho internacional consuetudinario y estaba arraigado en la

¹³³ *Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía*, Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/2131 (XX), de 21 de diciembre de 1965.

¹³⁴ *Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970.

¹³⁵ REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional Público. Principios Fundamentales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1982, p. 89.

¹³⁶ Resolución de la Asamblea General, A/RES/25/2625, 1970, anexo. 1.

¹³⁷ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/3314 (XXIX): *Definición de la Agresión*, 14 de diciembre de 1974.

opinio iuris de los Estados y exigía el respeto de la integridad política considerando que el envío de fuerzas armadas constituía violación de la soberanía del Estado¹³⁸, añadiendo que:

Intervention is wrongful when it uses, in regard to such choices, methods of coercion, particularly force, either in the direct form of military action or in the indirect form of support for subversive activities in another State.

Asimismo, según la sentencia, las únicas definiciones oficiales de este principio de no intervención, eran las aportadas por la Asamblea General en sus resoluciones: 2131 (XX), 2625 (XXV) y 36/103¹³⁹, según las cuales:

Ningún Estado tiene el derecho de intervenir directamente o indirectamente, y sea cual fuera el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualesquiera otras formas de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, están condenadas.

Más recientemente, otras normas de ámbito regional esclarecieron dicho principio. Por ejemplo, el artículo 3.e. de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) prohíbe cualquier forma de “injerencia”, a la que considera como un acto de agresión, y el artículo 28 afirma que

Toda agresión de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano, será considerada como un acto de agresión contra los demás Estados americanos¹⁴⁰.

También el artículo VI de la sección (a) del Acta Final de Helsinki recogió el principio de no intervención, estableciendo que:

Los Estados participantes se abstendrán de cualquier intervención directa o indirecta, individual o colectiva, en los asuntos internos o externos propios de la jurisdicción interna de otro Estado participante, independientemente de sus relaciones mutuas. Por lo tanto, se abstendrán de cualquier forma de intervención armada o de amenaza de tal intervención contra otro Estado participante. Se abstendrán asimismo, en todas las circunstancias, de cualquier otro acto de coerción militar, política, económica o de otro tipo, encaminado a subordinar a su propio interés el ejercicio por parte de otro Estado participante de los derechos inherentes a su soberanía y a obtener así ventajas de cualquier clase. En consecuencia,

¹³⁸ CIJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Merits, Judgment. ICJ Reports 1986, p. 14.

¹³⁹ Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía, Asamblea General, A/RES/2131, 21 de diciembre de 1965; Declaración sobre los principios de Derecho Internacional relativos a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados, Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/25/2625, 24 octubre de 1970; Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención y la injerencia en los asuntos internos de los Estados, Asamblea General, A/RES/36/103, 9 de diciembre de 1981.

¹⁴⁰ Después de la reforma realizada por el *Protocolo de Cartagena de Indias* de 5 de diciembre de 1985, el Art. 3 inciso e) indica que: “*Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales*”.

se abstendrán, entre otras cosas, de prestar asistencia directa o indirecta a las actividades terroristas, o a las actividades subversivas o de otro tipo encaminadas a derrocar por la violencia el régimen de otro Estado participante ¹⁴¹.

Por otra parte, el artículo 4, letra g. del Acta Constitutiva de la Unión Africana (11 de julio de 2000), establece que: «*The Union shall function in accordance with the following principles: [...] g. non-interference by any Member State in the internal affairs of another*».

Es preciso, por último, poner de relieve que entre los principios y procedimientos del Derecho internacional referidos a la prohibición del uso de la fuerza y las excepciones que veremos a continuación, la ONU no ha autorizado en ningún caso la intervención unilateral de un Estado con fines humanitarios.

4. INICIATIVAS DOCTRINALES A FAVOR DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA TRAS LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

Tras la adopción de la Carta de la ONU, la doctrina, a pesar de todo, ha vuelto a interesarse por la intervención en general y la intervención humanitaria en particular, especialmente a partir de algunas intervenciones que tuvieron lugar en la segunda mitad del siglo XX, como las llevadas a cabo por Gran Bretaña y Francia en Egipto en 1956¹⁴², Estados Unidos en Líbano en 1958¹⁴³, Bélgica en el Congo en 1960¹⁴⁴, de nuevo Estados Unidos en la República Dominicana en 1965¹⁴⁵ y otras posteriores en Zaire en 1978, Panamá en 1988 o Ruanda en 1990 y 1991¹⁴⁶.

¹⁴¹ Acta final de Helsinki, aprobada en 1975 por la: “Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa” (CSCE).

¹⁴² WRIGHT, Q., “Intervention, 1956”, *AJIL*, vol. 51, n° 2 (1957): 257-276. Vid. AREND, A.C., y BECK, R. J., *International law and the use of force: beyond the UN Charter paradigm*, Routledge, London, 2014.

¹⁴³ WRIGHT, Q., “United States intervention in the Lebanon”, *AJIL*, vol. 53, n° 1, 1959, pp. 112-125; GENDZIER, I.L., *Notes from the minefield: United States intervention in Lebanon and the Middle East, 1945-1958*, Columbia University Press, New York, 2006.

¹⁴⁴ Vid. DOMESTICI-MET, M.-J., “Aspects juridiques récents de l’assistance humanitaire”, *AFDI*, vol. 35, 1989, 117; MEERNIK, J., “United States military intervention and the promotion of democracy”, *Journal of Peace Research*, vol. 33, n° 4, 1996, pp. 391-402; WEISSMAN, S.R., *American foreign policy in the Congo, 1960-1964*, Cornell University Press, New York, 1974; WEISBERG, H.L., “Congo Crisis 1964: A Case Study in Humanitarian Intervention”, *VJIL*, vol. 12, 1971, p. 261; LILLICH, R.B., “Intervention to protect human rights”, *McGill Law Journal*, vol. 15, 1969, pp. 205 y ss.

¹⁴⁵ FENWICK, C. G., “The Dominican Republic: Intervention or Collective Self-Defense”, *AJIL*, vol. 60, n° 1, 1966, pp. 64-67; DUPUY, R.J., “Les États-Unis, l’organisation des États Américains et l’Organisation des Nations-Unies à Saint-Domingue”, *AFDI*, vol. 11, 1965, pp. 71-110.

¹⁴⁶ NANDA, V. P., “The Validity of United States Intervention in Panama Under International Law”, *AJIL*, vol. 84, n° 2, 1990, pp. 494-503; D’AMATO, A., “The invasion of Panama was a lawful response to tyranny”, *AJIL*, vol. 84, 1990, pp. 516 y ss; KUPERMAN, A.J., *The Limits of Humanitarian Intervention: Genocide in Rwanda*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2004; CHESTERMAN, S., *Just war or just peace?: Humanitarian intervention and international law*, Oxford University Press on Demand, 2001; ROUSSEAU, Ch., *Chronique des faits internationaux*, Pedone, Paris, 1963.

Con la Carta de la ONU en la mano resultaba difícil para la doctrina científica defender la intervención llevada a cabo para proteger a la población civil, víctima de una catástrofe humanitaria, sin entrar en contradicción con los principios de la Carta. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX la comunidad científica intensificó su labor, mostrando una gran flexibilidad doctrinal. Entre sus pioneros se encuentran Claud Waldock (1952)¹⁴⁷ y Derek W. Bowett (1958)¹⁴⁸, primeros en señalar la impotencia del derecho internacional humanitario vigente¹⁴⁹ para proteger los derechos humanos y la falta de un vínculo convencional con la Carta de la ONU para actuar contra los crímenes de lesa humanidad durante los conflictos que estallaron en los años sesenta. Ello había llevado a que algún Estado no dudara en recurrir a la intervención unilateral contra la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, considerando que una intervención militar dirigida a poner fin a acciones que violaban impune y gravemente los derechos humanos no quebrantaba el principio de no-intervención de la Carta ni el de la prohibición del uso de la fuerza¹⁵⁰. El caso de la

¹⁴⁷ WALDOCK, C.H.M., "The regulation of the use of force by individual states in international law", *RCADI*, Tome. 81, 1952-II, pp. 455-514.

¹⁴⁸ BOWETT, D.W., *Self-defence in International Law*, Manchester University Press, Manchester, 1958.

¹⁴⁹ Con motivo de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos reunida en Teherán del 22 de abril al 13 de mayo de 1968 -celebrada para examinar los progresos logrados en los veinte años transcurridos desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos y preparar un programa para el futuro- el Derecho internacional humanitario fue entendido como una parte del Derecho de los derechos humanos aplicable en los conflictos armados. De modo que los dos ámbitos convergen en un único Derecho y, como afirmó, Theodor Meron, el objetivo de este último es la protección de la persona humana en base a su propia dignidad y en toda circunstancia. Por lo tanto, los derechos humanos están vigentes en los conflictos armados. Y aunque sus instrumentos pueden ser derogables en situaciones catastróficas causadas por el hombre, Edoardo Greppi indicó que algunos como el derecho a la vida, la prohibición de la esclavitud y el derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes, forman un "núcleo duro" inderogable, estableciendo así la locución que se utiliza en el Derecho internacional de "proteger los derechos humanos más fundamentales en situaciones de conflicto armado" refiriéndose a principios comunes al DIH y al DIDH a los que designan como "principios de humanidad". Vid. Artículos 3, 4, 5, 8, 10 y 11, *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 10 de diciembre de 1948 y Declaración de Teherán, A/CONF. 32/41, 1 de septiembre de 1968, p. 18; MERON, T., *Human Rights in Internal Strife: Their International Protection*, cit., p. 28; GREPPI, E., "Diritto internazionale umanitario dei conflitti armati e diritti umani: profili di una convergenza", *La comunità internazionale*, 1996, pp. 494-495; también, PATRNOGIC, J., "Humanitarian Assistance: Humanitarian Intervention", *A Multi choice Conference on International Legal Issues Arising under the United Nations Decade of International Law*, Doha-Qatar, 22-25 March 1994, pp. 27-28.

¹⁵⁰ Según los profesores Gutiérrez Espada Espada y Pérez-Vera es normal que los Estados colmen esta laguna reaccionando en base a la intervención humanitaria en circunstancias extremas sin la previa autorización del Consejo de Seguridad. Según Pérez-Vera: *on admettra que la protection des droits fondamentaux de l'homme n'est certainement pas un but incompatible avec ceux des Nations Unies, mais au contraire un de ses principaux objectifs. Et une intervention d'humanité réalisée en accord avec les conditions exigées par le droit international moderne ne sera pas non plus un acte portant atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique d'un autre État*, en (PÉREZ-VERA, E., "Protection d'Humanité en Droit International", *RBDI*, vol. 5, 1969, p. 415); GUTIERREZ ESPADA, C., *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en derecho internacional: reflexiones sobre la interpretación y consecuencias que pueden derivarse, en tal materia, de la aceptación por la CDI del estado de necesidad*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 118.

intervención de Estados Unidos en Cuba -considerada por Hans Kelsen como una “intromisión dictatorial” de la Gran Potencia¹⁵¹- constituye un buen ejemplo.

Lawrence Oppenheim trató en sus trabajos de destacar el marco jurídico de la intervención internacional a favor de las poblaciones civiles en peligro, desarrollando en sus textos el objetivo que trataba Rougier de la defensa de los derechos humanos violados sin piedad por el Estado¹⁵², configurándolo en función del párrafo tercero del artículo primero de la Carta de las Naciones Unidas, a fin de conectar la locución de “intervención de humanidad” con una norma básica del Derecho internacional. En ese contexto, Oppenheim definió primeramente la intervención como

La intromisión dictatorial de un Estado en los asuntos de otro Estado con el ánimo de mantener o modificar las condiciones existentes de las cosas. [...] Pero hay que tener en cuenta que la intervención propiamente dicha es siempre una intromisión de carácter dictatorial y no una intromisión pura y simple¹⁵³.

Más tarde, bajo el título “la intervención en interés de la humanidad”, su doctrina trató de unificar las numerosas definiciones para incorporar todas las formas de intervención con motivos humanitarios. Con el fin de lograr colocar el respeto de los derechos fundamentales por encima de cualquier otro propósito de la Organización de Naciones Unidas, puso de relieve que:

Se admite de una manera general que, en virtud de su supremacía personal y territorial, el Estado puede tratar a sus propios nacionales con arreglo a su criterio. Pero existe una fuerte corriente de opinión y muchos precedentes de casos prácticos en favor de establecer límites a aquel arbitrio y de considerar como jurídicamente permisible una intervención en interés de la humanidad, cuando un Estado comete crueldades con sus nacionales y los persigue en forma tal que desconoce sus derechos humanos fundamentales y ofende la conciencia de la humanidad¹⁵⁴.

En 1967, Richard Lillich, basándose en la imposibilidad de concluir los acuerdos contemplados en el artículo 43 de la Carta y ante los sucesivos bloqueos del Consejo de Seguridad, planteó un nuevo concepto de “intervención humanitaria” *stricto sensu*, definiendo esta como «El uso de la fuerza por los Estados para proteger los derechos humanos»¹⁵⁵.

Unos años más tarde, autores que se encuentran en la misma línea, como Michel Reisman y Myres S. McDougal, redactaron un memorándum en el que pidieron a la ONU que autorizara a los Estados la intervención humanitaria de carácter militar en Nigeria para poner fin al genocidio de los Ibos. En aquel texto, los autores también sugerían que la CDI estableciera un Proyecto

¹⁵¹ KELSEN, H., *Principios de Derecho Internacional Público*, (Traducción de Hugo Caminos y Ernesto C. Hermida), Librería el Ateneo, Buenos Aires, 1965, p. 55.

¹⁵² OPPENHEIM, L., *Tratado de Derecho Internacional Público*, 8 ed., (Traducción de lopez OLIVAN, J. L., y CASTRO RIAL, J. M.), Bosch, Tomo I, vol. I: Paz, 1961, p. 208. Otros Trabajos relevantes, por ejemplo: OPPENHEIM, L. F. L., *International Law Treaties, A Treaties*, vol. I-II, Longmans, Green & Company, London, 1920-1921. Las “obligaciones imperfectas” de Lauterpacht en: LAUTERPACHT, H., *Neutrality and Collective Security*, London School of Economics and Political Science, London, 1936, pp. 611 y ss.

¹⁵³ OPPENHEIM, L., *Tratado de Derecho*.... cit. p. 323.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 332.

¹⁵⁵ LILLICH, R., “Forcible Self-Help by States to Protect Human Rights”, *Iowa Law Review*, vol. 53, 1967, p. 271.

de Protocolo de procedimiento acerca de la intervención humanitaria¹⁵⁶. La propuesta del memorándum fue del interés de la *International Law Association* que, a partir de 1970, elaboró numerosos informes con este objetivo¹⁵⁷, aunque, finalmente, acabó debatiendo acerca del establecimiento de una “intervención humanitaria no institucional” como proponía Lillich¹⁵⁸. Fue en estos mismos años cuando en la comunidad científica partidaria de emplear la fuerza para la protección de los derechos humanos comenzó a desarrollarse un nuevo estudio de destacada importancia sobre la intervención y la acción descentralizada, conocido como la doctrina de la “injerencia humanitaria” que enseguida examinaremos.

En la década de los años ochenta del pasado siglo, el desarrollo más significativo se produjo gracias a los trabajos de destacados juristas como Antonio Cassese, John D’Angelo o Franz W. Paasche¹⁵⁹ que, influidos por el insigne internacionalista francés Charles Rousseau, aportaron la doctrina legitimadora más generalizada hasta finales de la Guerra Fría¹⁶⁰. En su opinión, la acción humanitaria se define por su finalidad de efectuar acciones dirigidas a hacer respetar las normas de carácter humanitario tal como Charles Rousseau había conceptualizado la intervención humanitaria: «*l’action exercée par un État contre un gouvernement étranger dans le but de faire cesser les traitements contraires aux lois de l’humanité qu’il applique à ses propres ressortissants*»¹⁶¹.

A partir de ahí, acciones, con y sin uso de la fuerza, se llevaron a cabo, tanto con carácter unilateral, como multilateral o institucional, teniendo *a priori* el objetivo de salvar vidas humanas y socorrer a las víctimas de diversas catástrofes humanitarias con graves violaciones de los derechos humanos como las que tuvieron lugar en los conflictos armados desencadenados en Liberia, Somalia, Ruanda, Bosnia-Herzegovina y Kosovo en los años noventa.

Dichas catástrofes humanitarias fueron cambiando en cierto modo la noción de no intervención y, ya en la postguerra fría, Jean Pictet afirmó que la intervención humanitaria de los

¹⁵⁶ REISMAN, M., y MCDUGAL, M.S., *Memorandum upon humanitarian intervention to protect the Ibos*, S.N., New Haven, 1968.

¹⁵⁷ *Interim Report of the Sub-Committee on the International protection of Human Rights by General International Law*, ILA Report of the Fifty-Fourth Conference, The Hague, 1970; *Second Interim Report of the Sub-Committee on the International Protection of Human Rights by General International Law*, ILA, Report of the Fifty-Fifth Conference, New York, 1972; *Third Interim Report of the Sub-Committee on the International protection of Human Rights by General International Law*, ILA, Report of the Fifty-Six Conference, New Delhi, 1974; *Final Report of the Sub-Committee on the International protection of Human Rights by General International Law*, ILA, Report of the Fifty-Seventh Conference, Madrid, 1976.

¹⁵⁸ LILLICH, R., “Humanitarian intervention through the United Nations: towards the development of criteria”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* vol. 53, n° 3, 1993, pp. 557-575.

¹⁵⁹ CASSESE, A. (ed.), *The Current Legal regulation of the use of Force* (vol. 10), Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1986; D’ANGELO, J.R., “Resort to force by states to protect nationals: the US rescue mission to Iran and its legality under international law”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 21, 1980, pp. 485; PAASCHE, F.W., “Use of Force in Combatting Terrorism”, *The Columbian Journal of Transnational Law*, vol. 25, 1986, pp. 377.

¹⁶⁰ FONTEYNE, J-P., “Customary International Law Doctrine of Humanitarian Intervention: It’s Current Validity under the UN Charter”, *cit.*, pp. 203 y ss.

¹⁶¹ ROUSSEAU, Ch., *Droit international public*, *cit.*, p. 49.

Estados tenía como objetivo acabar con las violaciones del derecho internacional humanitario al que definió como el conjunto de

*Règles internationales d'origine conventionnelle ou coutumière, qui sont spécialement destinées à régler les problèmes humanitaires découlant directement des conflits armés, internationaux ou non internationaux et qui restreignent, pour des raisons humanitaires, le droit des parties au conflit d'utiliser les méthodes et moyens de guerre de leur choix ou protègent les personnes et les biens affectés, ou pouvant être affectés par le conflit*¹⁶².

Lo dicho hasta ahora tiene que ver con la doctrina continental europea y, de forma especial, con la escuela jurídica francesa. Sin embargo, al otro lado del Canal de la Mancha, aunque la escuela clásica había sido más bien partidaria de la no intervención, autores contemporáneos, con un carácter tal vez más político que jurídico y utilizando la solidaridad como punto de partida, se han ido planteando la cuestión de la intervención humanitaria. Es el caso de destacados profesores de Política y Relaciones Internacionales como Nicholas J. Wheeler¹⁶³, aunque, con anterioridad, otros como Thomas Franck ya habían señalado que la intervención unilateral:

*... to overthrow injustice begins to seem less wrong than to turn aside. Like civil disobedience, however, this sense of superior "necessity" belongs in the realm not of law but of moral choice, which nations, like individuals, must sometimes make, weighing the costs and benefits to their cause, to the social fabric, and to themselves*¹⁶⁴.

El trabajo de Wheeler se centró en las víctimas de abusos de los derechos humanos y en los Estados que promueven la justicia y el respeto de los tratados internacionales relevantes en esta materia, señalando que en casos extraordinarios en los que un Estado comete graves violaciones de los derechos humanos de sus ciudadanos - como los crímenes contra la humanidad - la comunidad internacional debe reaccionar basándose en principios morales para poner fin a las atrocidades, siendo conscientes, no obstante, del peligro que supone esta respuesta basada en la moral pero contraria a las normas internacionales construidas alrededor de la soberanía de los Estados y de la prohibición del uso de la fuerza. Con todo, según Wheeler, son exigibles cuatro requisitos para que la intervención pueda considerarse humanitaria: Debe haber una causa justa, como una emergencia humanitaria excepcional o "suprema"; la fuerza debe emplearse como último recurso; la intervención debe satisfacer el requisito de proporcionalidad y debe, finalmente, existir una alta probabilidad de que el uso de la fuerza consiga "resultados humanitarios positivos"¹⁶⁵.

Desde esta perspectiva, quienes consideran la intervención humanitaria unilateral empleada a favor de la población civil en dificultades como un derecho consuetudinario¹⁶⁶ indican que su ejercicio disfrutará del estatuto jurídico de una excepción al principio de no intervención.

¹⁶² PICTET, J., "Le droit international humanitaire : définition", en AA.VV., *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Pedone, Paris, 1986, p. 13.

¹⁶³ Vid. WHEELER, N.J., *Saving Strangers: Humanitarian Intervention*, Oxford University Press, 2000.

¹⁶⁴ FRANCK, T., y RODLEY, N., "After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Military Force", *AJIL*, vol. 67, n° 2, 1973, pp. 275-305.

¹⁶⁵ *Ibid*, p. 34.

¹⁶⁶ Vid. BROWNLIE, I., *International Law and the Use of Force by States*, Calderon Press, Oxford, 1963, p. 388; VALEK, P., "Is Unilateral Humanitarian Intervention Compatible with UN Charter?", *MJIL*, vol. 26, 2005, pp. 1228-1232.

El debate se centraría entonces “sobre su alcance y límites”¹⁶⁷. Se trataría de un derecho consuetudinario que no “decaído” como consecuencia del establecimiento de las Naciones Unidas¹⁶⁸ aunque no exista un tratado internacional que lo considere “jurídicamente vinculante”¹⁶⁹.

Una perspectiva diferente fue la que aportaron juristas como Olivier Corten, Pierre Klein, Olivier Paye, Jean Salmon y Ian Brownlie¹⁷⁰ quienes defendieron que la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de la ONU había hecho posible debatir acerca de la derogación de la exclusividad de las competencias territoriales y la soberanía del Estado en casos de crisis humanitarias. Entendían que la Declaración consideraba legítima la clásica acción de terceros Estados en materia de asistencia humanitaria, sin el consentimiento del Estado objeto de la acción.

A esta doctrina favorable a la intervención humanitaria corresponden no solo opiniones individuales sino también de instituciones científicas internacionales que adoptaron documentos a favor de la misma defendiendo su existencia de acuerdo con el derecho internacional consuetudinario. En ese sentido, se puede citar el informe de 1970 del subcomité de la International Law Association (ILA) sobre protección de los derechos humanos en el que se indica que: «*The doctrine of humanitarian intervention appears to have been so clearly established under customary international law, that only its limits and not its existence is subject to debate*»¹⁷¹.

Es preciso citar también la Resolución del IDI adoptada en su reunión de Wiesbaden de 1975 en favor de las “medidas asistenciales” en situaciones de conflicto armado interno, que: «*The forwarding of relief or other forms of purely humanitarian aid for the benefit of victims of a civil war should be regarded as permissible*»¹⁷².

Pocos años después, en su sesión de Santiago de Compostela de 1989, el IDI añadió las condiciones y los límites que los Estados y las organizaciones internacionales debían respetar en su reacción frente a las graves violaciones de los derechos fundamentales. La Resolución no se

¹⁶⁷ Informe de la *International Law Association (ILA)* según el cual “The doctrine of humanitarian intervention appears to have been so clearly established under customary international law, that only its limits and not its existence is subject to debate”, *International Law Association, The international protection of human rights by general international law*, interim report of the subcommittee, international committee on human rights, 1970, p. 11. Vid. FONTEYNE, J.P., “Customary International Law Doctrine of Humanitarian Intervention: It’s Current Validity under the UN Charter”, *cit.*, pp. 205-232; NANDA, V.P., “Tragedies in Northern Iraq, Liberia, Yugoslavia, and Haiti-Revisiting the Validity of Humanitarian Intervention Under International Law-Part I”, *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 20, 1991, p. 310.

¹⁶⁸ “Neither terminated nor weakened”, (REISMAN, M., y MCDOUGAL, M.S., *Memorandum...cit.*, p. 171). También ABI-SAAB, G., “Cours Général de Droit International Public”, *RCADI* vol. 207, 1987, p. 178.

¹⁶⁹ Vid. BERNHARDT, R., “Customary International Law”, en BERNHARDT, R., *Encyclopedia of public international law*, North Holland Publishing, Amsterdam, 1992, pp. 898-905; CHARNEY, J. I., “The persistent objector rule and the development of customary international law”, *BYIL*, vol. 56, n° 1, 1986, pp. 1-24.

¹⁷⁰ CORTEN, O., KLEIN, P., “L’assistance humanitaire face à la souveraineté des Etats”, *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme*, n° 11, 1992, p. 359; PAYE, O., *Sauve qui veut?*, *cit.*, pp. 169-170; SALMON, J., “Les Circonstances excluant l’illicéité”, *cit.*, 1987, pp. 89-225; BROWNLIE, I., *International Law and the Use of Force by States*, *cit.*, p. 282.

¹⁷¹ *International Law Association, The International Protection of Human Rights by General International Law*, in *International Commission on Human Rights, Interim Report of the Subcommittee 11*, 1970, p. 50.

¹⁷² IDI, *The Principle of Non-Intervention in Civil Wars*, Session of Wiesbaden, 1975, Art. 4.1.

puede considerar de ningún modo como un intento del IDI de promover la adopción de medidas que supongan una presencia material en el territorio del Estado que sufre un conflicto o un atentado contra la exclusividad de las competencias territoriales del Estado¹⁷³. Se trata, por el contrario, de una reafirmación de su anterior decisión de Wiesbaden relativa al “principio de no intervención en las guerras civiles” para luego establecer como *excepción* al mismo el derecho a la asistencia humanitaria, indicando que:

*An offer by a State, a group of States, an international organization or an impartial humanitarian body such as the International Committee of the Red Cross, of food or medical supplies to another State in whose territory the life or health of the population is seriously threatened cannot be considered an unlawful intervention in the internal affairs of that State. However, such offers of assistance shall not, particularly by virtue of the means used to implement them, take a form suggestive of a threat of armed intervention or any other measure of intimidation; assistance shall be granted and distributed without discrimination. States in whose territories these emergency situations exist should not arbitrarily reject such offers of humanitarian assistance*¹⁷⁴.

Según el IDI los derechos fundamentales habían dejado de pertenecer únicamente a la jurisdicción interna de los Estados:

Los derechos humanos son la expresión directa de la dignidad de la persona humana. La obligación de los Estados de asegurar su respeto se desprende del propio reconocimiento de esta dignidad proclamada en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Esta obligación Universal es, según la fórmula utilizada por la Corte Internacional de Justicia, una obligación *erga omnes*: incumbe a todos los Estado con respecto a la comunidad internacional en su conjunto, y todo Estado tiene un interés jurídico en la protección de los Derechos Humanos¹⁷⁵.

La Resolución formulaba que en el caso de impedimento formal o rechazo arbitrario a la prestación de los socorros alimentarios o sanitarios, en aquellas situaciones que amenazan gravemente la salud y la vida, la comunidad internacional podría recurrir a una asistencia humanitaria como excepción del principio de no intervención en los asuntos del Estado concernido y con ese motivo se la consideraría legítima. La acción podría ser llevada a cabo tanto a nivel institucional como descentralizado o por una ONG de vocación humanitaria sin el consentimiento del Estado¹⁷⁶.

¹⁷³ SANDOZ, Y., “Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿de qué hablamos?”, *RICR*, 1992, p. 234; ARANGIO-RUIZ, G., “Quinto informe sobre la responsabilidad de los Estados”, Naciones Unidas, A/CN.4/444/Add. 1, 1992, p. 18, párr. 68, y “Séptimo informe sobre la responsabilidad de los Estados”, Naciones Unidas, A/CN.4/469 y Add. 1 y 2, 1995.

¹⁷⁴ IDI, *The Protection of Human Rights and the Principle of Non-intervention in Internal Affairs of States*, Session of Santiago de Compostela, 1989, Art. 5.

¹⁷⁵ *La protección de los derechos humanos y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados*, IDI, 13 de septiembre de 1989; *AIDI*, vol. 63-II, 1990. Traducción del autor de la tesis.

¹⁷⁶ Vid. DOMESTICI-MET, M.J., “Propos sur le droit à l'assistance”, en AA.VV., *Law in humanitarian crises/Le droit face aux crises humanitaires*, vol. 2, 1995, pp. 125-150; CONDORELLI, L., “Intervention Humanitaire et/ou Assistance Humanitaire?, Quelques certitudes et beaucoup d'interrogations”, en NAUMI, N., MESSER, N., (eds.), *International Legal Issues Arising under the United Nations Decade of International Law*, 1995, pp. 999-1012; MILLS, K. “International Organizations, Human Rights and Sovereignty:

En todo caso, hay que señalar que el IDI se refería a aquellas acciones como “medidas asistenciales” sin utilizar en sus disposiciones la locución de intervención humanitaria o asistencia humanitaria. Además, se limitaba a las situaciones de emergencia humanitaria consecuencia de una catástrofe natural u otras situaciones de emergencia similares. Sin embargo, dado que la CIJ se había pronunciado de forma semejante en su sentencia sobre las Actividades en Nicaragua y contra Nicaragua, es decir, en una catástrofe humanitaria consecuencia de un conflicto armado, los juristas partidarios de la licitud de la intervención a favor de la protección de los derechos humanos defienden que se podrían aplicar en situaciones de conflicto armado no internacional. Consideran que la gravedad de la infracción flagrante de los derechos fundamentales, como los actos de agresión y de genocidio, pueden constituir amenazas a la paz y la seguridad internacionales y justificarían tanto la aplicación de las medidas coercitivas por una institución - sin referirse explícitamente al Consejo de seguridad - como el envío de asistencia humanitaria¹⁷⁷.

Años más tarde, el IDI también indicó que toda medida, individual o colectiva, adoptada por los Estados con el fin de proteger los derechos humanos debería cumplir las siguientes condiciones:

*All measures, individual or collective, designed to ensure the protection of human rights shall meet the following conditions : 1. except in case of extreme urgency, the State perpetrating the violation shall be formally requested to desist before the measures are taken ; 2. measures taken shall be proportionate to the gravity of violation ; 3. measures taken shall be limited to the State perpetrating the violation ; 4. the States having recourse to measures shall take into account the interests of individuals and of third States, as well as the effect of such measures on the standard of living of the population concerned*¹⁷⁸.

En un sentido semejante, la CDI también aportó excepciones al artículo 2.7 de la Carta en su *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*. La primera se encuentra en el artículo 50 del proyecto, relativo a la “reacción individual”, en el que indica que el Estado lesionado puede reaccionar contra el Estado responsable estableciendo contramedidas, siempre que éstas no afecten a:

- a) La obligación de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, como está enunciada en la Carta de las Naciones Unidas; b) Las obligaciones establecidas para

Humanitarian Access and Intervention”, Center of Refugees Studies, York University, prepared for delivery at the 1996 annual meeting of International Studies Association, San Diego, California, 1996; OJINAGA RUIZ, *Emergencias Humanitarias y Derecho Internacional: la asistencia a las víctimas*, cit., p. 55, nota 77.

¹⁷⁷ Vid., entre otros, DE VISSCHER, C., *Theory and Reality in International Law*, Princeton University Press, 2015; *Les violations graves et fréquentes des droits de l’homme y compris celles qui affectent les minorités ethniques, religieuses et linguistiques, suscitent la légitime et croissante indignation de l’opinion publique et déterminent maints Etats et organisation internationales à recourir à des mesures diverses pour assurer le respect des droit de l’homme*. (Resolución del Instituto de Derecho Internacional, cit., 1989).

¹⁷⁸ IDI, *The Protection of Human Rights and the Principle of Non-intervention in Internal Affairs of States*, cit., Art. 4.

la protección de los derechos humanos fundamentales; c) Las obligaciones de carácter humanitario que prohíben las represalias; d) Otras obligaciones que emanan de normas imperativas del derecho internacional general¹⁷⁹.

Dicho artículo 50 también establece que debe existir un expreso y previo consentimiento del Estado concernido de aceptación de la ofrecida asistencia humanitaria procedente de otro Estado, aunque la acción puesta en práctica por una ONG de vocación humanitaria sin consentimiento del mismo no se podrá considerar ilícita.

Eso no significaría de ningún modo reemplazar la ayuda humanitaria principal que aporta el Estado a las víctimas sino que, como afirma Rosario Ojinaga, el artículo 50 se limita a precisar el nivel de una armonización con la regla de la exclusividad de las competencias territoriales del Estado y, en su caso, con la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales establecida en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas¹⁸⁰.

Otra excepción se encuentra en el artículo 54 del proyecto, titulado “las medidas tomadas por Estados distintos a los Estados lesionados”, señalando el quebrantamiento grave de las obligaciones imperativas del Derecho internacional como una posible justificación, sin especificar explícitamente cuales son las contramedidas a ejercer¹⁸¹. Tampoco aclara su posición ante las medidas legítimas que el Estado o grupo de Estados puedan poner en práctica a este respecto para hacer llegar la asistencia humanitaria; por tanto, la interpretación de este artículo únicamente nos indica que cabría la posibilidad de que un tercer Estado pudiera tomar medidas lícitas contra el agresor y efectuara una intervención armada unilateral si fuese necesario:

Este capítulo no prejuzga acerca del derecho de cualquier Estado, facultado por el párrafo 1 del artículo 48 para invocar la responsabilidad de otro Estado, a tomar medidas lícitas contra este Estado para asegurar la cesación de la violación y la reparación en interés del Estado lesionado de los beneficiarios de la obligación violada.

Conviene indicar que las excepciones que establecen el IDI y la CDI al principio de no intervención se diferencian en que las adoptadas por el IDI se aplican únicamente a las catástrofes humanitarias *stricto sensu*, mientras que las de la CDI se refieren a todo tipo de catástrofes y además dan prioridad a la protección de los desplazados en toda situación de urgencia.

Digamos finalmente que la CIJ, como ya hemos apuntado, se había pronunciado al respecto en su sentencia de 1986 relativa a las Actividades militares y paramilitares con y contra Nicaragua, en la que afirmó que una acción con fines de asistencia humanitaria forma parte del derecho internacional consuetudinario¹⁸². No es esta la única puntualización hecha por la CIJ pero, como hemos visto, constituye la piedra angular en la que se fundamentan las investigaciones que se dedican al desarrollo de la acción de la comunidad internacional en grandes catástrofes

¹⁷⁹ Proyecto de Artículos sobre *responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, 53º período de sesiones, CDI, A/RES/56/83, de 28 de enero de 2001; Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención y la Injerencia en los Asuntos Internos de los Estados A/RES/36/103, 9 de diciembre de 1981.

¹⁸⁰ OJINAGA RUIZ, R., *Emergencias humanitarias y derecho internacional: la asistencia a las víctimas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 50.

¹⁸¹ CRAWFORD, J., *Third report on State responsibility*, A/CN.4/507 and Add. 1-4, 2000, párrs. 401-402.

¹⁸² “The Court considers that it is part and parcel of customary international law”, en *Military and Paramilitary Activities (Nicaragua v. U.S.)*, cit., 14 June 1986, p. 106.

humanitarias de acuerdo con la Carta. En el texto citado, la CIJ estableció una línea que diferenciaba la ayuda humanitaria que prestan los Estados - como el material asistencial indispensable para la supervivencia - de la intervención unilateral ilegítima, señalando que la ayuda humanitaria de Estados Unidos a la Contra no se podría considerar como una intervención internacional ilícita. En concreto, según el párrafo 242 de la sentencia:

*The Court therefore finds that the support given by the United States, up to the end of September 1984, to the military and paramilitary activities of the contras in Nicaragua, by financial support, training, supply of weapons, intelligence and logistic support, constitutes a clear breach of the principle of non-intervention. The Court has however taken note that, with effect from the beginning of the United States governmental financial year 1985, namely 1 October 1984, the United States Congress has restricted the use of the funds appropriated for assistance to the contras to humanitarian assistance (paragraph 97 above). There can be no doubt that the provision of strictly humanitarian aid to persons or forces in another country, whatever their political affiliations or objectives, cannot be regarded as unlawful intervention, or as in any other way contrary to international law. The characteristics of such aid were indicated in the first and second of the fundamental principles declared by the Twentieth International Conference of the Red Cross, that "The Red Cross born of a desire to bring assistance without discrimination to the wounded on the battlefield, endeavours - in its international and national capacity to prevent and alleviate human suffering wherever it may be found. Its purpose is to protect life and health and to ensure respect for the human being. It promotes mutual understanding, friendship, co-operation and lasting peace amongst all peoples" and that It makes no discrimination as to nationality, race, religious beliefs, class or political opinions. It endeavours only to relieve suffering, giving priority to the most urgent cases of distress*¹⁸³.

En definitiva, a lo largo de los años setenta y ochenta del siglo pasado, una parte de la doctrina internacionalista trabajó para conseguir que el Consejo de Seguridad, bloqueado por la Guerra fría, reconociera los avances del IDI y los trabajos de la CDI en materia de catástrofes humanitarias en el sentido de aceptar la existencia de un derecho excepcional de los Miembros de la comunidad internacional para actuar en las crisis humanitarias que se diferenciara de la clásica acción de los Estados en situaciones de conflicto armado internacional reguladas por los Convenios de Ginebra. Ello no impidió que otros siguieran considerando que tanto el Derecho internacional consuetudinario como el convencional negaban la licitud de la intervención humanitaria. El precepto del artículo 2.4 de la Carta estaba claro y no había sido modificado por norma posterior alguna¹⁸⁴.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 217.

¹⁸⁴ Vid. CHESTERMAN, S., *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2001; GANJI, M., *International protection of human rights*, cit., p. 43; POTTER, P.B., *l'Intervention en Droit International Moderne*, Sirey, Madison, 1931, p. 84; HANNIKAINEN, L., "Peremptory norms (jus cogens) in international law: historical development", vol. 1. Coronet Books Inc., Philadelphia, 1988; DANILENKO, G.M., "International Jus Cogens: Issues of Law-making", *EJIL*, 1991, pp. 42-65.

SEGUNDA PARTE



**LA DOCTRINA DE LA INJERENCIA HUMANITARIA Y
LAS CATÁSTROFES HUMANITARIAS DE
LOS AÑOS NOVENTA DEL PASADO SIGLO**

CAPÍTULO PRIMERO

LA INJERENCIA HUMANITARIA: ¿INTERVENCIÓN O ASISTENCIA HUMANITARIA?

1. LA NECESIDAD DE SUPERAR LA PARALIZACIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Al objeto de hacer frente a catástrofes humanitarias originadas por conflictos armados, a lo largo de los años setenta del pasado siglo se produjeron varias actuaciones de carácter internacional sin cobertura de la ONU que pusieron en cuestión tanto la eficacia de los mecanismos de esta última para alcanzar sus propósitos -en este caso, fundamentalmente, el mantenimiento de la paz y la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural y humanitario, así como el respeto y la promoción de los derechos humanos- como la licitud de la acción desarrollada por los Estados ante la inacción de la Organización universal. Aunque no fueron las únicas, baste recordar al efecto la crisis de Biafra-Nigeria de 1968 y las intervenciones de la India en Pakistán Oriental, de Vietnam en Camboya y de Tanzania en Uganda, todas ellas en 1979¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Hubo otros conflictos que dieron lugar a catástrofes humanitarias, como los de Vietnam, Argelia, Tíbet y Sudán, que tampoco motivaron la acción del Consejo de Seguridad. Ni siquiera en este último caso, cuando, en 1986, el representante del Programa para Naciones Unidas para el Desarrollo fue expulsado del Sudán durante el tiempo en que se negociaban con el Gobierno de Jartum las condiciones de la *Operación Rainbow* para proporcionar socorro a la población civil que se encontraba en zonas controladas por los bandos en conflicto. Las autoridades políticas de la capital impidieron la llegada y distribución de la asistencia humanitaria durante dos años en las zonas en que residían y actuaban los rebeldes. Sobre esa cuestión vid. BURR, M. y COLLINS, R.O., *Requiem for the Sudan: War, Drought, and Disaster Relief on the Nile.*, Westview Press, Boulder, 1995, pp. 59 y ss; MINEAR, L., *Humanitarianism under siege: a critical review of Operation Lifeline Sudan*, The Red Sea Press, Tenton, 1991, pp. 9 y ss.

En aquellos años de Guerra Fría, la división existente entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas inmovilizaba cualquier posibilidad de acción. Como consecuencia, las reuniones celebradas a petición de los miembros de la ONU -cuando las hubo- acabaron casi siempre siendo un debate sobre el principio de no intervención y sólo en escasas ocasiones fue posible que el Consejo de Seguridad pudiera adoptar una resolución al objeto de atajar situaciones catastróficas con decenas de víctimas mortales; tuvieron, por consiguiente, carácter excepcional las Resoluciones 232 (1966) y 253 (1968), a raíz de la rebelión en Rodesia del Sur, y 418 (1977), con motivo del *apartheid* y de la presencia de Suráfrica en Namibia.

Por ese motivo, según puso de relieve el profesor Luiggi Condorelli¹⁸⁶, fue decisivo recurrir a “soluciones de bricolaje” acerca de las competencias de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, ya que los mecanismos institucionales paralizados por el veto no proporcionaban resultados significativos para hacer respetar lo establecido en la propia Carta o en los Convenios de Ginebra¹⁸⁷. Fue necesario también reflexionar sobre la compleja tensión entre los diversos puntos de vista acerca de la acción humanitaria -unilateral, multilateral e institucional- y examinar de nuevo las modalidades de acción admitidas por el Derecho Internacional en los supuestos en los que el Estado que sufría la situación catastrófica rechazaba o impedía de forma arbitraria los ofrecimientos de asistencia humanitaria que se le brindaban, o cuando la parte en conflicto que ejercía el control efectivo sobre el terreno obstaculizaba el acceso de la ayuda o el desarrollo de la labor humanitaria. Ejemplo de este tipo de acciones fueron tanto las retenciones en los puntos de control de los agentes de las misiones humanitarias y de sus bienes como los actos de violencia ejercidos contra las misiones humanitarias: detenciones, secuestros e, incluso, asesinatos. Como una consecuencia de esta situación hay que señalar el gran número de publicaciones que fueron apareciendo por aquellos años relativas al principio de no intervención, a las crisis humanitarias que se estaban produciendo como consecuencia de conflictos armados y a la necesidad de buscar soluciones eficaces a estas últimas de acuerdo con un Derecho internacional que, tal vez, fuera necesario revisar al efecto¹⁸⁸.

¹⁸⁶ CONDORELLI, L., “Intervention Humanitaire et/ou Assistance Humanitaire?, Quelques certitudes et beaucoup d’interrogations”, *cit.*, p. 1010.

¹⁸⁷ Por ejemplo, a principios de los años setenta del siglo pasado la ONU disponía de los medios necesarios para enfrentarse a los problemas sociales ocasionados por el proceso de descolonización iniciado en la década anterior. Para los conflictos armados internacionales que estallaron en aquella época, como ya se ha referido en capítulos anteriores, la Resolución 2816 (XXVI) de la Asamblea General sobre la asistencia en casos de desastres naturales y otras situaciones de desastre, de 1971, estableció la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para Casos de Desastres (UNDRO) a partir de la cual se instituyó la función de coordinación de los actores humanitarios. Entre los objetivos de UNDRO se destacó el de dirigirse a los Estados con el fin de coordinar sus políticas y comportamientos aunque todo aquello no fue suficiente para impedir que las catástrofes humanitarias vuelvan a suceder. Entre los textos internacionales adoptados con el fin de hacer respetar las normas humanitarias y reaccionar ante las violaciones graves del derecho internacional humanitario pueden citarse la Resolución XXIII adoptada por la Conferencia de Teherán sobre Derechos Humanos de 1968 y el artículo 89 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra, de 1977.

¹⁸⁸ Vid. TORRELLI, M., “¿De la asistencia a la injerencia humanitaria?”, *RICR*, vol. 17, n° 111, 1992, pp. 245 y ss; ROBERTS, A., “The Laws of War: Problems of Implementation in Contemporary Conflicts”, *DJIL*, vol. 6, 1995, pp. 31 y ss.

El objetivo de esas aportaciones doctrinales fue el de adaptar el Derecho internacional a las nuevas circunstancias o el de sugerir la introducción de modos de acción que fueran respetuosos con las normas internacionales vigentes en la materia, fundamentalmente los Convenios de Ginebra de 1949, sus Protocolos Adicionales I y II de 1977, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de 1966, así como otros instrumentos pertinentes en la esfera de los derechos humanos que no estuvieran en contradicción con lo establecido en la Carta de la ONU¹⁸⁹. Se trataba, con esa finalidad, de lograr que el Consejo de Seguridad se hiciera eco de los avances que ya estaba realizando tanto en el seno de la propia Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas como en instituciones internacionales de carácter científico tan relevantes como el Instituto de Derecho Internacional o la International Law Association a las que ya nos hemos referido.

Entre las propuestas que se plantearon¹⁹⁰, la más importante y la que sin duda tuvo una mayor trayectoria fue la del “derecho/deber de injerencia humanitaria” formulado por Mario Bettati y Bernard Kouchner. Se trataba de una propuesta que, en la línea abierta por Rougier en 1910, intentaba justificar la acción internacional de asistencia por motivos humanitarios sin necesidad ni de consentimiento del Estado concernido ni de autorización explícita por parte del Consejo de Seguridad, al modo en el que ya lo venía haciendo el Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en el marco del derecho internacional humanitario.

2. LA INJERENCIA HUMANITARIA EN LA OBRA DE M. BETTATI Y B. KOUCHNER

Como acertadamente ha puesto de relieve Philippe Reynaud¹⁹¹, la propuesta de Mario Bettati y Bernard Kouchner -que se fue modificando poco a poco al objeto de ir adaptando a las necesidades planteadas por las catástrofes humanitarias que se iban produciendo- combinaba finalmente cinco elementos interrelacionados y coherentes. Por un lado, señalaba que las organizaciones que prestaran socorro y ayuda humanitaria a largo plazo deberían disponer de libre acceso a las víctimas tanto de desastres naturales como de catástrofes humanitarias, con independencia de que éstas últimas fueran de origen industrial o consecuencia de conflictos armados. Por otro lado, establecía las bases sobre las que podría llevarse a cabo de forma lícita una acción asistencial *ad hoc*, incluso con apoyo de la fuerza armada, si así se garantizaba la protección a

¹⁸⁹ Vid. ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., MÁRQUEZ CARRASCO, M.-C., y CARRILLO SALCEDO, J.-A., *La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo*, Universidad de Sevilla, 1997, pp. 127 y ss.

¹⁹⁰ Vid., entre otros, CONDORELLI, L., y BOISSON DE CHAZOURNES, L., “Quelques remarques à propos de l'obligation des États de respecter et faire respecter le droit international humanitaire en toutes circonstances”, en SWINARSKI, C., *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Comité international de la Croix-Rouge, Genève, 1984, pp. 17-35; LEVRAT, N., “Les conséquences de l'engagement pris par les Hautes Parties contractantes de «faire respecter» les Conventions humanitaires”, en KALSHOVEN, F., y SANDOZ, Y., (ed.), *Mise en œuvre du droit international humanitaire*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989, pp. 263-296; SANDOZ, Y., “L'intervention humanitaire, le droit international humanitaire et le Comité international de la Croix-Rouge”, *Annales du droit international médical*, vol. 33, 1986, pp. 31-39.

¹⁹¹ RAYNAUD, P., “Les guerres démocratiques”, *DROITS*, n° 56, 2012, p. 9.

las víctimas de una catástrofe humanitaria. Introducía, además, la posibilidad del uso de la fuerza armada de los Estados intervinientes a fin de proteger los convoyes humanitarios que transportaran todo tipo de material de socorro durante las crisis, es decir, una escolta armada en las rutas humanitarias, también referida como la “incursión humanitaria indirecta mediante apoyo a la actuación de las organizaciones no gubernamentales de vocación humanitaria”¹⁹². Naturalmente, cualquier uso de la fuerza armada debería ser aprobado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Daba amparo, también, a la posibilidad de procesar a los responsables de los crímenes de lesa humanidad -que entran en el ámbito del Derecho penal internacional a diferencia de las violaciones de los derechos humanos que son una figura propia del derecho internacional de los derechos humano- ante los tribunales internacionales cuando el Estado con jurisdicción sobre el hecho no tuviera capacidad o disposición para hacerlo. Entre esos crímenes figuraban el de asesinato, exterminio, esclavitud, tortura, violación, *apartheid*, desaparición forzada de personas, deportación o traslado forzoso de población, encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de Derecho internacional.

Desde este planteamiento se puede considerar, en primer lugar, que la “injerencia humanitaria” no es una intromisión o participación en un conflicto armado, internacional o no, sino un medio de introducir una nueva perspectiva en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 al objeto de hacer llegar la ayuda de las ONGs asistenciales a toda víctima humana de una desastre o catástrofe humanitaria que la necesite. Merece también especial interés, como se ha puesto de relieve¹⁹³, la afirmación de que la acción de injerencia humanitaria es legítima siempre que tenga fines exclusivamente asistenciales, tal como defienden algunos partidarios de la doctrina en sus intentos de convertir en normas escritas ese derecho/deber de injerencia. También es importante lo que significa en el sentido de fortalecer el papel asistencial de las ONGs de vocación puramente humanitaria en situaciones de conflicto armado, tanto con el consentimiento del Estado como sin él, y en lo relativo al deber de los Estados de establecer áreas de seguridad en las que se pueda custodiar, asistir y proteger a la población civil y a otros grupos vulnerables -por ejemplo, los militares heridos o enfermos- contra los ataques armados, facilitando la entrega y distribución de la ayuda humanitaria entre el personal civil a lo largo de un conflicto armado. Todo ello dentro de un objetivo global, apuntado por D.J. Scheffer¹⁹⁴, como es el de acabar con los crímenes contra los derechos humanos y con las violaciones del derecho internacional humanitario.

Dicho esto, hay que señalar que el uso del concepto de “injerencia” para referirse a un derecho legítimo de los Estados para actuar en caso de catástrofes humanitarias surgió en los

¹⁹² Aunque con anterioridad no había mencionado esta cuestión, en su artículo sobre “Un droit d’ingérence?” (*Revue Générale de Droit International Public*, vol. XCV, n° 3, 1991, pp. 645 y ss.) y en su obra titulada *Le droit d’ingérence: Mutation de l’ordre international* (Ed. Odile Jacob, Paris 1996, p. 351), Mario Bettati afirmaba que la simple escolta armada a fin de proteger a los convoyes que transportaban material de asistencia humanitaria no constituía una intervención y seguía siendo una injerencia humanitaria asistencial que no necesitaba autorización alguna. La injerencia pasa a ser una intervención armada si se recurre a la fuerza armada para crear zonas de seguridad u otros espacios humanitarios protegidos.

¹⁹³ Vid. TESON, F. R., *Humanitarian Intervention: An inquiry into law and morality*, Dobbs Ferry Transnational Publishers, New York, 1988, p. 115.

¹⁹⁴ Vid. SCHEFFER, D. J., “Toward a modern doctrine of humanitarian intervention”, *University of Toledo Law Review*, vol. 23, 1991, pp. 253 y ss.

años sesenta del pasado siglo con relación a los conflictos armados de Uganda, de Nigeria-Biafra y a la guerra centroafricana. Se atribuye al filósofo francés Jean-François Revel la elaboración en 1979, a raíz de las dos primeras confrontaciones citadas, del después famoso concepto del “*droit d’ingérence*”, derecho de injerencia, en un artículo dedicado a condenar los atropellos cometidos por los dictadores de países africanos, en especial Jean-Bedel Bokaza y el ugandés Idi Amin Dada. En dicho artículo utilizó el término injerencia para referirse al reconocimiento del derecho de una o varias naciones a violar la soberanía de un Estado con autorización o por encargo de una organización internacional como la ONU¹⁹⁵.

Hasta aquél momento, el concepto de injerencia carecía de un significado técnico-jurídico especial. No obstante, la palabra “injerencia” ya había sido utilizada con anterioridad, en 1977, en el artículo 70.1 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales -«El ofrecimiento de tales socorros no será considerado como injerencia en el conflicto ni como acto hostil»- y, con posterioridad, apareció en algunas resoluciones de la Asamblea General como la 2131(XX)¹⁹⁶, la 2625 (XXV)¹⁹⁷, y la 36/103, de diciembre de 1981, en las que la expresión se utilizaba para referirse con carácter muy general a determinadas acciones que se dirigían contra el sistema político, económico, social o cultural de un Estado: «Ningún Estado o grupo de Estados tiene el derecho de intervenir o injerirse en ninguna forma ni por ningún motivo, en los asuntos internos y externos de otros Estados»¹⁹⁸.

Así estaban las cosas hasta la guerra de secesión de Biafra¹⁹⁹, en la que los secesionistas Ibo, una de las etnias existente en Nigeria, se enfrentaron al gobierno de la nación, costando la

¹⁹⁵ Vid. DESSENS, R., *Histoire politique du monde depuis 1943: Les grands enjeux du XXI siècle*, Publibook, Paris, 2010, p. 20. Hay también quienes consideran que el origen de la expresión se localiza en la aportación de Michel Bothe ante la Conferencia de Asociación del Derecho de 1972 según la cual *Il faut souligner que l'obligation d'accepter les secours ou d'y accéder le libre passage ne comporte pas nécessairement la liberté de l'institution fournissant le secours d'y procéder sans le consentement de l'Etat en question. Mais on pourrait se demander si l'on ne doit prévoir une certaine protection pour des envois de secours non-consentis, notamment l'inviolabilité du personnel accompagnant et l'interdiction de la confiscation, toujours quand il s'agit d'un envoi exclusivement humanitaire destiné à la population civile*, (en *Report of the Fifty-fifth Conference Held at New York, August 21st to August 26th, 1974*, p. 296). Otros apuntan que el origen del termino se encuentra en la guerra Afgano-soviética de 1979-1989. Vid. DOMESTICI MET, M.-J., “Humanitarian Action - A Scope for the Responsibility to Protect? Part I, Humanitarian Assistance Looking for a Legal Regime Allowing its Delivery to Those in Need under any Circumstances”, *GJIL*, vol. 1, 2009, pp. 405 y ss.

¹⁹⁶ Declaración de la Asamblea General sobre la inadmisibilidad de la intervención y la injerencia en los asuntos internos de los Estados, A/RES/36/103, 9 de diciembre 1981, párr. 1.

¹⁹⁷ Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación internacional entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, *cit.*, párr. 4.

¹⁹⁸ Declaración de la Asamblea General sobre la inadmisibilidad de la intervención y la injerencia en los asuntos internos de los Estados, *cit.*, Anexo, párr. 1

¹⁹⁹ Vid. HENTSCH, T., *Face au blocus: Histoire de l'intervention du Comité international de la Croix-Rouge dans le conflit de Nigéria 1967-1970*, Institut universitaire de Hautes Études internationales, Genève, 1973; MARTENS, P., “Les modalités de l'intervention di Comité International de la Croix-Rouge dans le conflit du Nigeria”, *AFDI*, vol. 15, 1969, pp. 183-209.

vida -en la mayoría de los casos a causa de la hambruna- de al menos 600.000 personas y el desplazamiento de 2.000.000 de personas de sus hogares, de las cuales más de 50.000 huyeron a países vecinos²⁰⁰. En aquella ocasión, aunque las autoridades del Estado rehusaron toda oferta de cooperación internacional²⁰¹, algunas organizaciones e instituciones humanitarias, UNICEF entre otras, establecieron un puente aéreo que, según ACNUR, transportó cada noche más de 500 toneladas de ayuda humanitaria.

En ese contexto, y a pesar de que otras organizaciones mantuvieron un silencio cómplice y no denunciaron los crímenes cometidos por el Gobierno nigeriano contra su población²⁰², UNICEF, como otros agentes humanitarios solidarios, no dudaron en cruzar las fronteras ilegalmente, lo que supuso una revolución en la acción humanitaria tradicional frente al concepto fundamental de soberanía estatal donde el Estado ejerce su exclusiva jurisdicción sobre los asuntos que se encuentran bajo su competencia territorial. Esas acciones fueron las primeras de su índole y sembraron la idea de que era posible prescindir de la norma tradicional que requería el consentimiento previo del Estado para ofrecer ayuda humanitaria²⁰³. Esa es la razón de que, en 1987, ante el cariz que tomaban los acontecimientos, Bernard Kouchner -que había desempeñado diversos cargos en la Cruz Roja durante el conflicto de Biafra y más tarde llegó a ser Ministro de Asuntos Exteriores de Francia y uno de los fundadores de MSF- y Mario Bettati²⁰⁴ -profesor a la sazón de la Facultad de Derecho en la Universidad Paris I- organizaran el ya célebre “Premier Congrès de Droit et de Morale Humanitaires” en el que teorizaron sobre la necesidad y el deber de acción con fines humanitarios, forjando el concepto de “*Droit d’Ingérence Humanitaire*” que llegaría a ser propuesto al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y que enseguida abordó y perfiló la doctrina jurídica internacional²⁰⁵.

²⁰⁰ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo, 2000: cincuenta años de acción humanitaria*, Icaria, 2000, p. 53.

²⁰¹ El gobierno nigeriano llegó a declarar que *parce qu’elle maintenait en vie ceux qui avaient osé prétendre à une indépendance presque unanimement condamnée, cette assistance ne méritait pas de respect*. Vid. DOMESTICI-MET, M.-J., “L’aide humanitaire : terrain de consensus et espace de controverses”, en *Aide humanitaire internationale, un consensus conflictuel ?*, Economica, Paris, 1996, p. 14.

²⁰² Algunos médicos, que trabajaban con el CICR, viajaron hasta esta zona de conflicto decididos a romper el silencio que les imponía la Organización y eligieron dar testimonio y denunciar los actos de violencia cometidos por el gobierno nigeriano; vid. RYFMAN, P., *Histoire de l’humanitaire*, La Découverte, Paris, 2010, p. 52; KOUCHNER, B., “Conférence Internationale De Droit Et Morale Humanitaire”, en BETTATI, M., y KOUCHNER B., *Le devoir d’ingérence: peut-on les laisser mourir? Conférence internationale de Droit et morale humanitaire, tenue à Paris, les 26, 27 et 28 janvier 1987 à Paris*, Denoël, 1987.

²⁰³ Esta situación promovió la creación de Médicos sin Fronteras (MSF), una ONG que actuó desde entonces en situaciones excepcionales sobre la base de que los organismos humanitarios no necesitaban el consentimiento del gobierno para prestar asistencia en el territorio controlado por los insurgentes si el acceso a estas regiones no requería el tránsito por zonas controladas por dicho gobierno. Vid. SANDOZ, Y., “Le droit d’initiative du Comité international de la Croix-Rouge”, *German Yearbook of International Law*, vol. 22, Duniker & Humbolt, Berlin, 1979, p. 365.

²⁰⁴ Una destacada elaboración en BETTATI, M., *Le droit d’ingérence: Mutation de l’ordre international*, Odile Jacob, Paris, 1996.

²⁰⁵ En el Congreso participaron Mario Bettati y la organización “*Médecins du Monde*”, presidida en aquel momento por Bernard Kouchner, con la presencia del Presidente francés François Mitterrand y del Primer

Sin embargo, el término “injerencia” planteaba dificultades. M. Bettati indicó que esta expresión de injerencia -inicialmente criticada como ilógica por suponer «el derecho a una acción a la que no se tiene derecho»²⁰⁶- carecía de contenido jurídico propio si no iba acompañada por el adjetivo “humanitaria”²⁰⁷. Por otra parte, la expresión “injerencia” utilizada tanto por J-F. Revel como por las mencionadas resoluciones de la ONU era asimilable al de intervención, estableciendo una indeterminación que se complica aún más con el estudio de las distintas intervenciones posiblemente lícitas: «*L'ingérence ne désigne pas un concept juridique déterminé dans la littérature du droit international. Sous cette dénomination les ouvrages traitent plutôt de l'intervention*»²⁰⁸

De esta manera, la formulación de la injerencia humanitaria otorgó una nueva dimensión al estudio de la intervención humanitaria²⁰⁹, logrando un notable cambio a nivel mundial en la percepción del uso de la locución “injerencia” en relación con la de “intervención” -entendida por lo general como intrusión, ilicitud, interferencia, intromisión, interposición importuna e inconveniente²¹⁰- hacia una nueva acepción que entrelaza el deber y el derecho a la asistencia humanitaria con relación al respeto de los derechos humanos fundamentales -como el derecho a la vida, enunciado por el artículo 3 de la Declaración Universal de 1948, el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos y Sociales de (ambos de 1966)- y a la labor primordial de las ONGs en esta materia.

El Congreso internacional concluyó con la aprobación, por unanimidad, de la Resolución sobre “el reconocimiento del derecho a la asistencia humanitaria y del deber de prestar esta asistencia” -inspirada en una fórmula ya utilizada por la Academia Internacional de Derechos Humanos en 1986- en la que se señalaba que todos los Estados deberían reconocer al mismo tiempo el derecho de las víctimas a la asistencia humanitaria y la obligación de los Estados a aportar su contribución a la misma.

Ministro Jacques Chirac: “Premier Congrès de Droit et de Morale Humanitaires”, Faculté de Droit de Paris-Sud, Paris, 1987.

²⁰⁶ BULA-BULA, S., “L'idée d'ingérence à la lumière du nouvel ordre international”, *African Journal of International and Comparative Law*, vol. 6, 1994, p. 14.

²⁰⁷ BETTATI, M., “Un droit d'ingérence”, *RGDIP*, cit., p. 644.

²⁰⁸ *Ibid.* p. 641.

²⁰⁹ Michel Bazylér señala que no existió una fórmula apropiada para caracterizar exactamente la intervención humanitaria hasta finales de los años 80 (BAZYLER, M.J., “Reexamining the doctrine of humanitarian intervention in light of the atrocities in Kampuchea and Ethiopia”, *SJIL*, vol. 23, n° 2, 1987, p. 547).

²¹⁰ *Vid.* DEPUIS, C., “Liberté des voies de communication, Relations internationales”, *RCADI*, vol. 2, 1924, p. 369; también HENTUNEN, E., “L'immixtion”, *Étude de droit international. Séparation de l'intervention et de l'immixtion*, L. Rodstien, Paris, 1934. El Diccionario de la terminología de Derecho internacional de Sirey señala que estos términos no representan más que grados de presión ejercida de forma imperativa por un Estado sobre otro, sin que se establezcan con un régimen jurídico especial (*Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Sirey, Paris 1960, p. 333). Acerca de la evolución del término “intervención”, *vid.* WINFIELD, P.H., “History of Intervention in International Law”, *BYIL*, vol. 3, 1922, pp. 133 y ss.

Como consecuencia de esta unanimidad, y antes de que se clausurara el evento, M. Bettati substituyó la palabra “derecho” por la de “deber”, formando así la nueva locución “deber de injerencia humanitaria” que apareció en la obra en que se publicaron los trabajos del Congreso²¹¹.

2.1 El derecho/deber de “injerencia humanitaria” como un nuevo mecanismo de cooperación internacional

Al elaborar esta iniciativa para hacer frente a contingencias excepcionales, M. Bettati no solo distinguió entre la injerencia humanitaria y la intervención, sino que también realizó otras puntualizaciones conceptuales como se desprende de su afirmación de que:

L'ingérence désigne au sens commun l'action de s'immiscer indument, sans en être requis ou sans en avoir le droit, dans les affaires d'autrui. Entre États elle peut être matérielle ou immatérielle. Elle est matérielle lorsqu'elle comporte une intervention physique sur le territoire étranger, qu'elle soit qualifiée d'agression ou d'intervention de la part d'un autre États ou d'une organisation intergouvernementale. Lorsque la pénétration non autorisée sur le territoire étranger est le fait d'organisations non gouvernementales, ou d'individus, il s'agit traditionnellement d'actes illicites relevant du droit interne de l'État concerné. L'ingérence est immatérielle lorsqu'elle consiste se mêler des affaires intérieures de l'État étranger, prendre position sur son régime politique économique et social en vue de le faire changer. Elle passe par la mobilisation des médias, la délibération d'une organisation internationale, la démarche diplomatique, l'usage de pressions diverses²¹².

A partir de ahí, indicó que la injerencia humanitaria de carácter material no debía llevarla a cabo un único Estado, sino que, con el fin de obtener mejores resultados, debía tratarse de una acción multilateral²¹³. Desde esa perspectiva, el *Droit d'ingérence humanitaire* no era una elaboración *sui generis*, sino que entroncaba con la mencionada doctrina de la “intervención por causas de humanidad” del siglo XIX que legitimaba una posible intromisión con carácter humanitario²¹⁴.

²¹¹ Alain Pellet indicó al respecto que: *Les analystes et les inventeurs de la notion hésitent eux-mêmes entre l'idée d'un droit et d'un devoir d'ingérence. Un droit dans la mesure où il s'agit d'abord d'assurer l'accès aux victimes, mais un devoir dès lors que le principe est rattaché au respect des droits fondamentaux de la personne humaine et est fondé sur l'idée qu'il existe une obligation [...] de venir en aide aux personnes ou aux peuples en danger et qui évoque irrésistiblement l'idée de [non-assistance à personne en danger],* (PELLET, A., *Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire*, La documentation française, Paris, 1995, p. 6). En la misma línea de pensamiento, sobre las incertidumbres terminológicas, la ambigüedad de los objetivos, las dudas de numerosos Estados ante los términos injerencia e intervención, *vid.* QUO DINH, N., DAILLIER, P., y PELLET, A., *Droit International Public*, 4 ed., LGDJ, Paris, 1992, pp. 424-425.

²¹² BETTATI, M., “Le droit d'ingérence : sens et portée”, *Le Debat*, n° 67, novembre-décembre 1991, pp. 4 y 5.

²¹³ BETTATI, M., *Le droit d'ingérence: Mutation de l'ordre international*, cit., pp. 226-227

²¹⁴ BEIGBEDER, Y., *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations: The Right and Duty to Humanitarian Assistance*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 1991, p. 65.

Por otra parte, según Bettati, su legitimidad quedaba confirmada siempre y cuando una autoridad de carácter internacional, como la ONU, la autorizase; siendo también imprescindible que se llevara a cabo en el supuesto de que el Estado afectado no diera su consentimiento ya que, de lo contrario, se trataría de un caso de asistencia humanitaria. En caso de producirse una acción concertada con el Estado no habría razón para conceptuarlo ni como intervención ni como injerencia humanitaria. Dicho de otra manera, el consentimiento del Estado concernido anularía el concepto de intervención o de injerencia humanitaria: «*L'ingérence désigne en droit international l'immixtion sans titre d'un Etat ou d'une organisation internationale dans les affaires qui relèvent de la compétence exclusive d'un Etat tiers*»²¹⁵.

De esa barrera imprescindible que aporta la soberanía nacional frente a la acción de otros Estados, se excluía a las ONGs de índole humanitario:

*Les organisations non gouvernementales (ONG) françaises qui m'avaient fait l'amitié de me consulter, Médecins sans frontières (MSF), Médecins du Monde (MDM), Aide Médicales Internationale (AMI) [...] s'étaient toutes heurtées, lors d'une ou de plusieurs de leurs missions au rempart de la souveraineté qui, ici les avait empêchées d'agir, les avait retardées, ailleurs avait sanctionné leur action humanitaire clandestine [...] les french docteurs, les secouristes n'avaient pas des mots assez forts pour fustiger la froide détermination des diplomates qui immuablement leur refusaient le droit de franchir la frontière au-delà de laquelle, à portée de la main, agonisait l'innocence. Les bonnes relations entre États exigeaient qu'on respectât le territoire des autres. Le principe de non-ingérence entre États paralysait les ONG*²¹⁶.

Con ese fin, Bettati y Kouchner asumieron que su doctrina debía considerarse a nivel internacional como una propuesta inicial para introducir un nuevo método en el marco de la acción humanitaria, centrada en “cómo hacerlo y cómo lograrlo”, y que, como consecuencia, debía aproximarse al deber ético y moral de las instituciones internacionales de índole humanitaria, desarrollando de forma progresiva y en un plano ideológico el contenido del derecho a la asistencia humanitaria.

En ese contexto, M. Bettati recordaría más adelante que el principal motivo por el cual propuso esa nueva fórmula de acción fue el de aliviar el sufrimiento de otros seres humanos, basándose en la cooperación mundial y la solidaridad internacional como respuesta ante el fracaso de la acción colectiva e individual en materia de protección de los civiles en situaciones de conflicto; más tarde puso de relieve que el método de acción sobre el terreno que efectúan los trabajadores de las ONGs de carácter humanitario es similar al de la asistencia que prestan en los conflictos armados organismos como la Cruz Roja Internacional o la Media Luna Roja, a la que las Partes enfrentadas no consideran como una violación de los principios de soberanía y no intervención²¹⁷.

Al carácter multilateral que debería tener la injerencia humanitaria se refirió igualmente Bernard Kouchner al presentar ante la ONU lo que denominó como un método de injerencia de

²¹⁵ BETTATI, M., *Le droit d'ingérence: Mutation de l'ordre international*, cit., p.12.

²¹⁶ BETTATI, M., “Assistance humanitaire et droit international”, *Les droits de l'homme et la nouvelle architecture de l'Europe*, Publication de l'Institut du droit de la paix et du développement, Nice, 1991, p. 168.

²¹⁷ PICTET, J., *Développement et principes du droit international humanitaire*, cit., p. 83.

carácter colectivo con el fin de que los Miembros de la Organización lo convirtieran en derecho positivo. Puntualizó que ningún Estado poseía el derecho de actuar de forma unívoca. Según él, el derecho se atribuiría únicamente a la injerencia ejercida como “acción colectiva”²¹⁸.

El político francés comenzó su comunicado describiendo la injerencia humanitaria ante los miembros del Consejo de Seguridad como un nuevo método de cooperación y solidaridad internacional dirigido a proteger a todo ser humano para evitar la gran cantidad de muertes ocasionados por los conflictos armados, es decir, algo que no presentaba ningún obstáculo que pudiera impedir que la Organización la reconociera como un principio. Desde esta perspectiva señaló que la Comunidad internacional debía movilizar sus fuerzas, cuando fuera necesario, priorizando la salvaguardia de la vida humana por delante de la soberanía estatal, considerándolo como una legítima excepción a la barrera que supone este principio fundamental. Indicó, además, que el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas era aplicable exclusivamente al uso de la fuerza armada entre Estados cuando supone un ataque contra de la integridad territorial o la independencia política de otro Estado; por consiguiente, la prohibición del uso de la fuerza establecida por el citado artículo no afectaría a la injerencia humanitaria puesto que la injerencia humanitaria aportada en un contexto solidario no contradecía las normas del Derecho internacional y tampoco desnaturalizaba la asistencia humanitaria²¹⁹.

Con relación a la cuestión de a quién correspondería la puesta en práctica del derecho/deber de injerencia humanitaria M. Bettati consideró hasta 1987 que la injerencia humanitaria concernía prioritariamente a la acción de las organizaciones internacionales de carácter gubernamental y a las ONGs. Fue a partir de 1991 cuando incluyó la acción militar de los Estados para, por ejemplo, lanzar víveres desde el aire, como sucedió en la crisis de Biafra²²⁰. No obstante, señaló que al vincular ayuda y desarrollo, la labor de las ONGs tenía especial importancia, siendo crucial su fortalecimiento al objeto de hacer frente a futuras crisis. Esa es la razón de que el marco jurídico de la labor humanitaria, tanto de voluntarios individuales como de organizaciones dedicadas expresamente a la asistencia humanitaria en zonas conflictivas, haya constituido siempre una cuestión de gran interés para los juristas que se dedicaron al estudio de la asistencia humanitaria a lo largo del siglo XX.

Llegados a este punto y con el fin de aclarar el concepto teórico, conviene recordar aquí que existen dos modelos de acciones humanitarias no gubernamentales. Por un lado, se encuentran las iniciativas humanitarias de particulares o de carácter privado, como puede ser la de un voluntario -por ejemplo, un médico- en el territorio del Estado que sufre una catástrofe humanitaria, ya sea de origen natural o provocada por el hombre. Por otro lado, la acción de las ONGs tanto de carácter nacional como internacional²²¹. Hay que recordar igualmente que las activida-

²¹⁸ KOUCHNER, B., *Le malheur des autres*, Odile Jacob, París, 1991, p. 221 y 291.

²¹⁹ Sobre el discurso de B. Kouchner *vid.* DOMESTICI-MET, M-J., “Aspects juridiques récents de l’assistance humanitaire”, *cit.*, p. 118, y DEFARGES, P. M., *Droits d’ingérence: dans le monde post-2001*, Presses de Sciences Po, París, 2006, p. 112.

²²⁰ *Vid* BETTATI, M. y BEIGBEDER, Y., *Les ONG et le Droit International*, Economica, París, 1986, en particular conclusiones p. 255.

²²¹ Entre las ONGs internacionales más conocidas a las que habitualmente se refieren Bettati y Kouchner se encuentran, Médicos sin Fronteras, Amnistía Internacional, Human Rights Watch y Oxfam. También el Proyecto Esfera, Asociación Internacional de Responsabilidad Humanitaria y Quality Compass.

des humanitarias deben acomodarse a la normativa vigente sobre extranjería que regula la entrada en el Estado en el que se va a actuar puesto que el Derecho internacional reconoce que cada Estado tiene el derecho de controlar sus fronteras y garantizar que, tanto los particulares como las ONGs, no quebranten las normas del Derecho interno del Estado afectado²²², es decir, actúen con la “*diligence due*” correspondiente²²³.

Esto es así debido a que las normas convencionales del derecho internacional humanitario no establecen un modelo normativo de gestión que rijan las acciones u operaciones ejercidas por estos actores no estatales -o, incluso, las desarrolladas por agencias humanitarias- en caso tanto de desastres naturales como de catástrofes humanitarias provocadas por conflictos armados que no estén vinculados al CICR o a la ONU.

Por otro lado, la ausencia de normativa internacional en esos dos niveles impide que la ayuda pueda prestarse con la rapidez necesaria, complica la adquisición de suministros y no permite la flexibilidad y la discrecionalidad²²⁴ que la acción humanitaria necesita. En ese sentido, una normativa internacional podría, por ejemplo, permitir adquirir los suministros a productores locales sin exigir procesos de licitación, simplificar los programas de transferencias de efectivo y facilitar la gestión remota de operaciones a través de organizaciones locales y asociados que se encarguen de proporcionar la asistencia. Cosa distinta es que las personas donantes se equivoquen en estimar cuáles son las necesidades, lo que convertiría este beneficio en una carga.

Dicho lo anterior, cualquier acción asistencial que se concibiera como la posibilidad de proporcionar asistencia y socorro a un bando en conflicto con un Estado sin seguir lo indicado por el ordenamiento jurídico de dicho Estado se consideraría una violación de una norma fundamental del Derecho internacional como es la que reconoce la soberanía del Estado y, en consecuencia, su autoridad exclusiva sobre el territorio. El resultado sería que la desobediencia o la violación de la norma convertiría a la asistencia humanitaria en una intervención ilícita, a pesar de que algunas teorías defiendan que la asistencia humanitaria no requiere la autorización del Estado en el caso de quiebra de la autoridad política debido a la existencia de un conflicto armado no internacional.

Precisamente, de aquí procede el interés de M. Bettati en el modelo de acción del CICR, que además de desempeñar un papel esencial en los asuntos internacionales, basa sus actividades en dos ejes indisolubles como son, en primer lugar, el eje operativo de la injerencia en favor de las víctimas de catástrofes humanitarias y, en segundo lugar, el eje del desarrollo y de la promoción del derecho internacional humanitario y los principios humanitarios a partir del cual, además

²²² CORTEN, O., y KLEIN, P., “L’assistance humanitaire face à la souveraineté des Etats”, *cit.*, p. 361

²²³ Vid. Implicación de un Estado en el hecho internacionalmente ilícito de otro Estado, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, vol. II, segunda parte, 1978 pp. 97 y ss.; Sentencia arbitral en el asunto de la Isla de Palmas, *Reports of International Arbitral Awards/Recueil des Sentences Arbitrales*, United Nations, 1949, vol. II, p. 839.

²²⁴ Cuando se produce una gran crisis humanitaria, puede suceder que el gobierno del país afectado tenga que hacer frente a una tarea que está por encima de sus posibilidades. El Secretario General de las Naciones, Kofi Annan, indicó al respecto en su informe que: *la velocidad y la eficacia son la clave para salvar vidas y reducir los padecimientos de los supervivientes. En ese momento es cuando las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales pueden proporcionar apoyo con presteza y contribuir a reducir la magnitud del desastre.* (A/45/587, 24 de octubre de 1990, párr. 19).

de socorrer a los heridos, este Comité de la Cruz Roja recibió un mandato y competencias expresas de los Estados para actuar dondequiera que se necesite cualquier tipo de ayuda que el Comité pueda proporcionar, incluido un “derecho de iniciativa humanitaria”²²⁵. Desde esta perspectiva es interesante la opinión de David P. Forsythe que expresa muy bien la labor que realiza el CICR²²⁶.

Así queda recogido en el artículo 3 común a todos los Convenios de Ginebra de 1949²²⁷ en el que se establece el derecho del CICR a ofrecer sus servicios a las partes en caso de conflicto armado con el fin de llevar a cabo acciones de socorro. En este sentido, la colaboración prestada al CICR por organismos humanitarios de un Estado no involucrado en el conflicto a una Parte en conflicto no se considerará contraria al principio de no intervención. Del mismo modo, el artículo 27 del I Convenio para la colaboración del personal y de las unidades sanitarias de una sociedad de socorro reconocida de un país tercero -que no esté involucrado en el conflicto armado- establece que «en ninguna circunstancia podrá considerarse esa colaboración como injerencia en el conflicto».

De forma semejante, el artículo 70.1 del Primer Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra dispone que las acciones de socorro en favor de la población civil de cualquier territorio bajo dominio de un Estado que sea parte en un conflicto internacional se llevarán a cabo con sujeción al acuerdo de las partes concernidas y no será considerado como un acto hostil o una injerencia a la soberanía del Estado. Quiere esto decir que las partes en conflicto no podrán considerar el ejercicio de este “derecho convencional de iniciativa” incompatible con el principio de no injerencia en los asuntos internos del Estado y tampoco podrán impedir su puesta en práctica.

Lo más interesante es, sin embargo, que los Convenios de Ginebra²²⁸ se refieren también a otras situaciones de violencia que no alcanzan el nivel de conflicto armado, en las que el derecho de iniciativa humanitaria persiste y permite emprender una acción de asistencia humanitaria.

²²⁵ Vid. CICR, “Gestiones del Comité Internacional de la Cruz Roja en caso de violaciones contra el derecho internacional humanitario”, *RICR*, marzo-abril de 1981, disponible en:

<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdm5z.htm>; Vid. los Arts. 73, 122, 123 y 126 del III Convenio de Ginebra, y/o los Arts. 76, 109, 137, 140 y 143 del IV Convenio de Ginebra. Acerca de esa noción vid. BRINGUIER, P., “A propos du droit d’initiative humanitaire du Comité international de la Croix-Rouge et de tout autre organisme humanitaire impartial”, *International Geneva Yearbook*, vol. 4, 1990, pp. 89-101.

²²⁶ [...] is the establishment humanitarian organization, officially recognized as such by states through their conferring rights on the organization in public international law. The ICRC is very proud of this special position, as noted with some irritation by President Sommaruga and his caustic comments about his colleagues who saw themselves as the high priests of humanitarianism. [...] In reality, the ICRC has a leg in two worlds – the world of state approval and the world of civil society initiative. Because of the organization’s dual nature, there is a tension in ICRC actions between deferring to state views on military and political necessity, recorded in IHL, and pressing states in a timely fashion to do more for human dignity. Managing that tension wisely is the crux of humanitarian politics and diplomacy by the ICRC. How the ICRC manages that tension says a lot about whether the organization is more heroic humanitarian leader than marginal social worker (FORSYTHE, D.P., *The Humanitarians: The International Committee of the Red Cross*, Cambridge University Press, New York, 2005, p. 297).

²²⁷ Vid., entre otros, ABI-SAAB, G., “Los ‘Principios Generales’ del derecho humanitario según la Corte Internacional de Justicia”, *RICR*, vol. 12, n° 82, 1987, pp. 387-395.

²²⁸ Respectivamente, Arts. 9.9.9 y 10 de los Convenios de Ginebra I, II, III y IV.

Esta es la razón, entre otras, de que M. Bettati intentara introducir una cláusula semejante en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, a partir de la cual la ayuda humanitaria llevada a cabo por particulares o por las ONGs no se consideraría ilícita si se prestara a quienes se enfrentarían a un Estado²²⁹.

2.2 La aplicabilidad de la doctrina a todo tipo de crisis humanitarias

Con ocasión de la guerra de Biafra, el Secretario General de las Naciones Unidas, U. Thant, redactó un informe en el que señalaba las características que compartían los conflictos armados con las catástrofes naturales, refiriéndose, en especial, a su imprevisibilidad y al hecho de suscitar diferentes formas de asistencia. También señalaba que las medidas previstas para los desastres naturales podían resultar ineficaces en las circunstancias que rodeaban las situaciones catastróficas provocadas por el hombre, en particular las producidas por los conflictos armados²³⁰.

Frente a ese posicionamiento, M. Bettati puso de relieve que el objetivo de la injerencia humanitaria era la protección de las personas en situaciones angustiosas²³¹, con lo cual caracterizó la injerencia humanitaria por su dimensión teórica de aplicabilidad general a cualquier situación catastrófica. En estas condiciones, la aportación doctrinal se convertía en un concepto de referencia axiológica, ya que representaba un valor jurídico elaborado de tal forma que podría aplicarse a todos los desastres o catástrofes humanitarias, sin preferencia o distinción. Y desde la perspectiva de la lógica, y ante la inexistencia de un componente político que lo impidiera, el acceso a las víctimas de cualquier tipo de crisis humanitaria debería ser facilitado. El planteamiento del experto francés enfatizaba así el carácter primordial de la aportación tanto de las ONGs como de las organizaciones internacionales ante la inexistencia de una norma general de Derecho internacional relativa a la acción de semejantes organizaciones en zonas que han sufrido una catástrofe natural y en las que el Estado afectado no dispone de suficientes recursos para hacerla frente.

Entre los que profundizaron en la aplicabilidad de la doctrina de la injerencia humanitaria a todo tipo de desastres naturales y catástrofes humanitarias merece una mención especial David Scheffer para quien:

²²⁹ SCHINDLER, D., "Protection des droits de l'homme en cas de désintégration ou d'incapacité de l'autorité étatique", *cit.*, p. 47-48; COMBACAU, J., "Souveraineté et non-ingérence", en BETTATI, M., et KOUCHNER, B., (eds.), *Le devoir d'ingérence*, *cit.*, p. 230.

²³⁰ Una serie de medidas destinadas a hacer frente a los desastres naturales pueden aplicarse en otras emergencias; sin embargo, y basándose en las palabras de la Asamblea General y en las circunstancias en las que surgen los desastres provocados por el hombre, el informe no se refiere directamente a dichas situaciones. (E/4994, Informe del Secretario General de la ONU, *Asistencia en casos de desastres naturales*, 13 de mayo de 1971, párr. 17).

²³¹ BETTATI, M., *Droit humanitaire*, Seuil, Paris 2000, p. 28; En un trabajo publicado en 2012, Bettati hizo referencia a la existencia de un verdadero "droit d'ingérence écologique", en BETTATI, M., *Droit International de l'environnement*, Odile Jacob, Paris, 2012, p. 230.

*A modern doctrine of humanitarian intervention should establish the legitimacy of certain type's non-forcible and forcible intervention undertaken without the express consent of the target country's government [...] to respond to mass human suffering caused by man-made or natural disasters*²³².

Con todo, la realidad es que, a diferencia de lo sucedido en numerosos casos de catástrofes humanitarias originadas por un conflicto armado, cuando se ha tratado de un desastre natural en muy pocas ocasiones los Estados han rechazado la ayuda humanitaria de socorro. En ese sentido, constituye una excepción lo ocurrido en 2004 cuando el Gobierno de Nueva Delhi rechazó la ayuda extranjera para socorrer a las víctimas del tsunami que afectó a las costas Este y Sur del país; lo cual no impidió que varios Estados se plantearan llevar a cabo una acción colectiva.

2.3 Opiniones doctrinales acerca del derecho/deber de injerencia humanitaria

Visto desde la perspectiva de los juristas partidarios de la injerencia humanitaria, la defensa de esa labor novedosa por el antiguo ministro francés B. Kouchner ante el Consejo de Seguridad adquirió especial relevancia por haber conseguido que la comunidad internacional reflexionara sobre el principal obstáculo que constituía el principio de no intervención al ejercicio de una asistencia humanitaria basada en el principio de solidaridad entre seres humanos. La tesis de M. Bettati, convenció a un sector de la doctrina para el que el concepto de injerencia humanitaria respondía a un derecho de asistencia humanitaria, vislumbrado en nombre de la indignación y la solidaridad humana, favoreciendo la asistencia a cualquier persona que fuera víctima de una catástrofe²³³.

Entre los juristas más destacados favorables a la injerencia humanitaria se encuentra J. Combacau, pero siempre que dicha injerencia la lleven a cabo únicamente los particulares o las ONGs humanitarias que no se encuentran sometidas a reglamentación internacional alguna, puesto que para los Estados rige tanto el principio de soberanía como el de no intervención en los asuntos internos de otros²³⁴.

En términos parecidos se pronunció M. J. Domestici-Met²³⁵. En su planteamiento puso de relieve el deber moral de aceptar la ayuda de urgencia ofrecida por los Miembros de la comunidad internacional cuando las personas se encuentran en grave peligro a causa de un desastre de origen natural. La experta francesa también enfatizó la necesidad de establecer una norma subsidiaria que diera legitimidad a la acción unilateral en razón de la inexistencia de una normativa convencional específica que regulara cómo actuar en caso de rechazo a cualquier solicitud de ayuda de carácter humanitario ofrecida por Estados u ONGs de carácter humanitario; es decir,

²³² SCHEFFER, D.J., "Toward a modern doctrine of humanitarian intervention", *The University of Toledo Law Review*, vol. 23, 1991, p. 265.

²³³ Vid. FLAUS, J.F. et PERRIN, G., "La protection diplomatique: mutations contemporaines et pratiques nationales", *Actes de la journée d'études du 30 mars 2001 organisée à la mémoire de Georges Perrin*, Bruylant, Nemesis, 2003.

²³⁴ COMBACAU, J., "Souveraineté et non-ingérence", *Le devoir d'ingérence*, publié sous la direction de Mario Bettati et Bernard Kouchner, Denöel, Paris, 1987, pp. 230-231.

²³⁵ DOMESTICI-MET, M.-J., *Colloque international sur le droit à l'assistance humanitaire*, Actes, Paris 25-27 janvier, 1995, UNESCO, Paris, 1996, p.32 y 83-84.

frente al rechazo arbitrario de un Estado o poder *de facto* local a los ofrecimientos de asistencia humanitaria. Se refería, por consiguiente, a la propuesta inicial de Bettati de “injerencia humanitaria”, enfocándola hacia los desastres naturales y al considerar que solo la acción de las ONGs para socorrer a las víctimas de una catástrofe que no fuera de origen humano quedaba excluida del alcance normativo de los principios de soberanía y no intervención, es decir, como hemos señalado, una propuesta muy cercana a la de Jean Combacau²³⁶.

Olivier Paye y Giuseppe Sperduti hicieron suyo el planteamiento de Bettati al admitir la posibilidad de acción de los Estados como acompañamiento a la de las ONGs ejercido en el marco de una asistencia humanitaria desarrollada tanto como consecuencia de desastres naturales como de catástrofes humanitarias. Añadieron además una nueva perspectiva, al afirmar que tal acción también podría llevarse a cabo siempre que se cometiera una violación masiva de los derechos humanos²³⁷.

Todo lo dicho no obsta para que otros rechazaran la doctrina. Entre ellos figura Olivier Corten, para quien el derecho de injerencia no era un concepto innovador sino un nuevo embalaje para un producto caducado: «*Qu'on l'appelle 'guerre juste', 'intervention d'humanité', ou 'droit d'ingérence', le recours à la force d'un Etat puissant contre un faible masque mal une simple politique de la canonnière*»²³⁸.

No obstante, indicó que la doctrina de la injerencia humanitaria constituía un mecanismo de garantía para proteger los derechos fundamentales de la población civil en caso de conflicto, debido a que el personal civil y quienes no participan en los combates, de acuerdo con los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, no han de ser objeto de ataques de ningún tipo sino que deben ser respetados y protegidos en todo tiempo, principio este que ha sido quebrantado en repetidas ocasiones. También servía para su protección en otras situaciones de violencia, lo que reformaría profundamente el “derecho de la gente”. Desde esa perspectiva, la injerencia humanitaria aparecería:

Comme un facteur destiné à reformer profondément le droit des gens et à le mettre en adéquation avec les données nouvelles des relations internationales. Plus précisément,

²³⁶ Ouvrir aux étrangers l'accès aux victimes, c'est aussi s'interdire de détourner au profit de l'appareil politique l'aide apportée. Accepter l'accès aux victimes, c'est, enfin, renoncer à profiter d'une catastrophe naturelle pour laisser disparaître d'eux-mêmes des membres d'une ethnie minoritaire opportunément frappée par le sort [...] C'est ici que se situe le problème de l'ingérence: le droit d'ingérence serait une norme de substitution pour le cas où les obligations du sujet passif du droit d'assistance ne sont pas remplies. Ce serait le droit, pour les organismes de secours quels qu'ils soient, d'agir sans sollicitation, ni consentement. (DOMESTICI-MET, M-J., “Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire”, *cit.*, pp. 124 y 125).

²³⁷ SPERDUTI, G., “La sauvegarde des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats”, *Travaux Préparatoires, AIDI*, vol. 63-1, 1989, pp. 309-351 (Rapport provisoire), pp. 376-402 (Rapport définitif); PAYE, O., “Le droit, l'ingérence et l'humanitaire”, *International Geneva Yearbook*, vol. 3, Peter Lang, Bern, 1993, pp. 22-54; CORTEN, O., *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ? - Les possibilités d'action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-intervention*, Bruylant, Bruxelles, 1992, pp. 227 y 228; KLEIN, P., y CORTEN, O., “L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires: droit d'ingérence ou retour aux sources”, *EJIL*, vol. 4, 1993, p. 506.

²³⁸ CORTEN, O., *A la recherche du nouvel ordre mondial I - le droit international à l'épreuve*, Complexe, Bruxelles, 1993, p. 182.

*le droit d'ingérence viserait à assurer un respect effectif et universel des droits fondamentaux de la personne, car il puiserait ses racines dans l'idéologie des droits de l'homme*²³⁹.

Hubo también un gran sector de la comunidad científica que rechazó tanto el concepto de “derecho de injerencia humanitaria” como su contenido sobre la base de que podía ser moralmente legítimo, pero eso no significaba que constituyera un derecho, ya que continuaba estando en contradicción con uno de los principios más transcendentales del Derecho internacional como era el de la soberanía del Estado.

Las ideas principales sobre las cuales se basaron los detractores del derecho de injerencia humanitaria se centraron en el hecho de que, en el transcurso de los debates que tuvieron lugar en las instituciones internacionales, a los defensores de la doctrina de la injerencia les resultó difícil distinguir el ser del deber ser, es decir, la caracterización clara de cómo eran las intervenciones humanitarias y cómo deberían ser. También en que tanto Bettati como Kouchner no lograron sistematizar las medidas que tendrían que englobar estas últimas y, finalmente, en que no dieron importancia a las cláusulas de garantía que servirían para determinar el carácter humanitario de la ayuda, es decir, en que mencionaron la protección de los derechos humanos en el ámbito de la solidaridad y la cooperación internacionales como si fuera el único motivo para que un Estado o grupo de Estados actuaran con el riesgo de perder parte de su potencial y material para proteger la acción de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, entre otros²⁴⁰.

En conexión con lo indicado es posible distribuir las críticas en dos bloques. En el primero de ellos, dirigido contra la “línea de flotación” de la doctrina, se encuentra, a nivel internacional, el profesor Yves Sandoz -quien ocupaba en aquél momento el cargo de director del departamento de derecho internacional del CICR y fue uno de los primeros en desafiar la doctrina- quien, ante la indefinición sobre el uso del concepto de “derecho” o de “deber” de injerencia humanitaria, se inclinó por la utilización de otro más adecuado como era, a su juicio, el de “derecho a la asistencia”²⁴¹. En ese mismo orden de cosas, René Jean Dupuy, advirtió de que el debate iniciado sobre la injerencia humanitaria partía de una confusión, ya que los Estados y las Organizaciones internacionales no era entidades comparables²⁴². En esta misma línea, Dietrich Schindler consideró que el concepto de derecho de injerencia no hacía distinción entre actividades lícitas e ilícitas porque no era un concepto de carácter jurídico sino político²⁴³.

²³⁹ CORTEN, O., y KLEIN, p., *Droit d'ingérence ou obligation de réaction?*, Bruylant, Bruxelles, 1996, p. 1.

²⁴⁰ Vid. TESON, F., *Humanitarian Intervention: An inquiry into law and morality*, Dobbs ferry, Transnational Publisher, New York, 1988, p. 115; FRANCK, T. M., y RODLEY, N.S., “After Bangladesh: the law of humanitarian intervention by military force”, *AJIL*, vol. 67, 1973, p. 279.

²⁴¹ SANDOZ, Y., “Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance: de quoi parle-t-on?”, *RICR*, vol. 74, nº 795, 1992, p. 236.

²⁴² DUPUY, R. J., “Droit d'ingérence et assistance humanitaire”, *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*, Estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco, Tecnos, Madrid, 1993, p. 231.

²⁴³ SCHINDLER, D., “Protection des droits de l'homme en cas de désintégration ou d'incapacité de l'autorité étatique”, *Manuscrit des conférences données à l'Institut international des Droits de l'Homme à Strasbourg du 17 au 21 juillet, 1995*.

En el segundo bloque se encuentran las críticas relativas a la legalidad y/o legitimidad de la injerencia, que se convirtieron en el centro del debate doctrinal. En ese sentido, Michel-Cyr Djiéna Wembou fue el primero en considerar que la carencia de contenido jurídico hacía que el concepto presentase cierta ambigüedad en cuanto a los sujetos titulares en diferentes supuestos²⁴⁴.

A esa opinión hay que añadir la del profesor Philippe Garigue, quien defendió que uno de los principales objetivos de la doctrina era el de lograr su reconocimiento mundial como un derecho de la sociedad internacional para intervenir en los conflictos armados y en otras situaciones catastróficas, si el Estado afectado no cumplía con sus deberes de respetar y hacer respetar los derechos humanos y, sin embargo, esa doctrina no señalaba las modalidades específicas de la injerencia material en la que se desarrollaría esa acción²⁴⁵.

M. Bettati respondió a las citadas críticas en sus siguientes trabajos alegando que los principales objetivos de su doctrina consistían en defender los derechos fundamentales y socorrer a las víctimas que sufren las consecuencias de una catástrofe humanitaria sin excepción alguna. Eso constituía el núcleo duro de la misma²⁴⁶. Con esa finalidad, la comunidad internacional debía actuar por todos los medios necesarios, en el contexto de la cooperación internacional, enviando si fuera preciso a sus fuerzas armadas para ayudar en la asistencia y la protección de aquellos civiles en circunstancias excepcionales a los que el Estado no pueda atender. Añadió que esa asistencia humanitaria con apoyo militar no contradecía lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas en tanto no hubiera ocupación o apropiación de territorios²⁴⁷.

Nuestra opinión es que la doctrina de la injerencia humanitaria no intentó convertir los principios fundamentales del Derecho internacional vigente en revisables, algo que no sería posible, sino proponer el reconocimiento de derecho de intervención con bases morales como regla aceptada y aplicada en el orden internacional como último recurso en caso de que el Estado no cumpla con su deber de proteger, sin necesidad de recurrir a una compleja reformulación de las normas internacionales en las que se establece el principio de soberanía.

Aun así, la doctrina de la injerencia humanitaria no llegó a ser aceptada por la comunidad internacional en base, fundamentalmente, a que, en primer lugar, de acuerdo con el artículo 3 del II Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, la prohibición de la intervención de terceros se dirige no solo a los Estados, sino también a las organizaciones internacionales y a las ONGs, que podrían utilizar el Protocolo como un pretexto para interferir en los asuntos de los Estados en cuyo territorio está teniendo lugar un conflicto armado²⁴⁸. En segundo lugar, a que la

²⁴⁴ Vid. DJIÉNA WEMBOU, M-C, "Le droit d'ingérence humanitaire: Une effectivité en mouvement", *African Journal of International and Comparative Law*, vol. 5, nº 3, 1993, p. 498.

²⁴⁵ GARIGUE, P., "Intervention-sanction and [droit d'ingérence] in International Humanitarian Law", *International journal*, vol. 48, nº 4, 1993, p. 675.

²⁴⁶ BETTATI, M., "Un droit d'ingérence?", *RGDIP*, tome 95, 1991, p. 649.

²⁴⁷ *Depuis la nuit des temps, la souveraineté constitue l'obstacle central auquel se heurte l'élaboration et l'application du droit international [...] car poursuit-il, [...] les règles interétatiques ne sont que la codification d'un ordre fondé sur le principe de base de la souveraineté, tout comme le droit civil s'ordonne à partir du principe de l'autonomie de la volonté de l'individu*, (BETTATI, M., *Le droit d'ingérence, mutation de l'ordre international*, cit., p. 9).

²⁴⁸ De acuerdo con el párrafo 2 del Comentario del CICR al proyecto de II Protocolo Adicional a los Convenios de 1949, *The ICRC draft was concerned only with prohibiting intervention by third States. (9) In*

doctrina del derecho de injerencia humanitaria no hacía referencia a las condiciones de ejercicio de la misma. En la práctica, no se logró que la propuesta formara parte ni de los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional ni de los planes de acción de la ONU²⁴⁹. Con todo, la doctrina de la injerencia humanitaria favoreció el desarrollo de nuevas reglas internacionales sobre la acción humanitaria en casos de desastres naturales que -a diferencia de las normas del derecho internacional humanitario- se encontraban dispersas, auspiciando cambios en los mecanismos existentes hasta ese momento al objeto de mejorar las actividades asistenciales de cooperación en materia de protección de las personas.

2.4 El rechazo de la doctrina de la injerencia humanitaria por parte de las Naciones Unidas

Ya había constituido una mala noticia para los sostenedores de la doctrina de la injerencia humanitaria el hecho de que el Instituto de Derecho Internacional hubiera dado a conocer su postura al respecto en la Resolución adoptada en la reunión celebrada en Santiago de Compostela, en 1989, sobre “*La protección de los derechos humanos y el principio de no intervención en asuntos internos de los Estados*”. En efecto, en ella se rechazaba de forma explícita el uso de la fuerza, o cualquier otra forma de intimidación, como medio para hacer llegar la asistencia humanitaria ofrecida por las ONGs u otros organismos humanitarios:

*An offer by a State, a group of States, an international organization or an impartial humanitarian body such as the International Committee of the Red Cross, of food or medical supplies to another State in whose territory the life or health of the population is seriously threatened cannot be considered an unlawful intervention in the internal affairs of that State. However, such offers of assistance shall not, particularly by virtue of the means used to implement them, take a form suggestive of a threat of armed intervention or any other measure of intimidation; assistance shall be granted and distributed without discrimination*²⁵⁰.

Committee a proposal was submitted orally to include "any other organization" in addition to States. This proposal was based on the allegation that in the past private organizations had been guilty of abuses in the name of humanitarian activities. (10) It did not meet with the agreement of the delegates. Some expressed the fear, which was unfounded, (11) that it could result in the competence of the United Nations being called into question, particularly that of the Security Council, to take appropriate measures in the event that international peace and security were endangered. (12) On the other hand, an amendment to the effect that the reference to States in the text should be deleted, was adopted. (13) The prohibition is therefore addressed not only to States, but also to other bodies, international or non-governmental organizations, which might use the Protocol as a pretext for interfering in the affairs of the State in whose territory the armed conflict is taking place. Consultado el 29 de septiembre de 2016, <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=92D729DEE6F594C8C12563CD0043A04C>.

²⁴⁹ Como antecedentes de las mismas tuvieron relevancia las resoluciones del ECOSOC: RES. 746 (XXIX) y RES. 766 (XXX), 1960; RES. 930 (XXXV), RES. 970 (XXXV) y RES. 1888 (XVIII), 1963; RES. 1049 (XXXVIII), 1964; RES. 2435 (XXIII), 1968. También la Resolución 2034 (XX), de la Asamblea General y los Informes del Secretario General de la ONU, E/4853, de 1970, y E/4994, de 1971.

²⁵⁰ Sesión del IDI de Santiago de Compostela de 1989, Art. 5, disponible en http://www.idi-il.org/app/uploads/2017/06/1989_comp_03_en.pdf.

No obstante, tras el revuelo organizado por el Congreso de París de 1987, el momento de la verdad llegó para la doctrina de la injerencia humanitaria cuando la Asamblea General de la ONU aprobó -en 1988, 1990 y 1991, respectivamente- una serie de principios y reglas con relación a la reglamentación de la asistencia humanitaria prestada en situaciones de emergencia, en particular en los desastres naturales, recogidos en tres resoluciones sucesivas que establecieron “el nuevo orden internacional humanitario”²⁵¹. Se esperaba que esas reglas y principios se hicieran eco en alguna medida de la doctrina de la injerencia humanitaria pero la realidad es que, si bien supusieron un antes y un después en materia de asistencia humanitaria, no se separaron, como enseguida veremos, de las normas tradicionales relativas al acceso a las víctimas de las crisis humanitarias.

Las resoluciones fueron tres²⁵². Las dos primeras se referían de forma explícita a la asistencia humanitaria “a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares”. La tercera no hacía referencia a ningún tipo concreto de crisis humanitaria sino que llevaba por título el de “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas”. Con relación a ellas hubo discrepancias en el seno de la Comisión de Derechos Humanos acerca de si entre las “situaciones de emergencia similares” a las que se referían las primeras resoluciones figuraban las catástrofes de carácter industrial y las originadas por conflictos armados y sobre si estas últimas entraban en la tercera Resolución en cuyo título no se especificaba ningún tipo concreto de crisis humanitaria. La tesis favorable a la introducción de las catástrofes humanitarias en el marco de las “situaciones de emergencia similares” a los desastres naturales se sostuvo teniendo en cuenta que las tres resoluciones se referían en su contenido a pérdidas de vidas humanas, destrucciones de bienes materiales, situaciones que suponían un atentado contra la dignidad humana y desplazamientos en masa de poblaciones, en especial a países distintos del propio, es decir, a situaciones comunes a los desastres naturales y a las catástrofes humanitarias. La tercera resolución se refería, además, a las corrientes de refugiados. El apoyo definitivo a esta postura vino de la mano del Informe del Secretario General sobre el “Nuevo orden humanitario internacional”, al que enseguida nos referiremos, en el que, con relación a las tres resoluciones subrayaba la importancia del acceso a las víctimas de situaciones de “conflicto, civil o armado”. En cualquier caso, lo cierto es que, aunque solamente se hubieran referido a los desastres naturales, en ningún momento introdujeron nada que tuviera que ver con las tesis innovadoras que proponía la doctrina de la injerencia humanitaria de Bettati y Kouchner.

Las dos primeras resoluciones tenían un preámbulo prácticamente idéntico en el que se partía de la base de que las Naciones Unidas desempeñaban un importante papel en materia de asistencia humanitaria, rechazando así cualquier veleidad al margen de la Organización ya que uno de sus objetivos era el de realizar la cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a

²⁵¹ “Nuevo orden humanitario internacional”, *Informe del Secretario General*, A/45/587, 24 de octubre de 1990.

²⁵² A/RES/43/131, *Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares*, 8 de diciembre de 1988; A/RES/45/100, *Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares*, 14 de diciembre 1990; A/RES/46/182, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*, 19 de diciembre de 1991.

los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos. Como consecuencia, se señalaba la conveniencia de que la comunidad internacional respondiera a las necesidades de asistencia humanitaria a través del Secretario General y en la Resolución 43/131 se pedía a éste que solicitara las opiniones de los gobiernos, de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales sobre la posibilidad de reforzar la eficacia de los mecanismos internacionales de asistencia y de aumentar la rapidez de los socorros y presentara un informe al respecto en el cuadragésimo quinto período de sesiones. También se señalaba la conveniencia de que las organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales competentes en la esfera de la asistencia humanitaria cooperaran lo más estrechamente posible con la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre, o con cualquier otro mecanismo especial que el Secretario General pudiera establecer para coordinar la ayuda.

Las tres resoluciones partían del reconocimiento de la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados y declaraban que cada Estado tenía la responsabilidad primordial y principal de ocuparse de las víctimas que se produjeran en su territorio y reafirmaba también el papel principal que les correspondía en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria en sus territorios respectivos²⁵³. No obstante, se reconocía que la magnitud y duración de muchas emergencias podían rebasar la capacidad de acción de muchos países afectados y, en consecuencia, se hacía necesaria la cooperación internacional -de acuerdo con el Derecho internacional- en la que podían intervenir no solo Estados sino también organizaciones internacionales gubernamentales, no gubernamentales e incluso organizaciones locales con fines estrictamente humanitarios. En este sentido se reconocía la prevalencia de la asistencia humanitaria prestada por el Estado -asistencia principal- frente a otro tipo de asistencia -subsidiaria- que correspondía a los demás organismos citados y se reconocía la importancia de éstos, en aras de su rapidez y eficacia, siempre que tuvieran fines estrictamente humanitarios.

Por otra parte, la Asamblea General invitaba a todos los Estados que fuesen a necesitar asistencia humanitaria a que facilitaran su prestación por parte de las organizaciones de asistencia humanitaria, con especial referencia a la ayuda consistente en el suministro de alimentos; también pedía a los Estados que proporcionaran apoyo a esas organizaciones donde fuera necesario, facilitando de ese modo su labor humanitaria²⁵⁴.

En este orden de cosas, en el Informe que, a solicitud de la Asamblea General, presentó en 1990 el entonces Secretario General Javier Pérez de Cuéllar, se incidía en el valor que aportaba la prestación de asistencia. El diplomático se refería a la transcendencia particular de la cooperación entre los Estados y las organizaciones humanitarias²⁵⁵, afirmando que el creciente aumento de las necesidades, la persistencia de ciertas crisis y la aparición de nuevos riesgos había dado lugar a un déficit a nivel global en la capacidad de los gobiernos y las organizaciones humanitarias para dar una respuesta y había llevado a la Asamblea General a pensar en la necesidad de cambiar o modificar el modelo con el que los Estados miembros, la ONU y sus socios deberían afrontar las crisis humanitarias. La consecuencia fue la adopción de la Resolución 45/100, de 1990, en la que se considera que los corredores humanitarios constituyen un elemento primordial. Se trata de la única cuestión que podría considerarse como una aproximación a las ideas de

²⁵³ A/RES/43/131, *cit.*, Introducción y Art. 2.

²⁵⁴ A/RES/45/100, Art. 4.

²⁵⁵ A/RES/45/587, Introducción.

Bettati y Kouchner en cuando a la necesidad de facilitar, en general, la acción de las organizaciones humanitarias. En realidad, la Resolución lo que hace es “tomar nota con satisfacción” de la propuesta que hacía el Secretario General en el Informe al que nos hemos referido, en el sentido de facilitar las operaciones de asistencia humanitaria mediante el establecimiento, a título provisional, en los casos que fuera necesario y en forma concertada entre los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales interesados, de corredores de socorro para la distribución de ayuda médica y alimentaria necesaria. Con todo, la exigencia de concertación previa que aparecía en la propuesta del Secretario General se alejaba de las ideas de los juristas franceses y se acercaba más a la de Kurt Mills según la cual:

*Outside of the strict realm of intervention, one can point to the concept of humanitarian access. This includes instances where the UN or aid organizations negotiate with governments to gain access to the affected populations in the minds of civil wars or other humanitarian emergencies, or where humanitarian access is obtained without the consent of a government, with not military component in both cases*²⁵⁶.

Sin embargo, los corredores de socorro quedaron definidos en la Resolución 46/182 en el sentido de que debían servir exclusivamente para facilitar la distribución de asistencia de emergencia (alimentos, alojamientos, medicamentos o atención médica) previa negociación para su establecimiento en las zonas de catástrofe con los Estados afectados teniendo en cuenta sus exigencias de soberanía de acuerdo con lo establecido en la propia Resolución:

Deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado²⁵⁷.

Esta tercera Resolución -la 46/182- es la más completa, ya que bajo el título de “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia en el sistema de Naciones Unidas” establece realmente un código bien estructurado que reglamenta la asistencia humanitaria distinguiendo entre Principios rectores, Prevención, Capacidad contingente, Llamamientos unificados, Coordinación, cooperación y liderazgo y Transición del socorro a la rehabilitación y el desarrollo.

La mayor novedad que introdujo la Resolución fue que no solo se ocupó del socorro inmediato a las víctimas, sino que amplió la asistencia humanitaria a la prevención de las crisis humanitarias y a la rehabilitación de las zonas que las han sufrido. Por lo demás, los principios siguieron siendo los tradicionales: Respeto de la soberanía, de la integridad territorial y de la unidad nacional de los Estados (artículo 3), responsabilidad primordial de cada Estado (artículo 4), cooperación internacional de conformidad con el Derecho internacional (artículo 5), apoyo al liderazgo del Secretario General de las Naciones Unidas (artículo 33 y siguientes) y, con relación a los corredores provisionales de socorro, exigencia del consentimiento de todas las partes interesadas.

²⁵⁶ MILLS, K., “International Organizations, Human Rights, and Sovereignty: Humanitarian Access and Intervention”, Center for Refugee studies York University, Prepared for delivery at the 1996 annual meeting of International Studies Association, San Diego, CA, April, 16-20, 1996.

²⁵⁷ A/RES/46/182, *cit.*, Art. 3.

En definitiva, en las resoluciones de la Asamblea General de la ONU no solo no apareció por ninguna parte la doctrina de la injerencia humanitaria sino que se hizo hincapié en todo lo que significaba la responsabilidad primordial del Estado, respeto de su soberanía, etc. Aquellas resoluciones tampoco llegaron a referirse a las medidas que se debían emplear si el Estado afectado por una crisis incumplía sus deberes y rehusaba prestar su asistencia de primera necesidad.

Por todo ello, y a pesar de los notorios intentos por parte de quienes pretendieron lograr un reconocimiento mundial del derecho de injerencia humanitaria, su propuesta no logró ninguna positivación en el seno de las Naciones Unidas. Es más, como resultado de dicha iniciativa la Organización internacional reiteró la prohibición del uso de la fuerza y el principio de soberanía del Estado²⁵⁸, oponiéndose a la clásica injerencia individual por motivos humanitarios. Es decir, los Estados miembros de la ONU fueron partidarios de la caracterización formal de la soberanía del Estado como principio absoluto e inalienable²⁵⁹.

De modo que, aunque la doctrina de la injerencia humanitaria favoreció el desarrollo de algunas normas sobre la asistencia humanitaria, el planteamiento científico de los defensores del derecho/deber de injerencia humanitaria no produjo frutos y ni siquiera resultó lo suficientemente convincente como para que su investigación se considerara idónea o susceptible de ser objeto de examen por parte de comisión alguna de las Naciones Unidas.

M. Bettati tuvo que aceptar que su doctrina no había logrado los objetivos esperados y que su construcción doctrinal en favor de la injerencia no había alcanzado la transcendencia suficiente como para concebir un derecho de acción para hacer llegar esa asistencia sin el previo consentimiento del Estado²⁶⁰. Para las Naciones Unidas, el principio de soberanía seguía constituyendo un elemento imperativo y tendría que seguir siendo respetado en toda acción humanitaria, es decir, la prestación de la asistencia humanitaria subsidiaria requería el consentimiento explícito del Estado en cuyo territorio se hubiera producido la crisis humanitaria.

²⁵⁸ A/RES/43/131, Introducción.

²⁵⁹ Vid. RONZITTI, N., *Rescuing Nationals Abroad Through Military Coercion and the Grounds of Humanity*, Dordrecht, 1985, pp. 38 y 88; BOWETT, D., "The Use of Force to Protect Nationals Abroad", en ANTONIO CASSESE (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Dordrecht, 1985, pp. 45-50 y 86-90. Entre las obras generales, BROWNLIE, I., *Principles of Public International Law*, 5 ed. Clarendon Press, New York, 1998, Part III Territorial Sovereignty; DAILLIER, P., y PELLET, A., *Droit international public*, LGDJ, (7 ed.), Paris, 2002, p. 967, párr. 576; CRAWFORD, J., BROWNLIE, I., *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 203-215.

²⁶⁰ BETTATI, M., "L'accès aux victimes: droit d'ingérence ou droit d'assistance?", *Le droit face aux crises humanitaires*, vol. II, Commission européenne, Bruxelles-Luxembourg, 1995.

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS CRISIS HUMANITARIAS DE LOS AÑOS 90 Y SU CONEXIÓN CON EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

A lo largo de los años noventa del pasado siglo, las medidas adoptadas por los órganos políticos de las Naciones Unidas en el marco de las crisis humanitarias que tuvieron lugar fueron objeto de especial interés por parte de la doctrina científica. Entre las que más atrajeron su atención se encuentran las del Consejo de Seguridad teniendo en cuenta que, hasta ese momento, la frecuente utilización del derecho de veto durante la Guerra Fría casi había provocado su parálisis y²⁶¹, en varias ocasiones, había impedido que éste pudiera aprobar medidas en

²⁶¹ En los años transcurridos entre 1945 y 1990 diferentes regímenes políticos cometieron atrocidades de forma masiva frente a los cuales hubo una limitada respuesta porque no existió voluntad de intervenir ante masacres, genocidios u otros crímenes contra la humanidad. Podemos citar, entre otras, la masacre de un centenar de Balubas por el ejército del Congo en 1960, de aproximadamente 400.000 simpatizantes de izquierdas en Indonesia a mediados de los años 60 y el exterminio en Burundi-Ruanda, de unos 300.000 hutus por parte de miembros integrantes de la etnia tutsi en 1965 y, posteriormente, en 1975. Solo hubo respuesta internacional, por parte de la OEA en 1977, ante el exterminio de indios aches en Paraguay y, por parte de la Asamblea General de la ONU (Resolución 37/123 de 1982), con relación al acto de genocidio de palestinos perpetrado a manos de las fuerzas armadas israelíes con la complicidad del ejército libanés en los campos de Sabra y Chatila, Líbano; Vid. KUPER, L., *Genocide: Its political use in the twentieth century*, Yale University Press, New Heaven, 1983, pp. 75-76 y 150-154; CASSESE, A., “La Communauté internationale et le génocide”, en VIRALLY, M., *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*, Pedone, Paris, 1991, pp. 191 y 192; SCHABAS, W., “Hate speech in Rwanda: The road to genocide”, *McGill Law Journal*, vol. 46, 2000, pp. 141 y ss; CONFORTI, B., “L’Azione del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace”, en PICONE, P., *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, CEDAM, Milano, 1995, p. 2; HERNDL, K., “Reflections on the role, functions and procedures of the Security Council of the United Nations”, *RCADI*, vol. 206, 1987, pp. 303-304.

situaciones que se consideraba que podían constituir una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o un acto de agresión²⁶². La ampliación del número de sus miembros no permanentes en 1963 no había favorecido un cambio de la situación.

En su primer discurso ante la Asamblea General, en junio de 1992, el Secretario General de la ONU, Boutros Ghali, sintetizó la situación indicando que, desde la institución de las Naciones Unidas en 1945 y hasta 1992, habían perdido la vida aproximadamente veinte millones de personas en los más de cien conflictos que se habían producido en ese periodo. Constituía una buena manera de poner en evidencia la incapacidad del Consejo de Seguridad como consecuencia del abuso del veto por parte de las Grandes Potencias:

Las Naciones Unidas debieron presenciar, impotentes, muchas de esas crisis debido a repetidos vetos en el Consejo de Seguridad -llegaron a registrarse 279-, clara expresión de división de este período [...] con el fin de la Guerra Fría, el 31 de mayo de 1990, no han vuelto a registrarse vetos de este tipo²⁶³.

No había servido de nada que los Estados en crisis hubieran recurrido frecuentemente a la Asamblea General solicitando que actuara sobre la base del artículo 35 de la Carta²⁶⁴. No había aportado resultados significativos debido, fundamentalmente, a la falta de armonía y equilibrio entre los órganos principales de la ONU: el Consejo de Seguridad se resistió ante las numerosas peticiones de la Asamblea General y, salvo en la situación del *apartheid* en Sudáfrica -que consideró una “posible amenaza a la paz”- no admitió explícitamente en ningún caso de conflicto interno que la violación masiva de los derechos humanos constituyera una amenaza directa a la paz y la seguridad internacionales. También se debió a que la Asamblea General tampoco disponía de los instrumentos adecuados para enfrentarse a las nuevas circunstancias humanitarias²⁶⁵,

²⁶² Recordamos que en numerosas ocasiones el Consejo de Seguridad calificó una situación como un “acto agresivo” o “acto de agresión” cometido por ciertos Estados; por ejemplo, la resolución referente a la situación en Rhodesia del Sur, S/RES/386, 17 de marzo de 1976, y con relación a Israel, la S/RES/573, 4 de octubre de 1985. En ninguna de esas situaciones el Consejo recurrió a medidas coercitivas del Cap. VII. Los casos calificados como una “amenaza a la paz y la seguridad” en los que sí se establecieron sanciones económicas bajo el Cap. VII fueron contra el Gobierno de África del Sur, S/RES/418, 4 de noviembre de 1977 y S/RES/447, 28 de marzo de 1979.

²⁶³ Asamblea General de las Naciones Unidas, A/47/277, 17 de junio de 1992.

²⁶⁴ A falta de unanimidad de los Miembros permanentes del Consejo de Seguridad se intentó el recurso a la Asamblea General sobre la base de la Resolución “*Uniting for peace*”, lo mismo que se había hecho con motivo de la crisis de Suez en 1956. Sin embargo, la Asamblea General no adoptó medidas que supusieran el empleo de la fuerza armada sino que condenó las hostilidades o instó al alto el fuego, tal como había hecho en las crisis del Líbano (1958), Congo (1960), Oriente Medio (1967), Afganistán (1980) y Palestina (1982). Con relación a la reacción oficial de la Unión Europea sobre las resoluciones de la Asamblea General aprobadas desde 1988, vid. *Déclaration des Douze à l'occasion du quarantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, de 10 de diciembre de 1988; *Communication à la presse sur l'activité de la Communauté et ses Etats membres dans le domaine des droits de l'homme en 1990*, Consejo Europeo, Roma, 14 y 15 de diciembre de 1990; *Déclaration du Conseil européen sur les droits de l'homme*, Luxembourg, 28 y 29 de junio de 1991. La reacción del G7 en *Political Declaration: Strengthening the International Order*, Londres, 16 de julio de 1991, disponible en <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1991/london/political.html>.

²⁶⁵ Acerca de la cuestión de la competencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas en caso de catástrofes humanitarias y situaciones de emergencia vid., entre otros, SZASZ, P., “The role of United Nations in Internal Conflicts”, *Georgia Journal of International Law*, vol. 13, 1983, pp. 345-349; CASSESE,

para eliminar las fuentes de peligro antes de que estallara la violencia o, en otras ocasiones, para tratar de poner fin a las causas más profundas de los conflictos que, en su sentido más amplio, constituye una responsabilidad primordial de todos los organismos principales de las Naciones Unidas²⁶⁶. Esta situación cambió radicalmente como consecuencia de dos acontecimientos que marcaron el final de la Guerra Fría: la reunificación alemana y la disolución de la Unión Soviética y su retirada de Afganistán en 1989²⁶⁷.

La bipolaridad que afectó, de forma más o menos directa, a las decisiones del Consejo²⁶⁸, fue sustituida por un nuevo orden mundial caracterizado por una creciente cooperación entre los desiguales bloques ideológicos del Este y del Oeste. En la nueva era, esta cooperación internacional posibilitó que el Consejo de Seguridad funcionara, por primera vez, sin que los Miembros permanentes lo obstaculizaran, pudiendo tomar de nuevo la iniciativa para resolver los conflictos internacionales.

La consecuencia fue que las solicitudes de los Estados miembros de la Organización para que el Consejo de Seguridad actuara frente a una crisis aumentaron de forma significativa, procedentes por lo general de países en vías de desarrollo que padecían conflictos en sus fronteras o enfrentamientos dentro de ellas entre las diferentes etnias²⁶⁹. Lo que, a su vez, indicaba la difícil situación por la que atravesaba una parte importante de la comunidad internacional²⁷⁰.

Respondiendo a las solicitudes, el Consejo volvió a convocar reuniones urgentes del mismo modo que lo había hecho en los años inmediatamente posteriores a su creación, cuando los enfrentamientos jurídicos fueron intensos²⁷¹.

A., "The General Assembly: Historical Perspective 1945-1989", en ALSTON, P., (ed.), *The United Nations and human rights: A critical appraisal*, Oxford University Press, Oxford, 1992, pp. 31-32. Acerca del rol del ECOSOC: DECLAN O'DONAVAN, "The Economic and Social Council", en ALISTON, P., *The United Nations and Human Rights*, 1992, p. 107; STEINER, H. J., ALSTON, P., y GOODMAN, R., *International human rights in context: law, politics, morals: text and materials*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 754 y ss.

²⁶⁶ La primera obra acerca de la competencia del Consejo de Seguridad sobre derechos humanos en ciertos casos excepcionales fue la de Lauterpacht: LAUTERPACHT, H., *International Law and Human Rights*, Stevens, Shanks & Sons, London, 1950, pp. 147 y ss.

²⁶⁷ Vid. FOUCHER, M., "Les frontières dans la nouvelle Europe", *Politique étrangère*, 1990, vol. 55, n° 3, pp. 575-587.

²⁶⁸ Vid. TOURNAYE, C., *Kelsen et la sécurité collective*, Université Panthéon-Assas (Paris II), Paris, LGDJ, 1995.

²⁶⁹ En una declaración hecha por la Presidenta del Consejo de Seguridad en nombre de los miembros del Consejo en la 2851a. sesión, celebrada el 31 de marzo de 1989 (S/20554) se ponía de relieve la profunda preocupación por el deterioro de la situación en el Líbano que había causado numerosas víctimas entre la población civil e importantes daños materiales. Opinaban que esta situación representaba un peligro "para la paz, la seguridad y la estabilidad en la región". Los miembros del Consejo reafirmaron la declaración de 31 de marzo de 1989 en otra declaración del Presidente (S/20602), hecha en la 2858ª. sesión, celebrada el 24 de abril de 1989.

²⁷⁰ Vid. CONFORTI, B., "Le rôle de l'accord dans le système des Nations Unies", *RCADI*, Tome 142, vol. II, Martinus Nijhoff, 1974, pp. 220 y ss.

²⁷¹ El porcentaje anual de las decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad bajo el Capítulo VII de la Carta entre 1946 y 1989 fue de una media de quince resoluciones. A partir de 1990 la cifra cambió notablemente alcanzando más de sesenta. Conviene indicar que no todos los conflictos de aquellos años dieron

En este nuevo contexto internacional, las primeras medidas aprobadas por el Consejo de Seguridad fueron las adoptadas en 1990 frente a Iraq por la agresión a Kuwait y por los crímenes cometidos por el Gobierno iraquí contra la minoría kurda. A partir de entonces, el abanico de decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad fue amplio, alcanzando catástrofes humanitarias propiamente dichas -de origen industrial y consecuencia de conflictos armados- y también otras situaciones de emergencia humanitaria. El Consejo de Seguridad abordaba, por lo tanto, sus competencias de carácter humanitario. En este marco, cobraron especial relieve, en primer lugar, las decisiones que, con motivo de la invasión iraquí de Kuwait, establecieron el vínculo entre las cuestiones humanitarias y el Cap. VII de la Carta, favoreciendo la asistencia humanitaria e instituyendo un “derecho de urgencia” que posibilitó dar una respuesta rápida a situaciones en las que la seguridad humana se encontraba amenazada²⁷². Las principales decisiones en esta materia fueron las que afectaban al elemento técnico, tales como las que solicitaban a las misiones humanitarias el examen de los medios por los cuales la comunidad internacional podía aportar lo más rápidamente posible ayuda a los kurdos iraquíes²⁷³ y las relativas a evitar los efectos de la interrupción del suministro de mercancías que suponía una amenaza real de hambre para la población²⁷⁴.

También fue relevante, en segundo lugar, la acción del Consejo de Seguridad en otras crisis posteriores con graves consecuencias humanitarias, en particular las de Somalia y la antigua Yugoslavia, y en el establecimiento de operaciones de mantenimiento de la paz. Todo ello dio lugar a amplios y profundos debates acerca de su base jurídico-internacional, entre los que merecen una especial mención los relativos al nuevo concepto jurídico de seguridad humana y a su trascendencia práctica en la labor de la ONU.

De la actuación del Consejo de Seguridad en los casos citados nos ocuparemos a continuación, pero es necesario poner de relieve previamente que la Carta de las Naciones Unidas no

lugar a una catástrofe humanitaria y que tampoco se llevaron ante el Consejo de Seguridad conflictos como el de Etiopía-Somalia (Guerra del Ogadén 1977-1978), Chad-Libia (1978-1987) o China-Vietnam (1979). Entre 1986 y 1991 hubo 55 enfrentamientos armados, más de la mitad de los cuales terminaron por acuerdos de alto el fuego o mediante la conclusión de tratados de paz como sucedió entre Serbia y Croacia. Vid. WALLENSTEEN, P., y JOHANSSON, P., “Security Council Decisions in Perspective”, en MALONE, D., *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*, Lynne Rienner Publishers, Colorado (EE.UU.), 2004, p. 17 y ss; WEISBURD, A.M., *Use of force: The practice of states since World War II*, Penn State Press, Pennsylvania, 1997.

²⁷² Como puso de relieve el Ministro francés de asuntos exteriores, Roland Dumas en la Asamblea General el 23 de septiembre de 1992: *Il est des cas où il faut intervenir alors que le cessez-le-feu n'est ni total, ni durable. Il est des cas où, pour imposer le respect, il faut disposer de règles d'engagement claires qui s'imposent à tous. Il s'agit donc de définir ponctuellement un droit de l'urgence comprenant des mesures d'avertissement et de protection*, (Acta taquigráfica provisional de la octava sesión celebrada en la sede, Nueva York, A/47/PV.8, 29 de septiembre de 1992, p. 26.)

²⁷³ Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad (Austria) sobre la situación en la región Transcaucásica de Nagorno-Karabaj, S/23904, 12 de mayo de 1992; También resoluciones S/24493, 26 de agosto de 1992; S/24721, 27 de octubre de 1992; S/25539, 6 de abril de 1993, S/RES/822, 30 de abril 1993; S/RES/853, 29 de julio 1993; S/RES/874, 14 de octubre 1993, S/RES/884, 12 de noviembre de 1993, y S/PRST/1995/21, 26 de abril de 1995.

²⁷⁴ Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad sobre la situación en Armenia y Azerbaiyán, 29 de enero de 1993.

establece un marco legal explícito relativo a la protección de las poblaciones oprimidas por sus propios gobiernos. Por ello resultó difícil que los Miembros de la Organización se pusieran de acuerdo sobre ciertas consideraciones, entre las cuales la de si correspondía al Consejo de Seguridad reaccionar frente a las catástrofes humanitarias sobre la base de los Capítulos VI y VII de la Carta²⁷⁵. En esas circunstancias, el Consejo de Seguridad se vio obligado a adoptar decisiones en las que tenía presente la acción humanitaria sin salirse de los límites establecidos por los artículos 39 a 50 de la Carta²⁷⁶.

Como es sabido, desde un punto de vista estrictamente jurídico, la acción del Consejo de Seguridad, de acuerdo con el Cap. VII, comienza cuando sus Miembros consideran que una situación real o inminente constituye una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión²⁷⁷. En ese caso, el artículo 39 establece que el Consejo de Seguridad hará recomendaciones o decidirá, de acuerdo con los artículos 41 y 42, qué medidas serán adoptadas al objeto de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales²⁷⁸.

Los preceptos citados no contienen referencia alguna a las circunstancias o consecuencias de carácter humanitario que puedan acompañar a los citados supuestos que permiten la acción del Consejo de Seguridad. No obstante, la doctrina científica de la época no tardó en poner de relieve que muchos preceptos de la Carta no poseían toda la precisión que un texto jurídico debía

²⁷⁵ Vid. GRAEFRATH, B., y MOHR, M., "Legal Consequences of an Act of Aggression: The case of the Iraqi Invasion and Occupation of Kuwait", *Austrian Journal of Public International Law*, vol. 43, 1992, pp. 109-123.

²⁷⁶ SCHACHTER, O., "United Nations Law in the Gulf Conflict", *AJIL*, vol. 85, 1992, pp. 425 y ss; Acerca de los poderes del Consejo de Seguridad: GLENNON, M., *Limits of law, prerogatives of power: interventionism after Kosovo*, Palgrave, New York, 2001, pp. 101 y ss.

²⁷⁷ Según Hans Kelsen: *The purpose of the enforcement action under Article 39 is not to maintain or restore the law, but to maintain or restore peace, which is not necessarily identical with the law*; (en BEJAOU, M., *Nouvel ordre Mondial et Contrôle de la légalité des actes du Conseil de Sécurité*, Bruylant, Brussels, 1994, p. 42). Sobre esta cuestión vid. SCHWEIGMAN, D., *The Authority of the Security Council Under Chapter VII of the Un Charter: Legal Limits and the Role of the International Court of Justice*, Kluwer Law International, The Hague, 2001, pp. 33 y ss. Es interesante al respecto la opinión del Juez Christopher Weeramantry en el caso *Lockerbie*, *Case concerning questions of Interpretation and application of the 1971 Montreal Convention Arising from Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya vs. United Kingdom and Libyan Arab Jamahiriya vs. United States of America)*, *Provisional Measures*, order of 14 of April 1992, ICJ reports 1992, párrs. 66 y 176: *The determination under Article 39 of the existence of any threat to the peace, breach of the peace or act of aggression, is one entirely within the discretion of the Council. It would appear that the Council and no other is the judge of the existence of the state of affairs which brings Chapter VII into operation [...] Once taken, the door is opened to the various decisions the Council may make under that Chapter*. También lo es la opinión de Linos-Alexandre Sicilianos de que "*Dans la plupart des cas, le Conseil procède à la qualification de l'article 39 non pas in abstracto, mais uniquement lorsqu'il est prêt à adopter les mesures qui s'imposent*", (SICILIANOS, L-A., "Entre multilatéralisme et unilatéralisme: l'autorisation par le conseil de sécurité de recourir à la force", *RCADI*, Tome 339, Martinus Nijhoff, Leiden, 2009, p. 43).

²⁷⁸ SOREL, J-M., "L'élargissement de la notion de menace contre la paix", en *Société française pour le droit international (SFDI), Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, vol. 2, Actes du colloque de Rennes, Paris, 1995, pp. 3-57.

tener²⁷⁹ y, por consiguiente, su redacción permitía interpretaciones y adaptaciones amplias que las acomodaran a situaciones no previstas²⁸⁰. Esa flexibilidad y ese “margen de apreciación”²⁸¹ fueron los que permitieron al Consejo de Seguridad, en aplicación del artículo 39 de la Carta, calificar como “una amenaza a la paz y seguridad internacionales” no solo los conflictos armados entre los Estados sino también, en ciertos casos, las circunstancias de urgencia humanitaria provocadas por las represalias puestas en práctica por un gobierno contra sus propios ciudadanos, algo que fue positivamente apreciado por la doctrina partidaria de la acción de carácter internacional²⁸².

Por esta vía, la urgencia de carácter humanitario constituyó un nexo de unión para la práctica del Consejo de Seguridad tanto en la solución pacífica de controversias (Capítulo VI) como en la adopción de medidas coercitivas (Capítulo VII) -con o sin uso de la fuerza armada y con o sin cooperación de otras Organizaciones internacionales (Capítulo VIII)- y en el desarrollo de las operaciones de mantenimiento de la paz que la doctrina coloca en el denominado “Capítulo VI y medio” o “VI bis” de la Carta.

El vínculo entre asistencia humanitaria y amenaza a la paz y a la seguridad internacionales del Capítulo VII se estableció a partir del momento en que se aceptó que la comunidad internacional, que hasta entonces había recurrido en ciertas ocasiones a la intervención humanitaria unilateral sin un mandato de la ONU, podía instar al Consejo de Seguridad a autorizar a un Estado o grupo de Estados la aplicación de medidas coercitivas, aprobando sanciones económicas o, si fuera necesario, recurriendo a una intervención humanitaria colectiva tanto para proteger la asistencia humanitaria si el Estado pone en peligro la seguridad de los corredores humanitarios establecidos de acuerdo con la Resolución 45/100, como para hacer cumplir las obligaciones

²⁷⁹ RUIZ-JIMÉNEZ ARRIETA, I., *La historia de la intervención humanitaria: el imperialismo altruista*, vol. 202, los Libros de la Catarata, 2005, pp. 111 y ss.

²⁸⁰ BAENA SOARES, J-C., La acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, XXXIII Curso de Derecho Internacional “El Derecho Internacional en las Américas: 100 años del Comité Jurídico Interamericano” Sede del Comité Jurídico Interamericano Rio de Janeiro, Brasil 31 de Julio al 25 de agosto de 2006, pp. 33 y ss.

²⁸¹ Vid. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M-E., “The UN Collective Security System and its Relationship with Economic Sanctions and Human Rights”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 14, 2010, p. 280.

²⁸² Vid. HIGGINS, R., “The place of International Law in the settlement of disputes by the Security Council”, *AJIL*, vol. 64, pp. 1-18; Sobre esta cuestión, FROWEIN, J. A., y KRISCH, N., “Article 39”, en SIMMA, B., *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, Nueva York, 2002, pp. 717-729; CONFORTI, B., “Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression”, *Le développement du rôle du Conseil de Sécurité*, Colloque de l'Académie de Droit International de la Haye, 21-23 Juillet, 1993, pp. 51 y ss; BOTHE, M., “les limites des pouvoirs du Conseil de Sécurité”, *cit.*, p. 67; OSTERDAHL, I., *Threat to the Peace: The Interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*, Studies in International Law, vol. 13, Iustus Frlag, Uppsala, 1998, pp. 174 y ss. Theodor Meron, siguiendo a O. Schachter, señaló que las violaciones de los derechos humanos deberían alcanzar un cierto nivel de gravedad antes de que terceros Estados pudieran actuar lícitamente y argumentó que si los derechos humanos de las víctimas gozaban de un reconocimiento consuetudinario, las violaciones de los mismos ya no podían ser considerados como una cuestión sometida a la jurisdicción interna de los Estados (MERON, T., *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, Oxford University Press, Oxford, 1989, pp. 103-106).

impuestas por el Consejo o, aún más relevante, para proteger a los ciudadanos víctimas de crímenes y otras atrocidades.

A partir de 1992 el Consejo de Seguridad comenzó a expresar su preocupación por las cuestiones humanitarias, y llamó a los Estados a que cooperasen en esta materia con los esfuerzos que llevaban a cabo tanto los organismos de la ONU como las ONGs de índole humanitaria o el CICR, cuya labor ya había sido reconocida anteriormente en la Resolución 43/131 de la Asamblea General. Por su parte, el Secretario General de la ONU invitó a la Asamblea General a que llamara la atención de los diferentes organismos de las Naciones Unidas de toda situación humanitaria que necesitara la prestación urgente de asistencia, a fin de impedir que esa situación pudiera empeorar, lo que podría dar lugar a fricciones o controversias internacionales²⁸³. De acuerdo con esto último, tanto la acción del Consejo de Seguridad como la del Secretario General y la de la Asamblea General podrían considerarse como una acción en materia de diplomacia preventiva. Las resoluciones aprobadas en las crisis de Nagorno Karabakh, Yemen y Sierra Leona²⁸⁴, constituyen un buen ejemplo de ello.

Por lo que se refiere a las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP), el Consejo de Seguridad también empezó a expresar su preocupación cada vez que una parte en conflicto rechazaba u obstaculizaba la asistencia humanitaria a las víctimas civiles. Este hecho fue considerado en sí mismo como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, dando lugar, en ciertas ocasiones, a la ampliación del mandato de las operaciones de mantenimiento de la paz localizadas en el territorio en conflicto²⁸⁵. Así, en primer lugar, se decidió incluir entre las tareas

²⁸³ *Un programa de paz: diplomacia preventiva, y cuestiones conexas*, A/RES/47/120, 18 de diciembre de 1992.

²⁸⁴ Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/822, 30 de abril de 1992; Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/931, 29 de junio de 1994; Declaraciones del Presidente del Consejo de Seguridad: S/PRST/1994/38, 29 de julio de 1994; S/PRST/1994/47, 25 de agosto de 1994; S/PRST/1994/82, 22 de diciembre de 1994.

²⁸⁵ El diccionario terminológico de la ONU carece de una definición particular y específica de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz -“*Peacekeeping Operations*”- aunque en la práctica es el término que se utiliza. Varios autores, como señala Rosario Ojinaga, coinciden en sus rasgos comunes para definirlos como *misiones que implican la participación del personal militar en conflictos armados internacionales con el consentimiento de todas las partes concernidas y mediando un recurso a la fuerza armada limitado al ejercicio de la legítima defensa personal y funcional*, (OJINAGA RUIZ, R., *Emergencias humanitarias y derecho internacional*, cit., pp. 378-379). Como se recordará, las mencionadas operaciones aparecieron en los tiempos de la Guerra Fría como un mecanismo de acción de la ONU, de naturaleza preventiva o para supervisar acuerdos de alto el fuego entre todas las partes enfrentadas y para establecer un ambiente seguro en el que se pudiera negociar una solución al conflicto. Es la labor que llevaron a cabo, entre otros, *UN Observers* in Indonesia 1947-1950; *UN Sub commission on the Balkans* (UNSCOB), 1947-1954; *UN Truce Supervision Organization in Palestine* (UNTSO), desde 1948 hasta hoy; *UN Military Observer Group in India and Pakistan* (UNMOGIP), desde 1949 hasta hoy; UN Emergency Force (UNEF I), Suez 1956-1957; *UN Observer Groupen Libano* (UNOGIL), 1958. Vid. al respect: SUY, E., “Legal aspects of UN peace-keeping operations”, *NILR*, vol. 35, n° 3, 1988, pp. 318-320. Vid., entre otros, BROWN, D., “The role of the United Nations in peacekeeping and truce-monitoring: what are the applicable norms”, *RBDI*, vol. 27, 1994, pp. 559 y ss; WHITE, N.D., “Keeping the peace: the United Nations and the maintenance of international peace and security”, *Manchester University Press*, Manchester, 1997; HIGGINS, R., *United Nations Peacekeeping. Documents and Commentary. vol. IV: Europe 1946-1979*, issued under the auspices of the Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press, New York and Oxford, 1981; RATNER, S.T., *The*

que correspondían a las fuerzas participantes en las operaciones la de poner a disposición de las poblaciones los servicios²⁸⁶ que antes solo se aportaban de forma solidaria²⁸⁷. Según Carillo Salcedo, esas acciones se podrían considerar como de carácter preventivo²⁸⁸. En segundo lugar, se amplió el mandato de las misiones de observación implicando también la de proteger el material de urgencia y facilitar la labor de asistencia humanitaria. Por último, en tercer lugar, se establecieron las operaciones de mantenimiento de la paz con mandatos esencialmente humanitarios²⁸⁹. La acción en ese sentido implicó el deber de las misiones de rescatar a las minorías oprimidas víctimas de violaciones masivas de los derechos humanos cometidas por su propio gobierno, garantizar que todas las partes en conflicto respetaran las decisiones del Consejo de Seguridad con ese propósito y hacer llegar a las víctimas la asistencia humanitaria²⁹⁰ eliminando los obstáculos que se habían venido imponiendo a su distribución. De ahí en adelante, las situaciones de urgencia humanitaria llegaron a ser de tal magnitud que obligaron al Consejo de Seguridad a otorgar un mandato explícito y directo de asistencia humanitaria²⁹¹, dirigido a

New Peacekeeping: Building Peace in lands of Conflict after the Cold War, st. Martin's Press, New York, 1995, pp. 22 y ss.

²⁸⁶ Vid. DUPUY, P.-M., "Sécurité collective et organisation de la paix", *RGDIP*, 1993, p. 617, y WECKEL, P., "Le Chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de sécurité", *AFDI*, vol. 37, n° 1, 1991, p. 165.

²⁸⁷ Aunque no existiera un mandato con ese fin, las OMP han mantenido una cierta práctica consistente en poner a disposición de las poblaciones los servicios de atención médica que prestan sus propios hospitales de campaña, como ya sucedió en 1956 en el caso de la UNEF I, la primera OMP de las Naciones Unidas. A partir de 1991, el personal médico de esas misiones comenzaron a participar en labores de asistencia humanitaria. Vid. FOU-TCHIN, L., "Peacekeeping and humanitarian assistance", en LEON GORDENKER y THOMAS G. WEISS (eds.), *Soldiers, Peacekeepers and Disasters*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2016, p. 33.

²⁸⁸ CARRILLO SALCEDO, J.-A., "Consideraciones sobre el fundamento, naturaleza y significado de las operaciones de las Naciones Unidas destinadas al mantenimiento de la paz", *REDI*, 1965, pp. 164 y ss.

²⁸⁹ Sobre la primera Operación de *Peacekeeping* multifuncional (UNTAG), desarrollada en Namibia en 1989, vid. SCHRIJVERS, N., "Introducing Second Generation Peace-keeping: The Case of Namibia", *African Journal of International and Comparative Law*, vol. 6, 1994, pp. 1 y ss.

²⁹⁰ Vid. VERWEY, W.D., "Humanitarian intervention under International Law", *NILR*, vol. 32, n° 3, 1985, pp. 357-418; CARILLO SALCEDO, J.-A., *Soberanía de los Estados y Derechos humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 126; OJINAGA RUIZ, R., *Emergencias humanitarias y derecho internacional*, cit., p. 290; CORTEN, O., y KLEIN, P., "Devoir d'ingérence ou droit de réaction collective?", *RBDI*, vol. XXIV, n° 1, 1991, pp. 46-131; SALMON, J., "Les circonstances excluant l'illicéité", en ZEMANEK, K., y SALMON, J., *Responsabilité internationale*, Pedone, Paris, 1988, pp. 89-225.

²⁹¹ Acerca de la protección que, como parte de sus funciones, brindan las OMP "de segunda generación" a las ONGs de índole humanitario y otras agencias de asistencia, vid. MEZZALAMA, F., *Investigación sobre la relación entre la asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz*, Dependencia Común de Inspección, Ginebra, 1995, Documento de las Naciones Unidas (JIU/REP/95/6) pp. 11-43. También el Informe del Secretario General titulado "Investigación sobre la relación entre la asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz", A/50/572, 24 de octubre de 1995, p. 27, párr. 65. En casos particulares, aunque sin que existiera un mandato explícito de asistencia humanitaria, ciertas OMP han ayudado en la distribución de la asistencia humanitaria. Es el caso, por ejemplo, de la *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL) cuyo mandato fue el de confirmar la retirada de las fuerzas israelíes, y restaurar la paz y seguridad internacionales, [...], (S/RES/425, 19 de marzo de 1978). Sin embargo, ayudó en la

garantizar la seguridad de la población civil y de los no combatientes, el funcionamiento de los aeropuertos con fines humanitarios y la protección de las operaciones de asistencia humanitaria, así como la coordinación o la participación en la coordinación de la prestación de ayuda humanitaria, tanto desde el punto de vista médico como logístico. Las primeras OMP de acción humanitaria fueron establecidas a consecuencia de la crisis de Somalia (ONUSOM I y II), la antigua Yugoslavia (UNPROFOR) y Ruanda (UNAMIR II). El problema es que, dado que las OMP solo se pueden llevar a cabo con el consentimiento tanto del país receptor como, en su caso, de otras partes concernidas, no siempre es posible que aquellas puedan ejercer las funciones de asistencia humanitaria a las que nos referimos²⁹².

1. LA ACCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD EN LA PRIMERA CRISIS DEL GOLFO

La acción llevada a cabo por el Consejo de Seguridad en el marco de la primera crisis del Golfo (1990-1992) abarcó dos cuestiones diferentes como son la agresión llevada a cabo por Iraq contra Kuwait y la represión de la población kurda por parte del Gobierno iraquí. Constituye el inicio de lo que se puede calificar como el periodo humanitario del Consejo de Seguridad. Desde que estalló la Guerra del Golfo, la asistencia humanitaria empezó a vincularse con los términos enunciados por el capítulo VII de la Carta, de modo que las resoluciones que este órgano comenzó a adoptar para hacer frente a la actitud de Iraq incluyeron las primeras referencias expresas a la asistencia humanitaria en favor de la población civil, como, por ejemplo, las relativas a la ayuda alimentaria en la lista de medidas dirigidas a hacer frente a una situación que el Consejo calificaba como un quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales, o bien a la imposición sanciones económicas, pero con las necesarias excepciones para mitigar los sufrimientos que pudieran producir a la población civil. Al mismo tiempo, el Consejo de Seguridad recordaba a las autoridades de Bagdad su responsabilidad en aquella crisis, de acuerdo con el derecho internacional humanitario y, en especial, según los Convenios de Ginebra relativos a la protección de la población civil.

distribución de la ayuda humanitaria en 1982 teniendo en cuenta que la Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/515 de 1982, refiriéndose a los principios humanitarios de los Convenios de Ginebra de 1949 y a las obligaciones dimanadas del reglamento que figura como anexo a la Convención de la Haya de 1907, requería al Gobierno de Israel para que levantara inmediatamente el bloqueo de la ciudad de Beirut para *hacer posible el envío de los suministros con el fin de atender a las necesidades de la población civil y permitir la distribución del socorro aportado por los organismos de las Naciones Unidas y por organizaciones no gubernamentales, especialmente el Comité Internacional de la Cruz Roja*.

²⁹² STAHN, C., “NGOs and International Peacekeeping-issues, Prospects and Lessons Learned”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Max-Planck-Institute, vol. 61, 2001, pp. 379-402; Vid. Lista completa de las OMP (1948-2013), Disponible en:

<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>, fecha de consulta: 05 de junio de 2017.

1.1 La agresión a Kuwait por parte de Iraq

El 2 de agosto de 1990, los representantes de Kuwait y Estados Unidos se dirigieron al Presidente del Consejo de Seguridad solicitando una reunión urgente e inmediata para considerar la invasión de Kuwait iniciada a primeras horas de aquel día por fuerzas iraquíes que, en pocas horas, habían ocupado todo el territorio del país vecino²⁹³. Se trataba de un intento de anexión que constituía un acto de agresión sin validez jurídica alguna. No era la primera vez que un Estado buscaba recuperar territorios que fueron suyos, aunque sí fue la primera ocasión, desde la creación de la ONU, en que uno de sus Miembros recurría a la fuerza armada anexionando el territorio completo de otro²⁹⁴.

En su defensa, el representante de Iraq declaró ante el Consejo de Seguridad que los acontecimientos ocurridos en Kuwait eran asuntos de la jurisdicción interna del país y no se les podía considerar como una agresión. Indicó igualmente que el desplazamiento del ejército iraquí se había producido con la finalidad de ayudar a restablecer la seguridad y el orden en Kuwait a petición del autodenominado “Gobierno libre provisional del Kuwait”, que había tomado el poder en un número no determinado de oficinas de la administración de la capital. Afirmó también que, en todo caso, el Gobierno de Iraq no perseguía ningún interés político en Kuwait y que los propios kuwaitíes decidirían su futuro y las fuerzas iraquíes se retirarían tan pronto como se restableciera el orden, en unos pocos días o, como mucho, unas pocas semanas²⁹⁵. Sin embargo, con posterioridad, el embajador de Iraq utilizó para referirse a Kuwait la expresión de “la provincia de Kuwait”²⁹⁶, algo que se reiteró en varios comunicados del Gobierno de Bagdad en los que quedaba clara su intención de dar a entender que históricamente Kuwait pertenecía a Iraq²⁹⁷.

²⁹³ Vid. Carta de fecha 2 de agosto de 1990 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por el representante permanente de Kuwait ante las Naciones Unidas, S/21423, 2 de agosto de 1992, y Carta de fecha 2 de agosto de 1990 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por el representante permanente de los Estados Unidos de América ante las Naciones Unidas, S/21424, 2 de agosto de 1992.

²⁹⁴ SCHACHTER, O., “United Nations Law in the Gulf Conflict”, *cit.*, pp. 452 y 453. Acerca del conflicto vid. WARBRICK, C., “The Invasion of Kuwait by Iraq”, *ICLQ*, vol. 40, nº 2, 1991, pp. 482-489, y WELLER, M., *Iraq and Kuwait: the hostilities and their aftermath*, Grotius Publications, Cambridge, 1993.

²⁹⁵ Acta taquigráfica provisional de la 2932a. sesión celebrada en la sede, Nueva York, S/PV.2932, 2 de agosto de 1990, pp. 11 y 12.

²⁹⁶ Decisión de 16 de septiembre de 1990 (2940a. sesión del Consejo de Seguridad); sobre el establecimiento de las fronteras del Kuwait por el acuerdo Sykes-Picot vid. FINNIE, D.H., *Shifting Lines in the Sand: Kuwait's Elusive Frontier with Iraq*, Harvard University Press, Cambridge, 1992, p. 47.

²⁹⁷ Conviene indicar que el Iraq y Kuwait, en su calidad de Estados soberanos independientes, firmaron en Bagdad, el 4 de octubre de 1963, un acuerdo de restablecimiento de las relaciones de amistad, reconocimiento y asuntos conexos por el que se reconocía oficialmente la frontera entre el Iraq y Kuwait y la asignación de islas, instrumento que fue registrado en las Naciones Unidas. En ese acuerdo Iraq reconocía también la independencia y la soberanía absoluta del Estado de Kuwait dentro de sus fronteras, tal como había precisado y aceptado en Carta del Primer Ministro del Iraq de fecha 21 de julio de 1932 y así había sido aceptado por el Gobierno de Kuwait en carta de 10 de agosto de 1932. Vid. KHADDURI, M., y GHAREEB, E., *War in the Gulf, 1990-91: The Iraq-Kuwait Conflict and its Implications*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 20 y ss.

Como no podía ser de otra manera, el Consejo de Seguridad decidió que la acción originada por Iraq constituía una violación flagrante de la Carta de las Naciones Unidas, sobre todo de lo dispuesto en los párrafos 3 y 4 de su artículo 2, una acción internacionalmente ilícita y un quebrantamiento flagrante de la soberanía e integridad territorial del país vecino²⁹⁸. Expresó asimismo su preocupación por la invasión de las fuerzas militares iraquíes y adoptó de forma inmediata su Resolución 660²⁹⁹. A este acto se le reconoce a nivel doctrinal como el inicio del período de recuperación y ampliación de su función primordial de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales por parte del Consejo de Seguridad que durante muchos años había permanecido en suspenso.

En la parte expositiva y motivadora de la resolución, el Consejo describió la situación utilizando la expresión de “invasión” en vez de “agresión”³⁰⁰, y consideró que esa acción ilícita constituía un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales³⁰¹. Por consiguiente, en la parte dispositiva de la Resolución³⁰² condenaba la invasión; exigía que Iraq retirara inmediata e incondicionalmente todas sus fuerzas a las posiciones en que se encontraban el 1 de agosto de 1990 y pedía a los Estados concernidos que arreglaran la controversia mediante la diplomacia y el diálogo³⁰³ y que iniciaran de inmediato negociaciones intensivas para resolver sus diferencias. Finalmente, el Consejo de Seguridad apoyaba todos los esfuerzos realizados al respecto, en especial los de la Liga de Estados Árabes.

Días más tarde, el 6 de agosto de 1990, ante el incumplimiento por parte iraquí, el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó la Resolución 661³⁰⁴ en la que se adoptaban, sobre la base del Cap. VII de la Carta, dos medidas de carácter coercitivo: Por la primera se reconocía el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva a favor de Kuwait en respuesta al ataque armado de Iraq; por la segunda, el Consejo decidía centrar su estrategia en el establecimiento de sanciones económicas conforme al artículo 41 de la Carta:

3. Decide que todos los Estados impedirán: a) La importación a sus territorios de todos los productos originarios del Iraq o Kuwait que sean exportados desde estos después de la fecha de la presente resolución; b) Todas las actividades de sus nacionales o en sus territorios que promuevan o tengan por objeto promover la exportación o el transbordo de

²⁹⁸ Sobre los aspectos jurídicos del conflicto, *vid.* STERN, B., *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe*, Colloque du Centre de droit international de l'Université de Paris X-Nanterre (CEDIN), Montchrestien, Paris, 1991 y WHITE, N.D., y MCCOUBREY, H., “International Law and the Use of Force in the Gulf”, *International Relations*, vol. 10, n° 4, 1991, pp. 347-373.

²⁹⁹ Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/660, 2 de agosto de 1990.

³⁰⁰ Aquella fue la segunda vez en que el Consejo no calificó un ataque como una agresión. La primera fue en la crisis entre Corea del Norte y Corea del Sur, en 1950, en la que utilizó la expresión de “quebrantamiento de la paz”. Al respecto, *vid.* VERHOEVEN, J., “États alliés ou Nations Unies? L'ONU face au conflit entre l'Irak et le Koweït”, *AFDI*, vol. 36, n° 1, 1990, pp. 145-194, y WHITE, N.G., *Keeping the peace: the United Nations and the maintenance of international peace and security*, Manchester University Press, 1997, p. 37.

³⁰¹ El Consejo recordó o reafirmó la Resolución 660 (1990) en muchas de sus decisiones posteriores, entre ellas las resoluciones 664 (1990), 665 (1990), 667 (1990), 670 (1990), 674 (1990), 678 (1990), 686 (1991) y 687 (1991).

³⁰² S/RES/660, *cit.*, párr. 1 y 2.

³⁰³ *Ibid.*, párr. 3.

³⁰⁴ Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/661, 6 de agosto de 1990.

cualesquiera productos o bienes del Iraq o Kuwait; y cualesquiera transacciones por sus nacionales o por buques de su pabellón o en sus territorios de productos o bienes originarios del Iraq o Kuwait y exportados desde éstos después de la fecha de la presente resolución, incluidas en particular cualesquiera transferencias de fondos del Iraq o Kuwait para atender a esas actividades o transacciones; c) La venta o suministro por sus nacionales o desde sus territorios o mediante la utilización de buques con sus pabellones de cualesquiera productos o bienes, incluidas las armas y cualquier otro tipo de equipo militar, originarios o no de sus territorios, pero excluidos los suministros destinados estrictamente a fines médicos, y, en circunstancias humanitarias, los alimentos, a cualquier persona o entidad en el Iraq o Kuwait, o a cualquier persona o entidad en relación con cualesquiera negocios realizados en el Iraq o Kuwait, o dirigidos desde éstos, y cualesquiera actividades de sus nacionales o en sus territorios que promuevan o tengan por objeto promover tal venta o suministro de esos productos o bienes.

Habiendo mantenido Iraq su ofensiva, el Consejo de Seguridad volvió a reunirse, adoptando la Resolución 664 en la que mostraba su preocupación por las víctimas civiles, exigiendo a Iraq que no pusiera en peligro la seguridad o la salud de las personas y reiterando la responsabilidad de Iraq de acuerdo con el derecho internacional humanitario, incluso, en especial, con el Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempos de guerra³⁰⁵. Más adelante, el Consejo adoptó otra Resolución, la 665, en la que pedía a las fuerzas navales de los Estados miembros presentes en el Golfo Pérsico el bloqueo de los buques iraquíes dedicados a la exportación de petróleo y, en general, autorizaba a los Estados miembros que estaban desplegando sus fuerzas navales en la región a que cooperaran con el Gobierno de Kuwait y a que utilizaran:

Las medidas proporcionadas a las circunstancias concretas que sean necesarias, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, para detener a todo el transporte marítimo que entre y salga a fin de inspeccionar y verificar sus cargamentos y destinos y asegurar la aplicación estricta de las disposiciones relativas al transporte marítimo establecidas en la Resolución 661(1990)³⁰⁶.

Por otra parte, el Comité establecido por el Consejo de Seguridad con relación a la situación entre Iraq y Kuwait detectó la existencia de “circunstancias humanitarias” como consecuencia de las medidas sancionadoras localizadas en el inciso c, de los párrafos 3 y 4 de la Resolución 661³⁰⁷. Dichas medidas obstaculizaban de forma indirecta el suministro de alimentos a la población necesitada a pesar de que en el texto que las establecía ya se preveían excepciones a la mencionada sanción para evitarlas «si fuera necesario y con el fin de mitigar los sufrimientos humanos, podrían suministrarse alimentos a la población civil necesitada en Iraq o en Kuwait». Por ese motivo, el Consejo de Seguridad se refirió a la ayuda alimentaria en la Resolución 666 en los siguientes términos:

³⁰⁵ Resolución 664 del Consejo de Seguridad, de 18 de agosto de 1990. *Vid.* Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 75, N° 9730.

³⁰⁶ Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/665, 25 de agosto de 1990.

³⁰⁷ Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/661, 6 de agosto de 1990.

6. Señala que el Comité, en la formulación de sus decisiones, deberá tener en cuenta que los alimentos se han de proporcionar por conducto de las Naciones Unidas, en cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja u otros organismos humanitarios competentes [...] 7. Pide al Secretario General que utilice sus buenos oficios para facilitar el suministro y la distribución de alimentos a Kuwait y al Iraq de conformidad con las disposiciones de la presente y otras resoluciones pertinentes³⁰⁸.

Teniendo en cuenta la magnitud de las operaciones humanitarias y los esfuerzos internacionales efectuados, no se trataba de una exigencia formal, sino de una necesidad indispensable para que se lograsen los objetivos que establecía el Consejo de Seguridad en sus resoluciones. En conjunto, se puede considerar que esa serie de resoluciones sobre la crisis del Golfo Pérsico constituyó el primer desarrollo del vínculo entre la asistencia humanitaria y el artículo 41 del Capítulo VII de la Carta, logrando que el componente humanitario se consolidara como parte indispensable de la agenda del Consejo de Seguridad³⁰⁹.

Transcurridos cuatro meses desde la invasión en los que el Gobierno de Iraq continuó manteniendo que Kuwait era la 19ª provincia de Iraq³¹⁰, el Consejo adoptó la Resolución 678 autorizando a los Estados miembros en cooperación con el Gobierno de Kuwait el uso de la fuerza contra Iraq por incumplir las obligaciones establecidas en la Resolución 660 y siguientes y a hacer caso omiso de las resoluciones adoptadas por la Liga de Estados Árabes, la Organización de la Conferencia Islámica y el Movimiento de Países no Alineados. El Consejo de Seguridad permite que: «Utilicen todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la resolución 660 (1990) y todas las resoluciones pertinentes aprobadas ulteriormente y para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región»³¹¹.

Desde un estricto punto de vista jurídico la Resolución 678 se basaba en el artículo 42 de la Carta, autorizaba el uso de la fuerza -“todos los medios necesarios”- contra Iraq por parte de los Estados y reconocía el fundamento de la acción como legítima defensa colectiva del artículo 51 de la Carta, tal como declaraba el Secretario General de las Naciones Unidas³¹², al objeto de restablecer la paz y la seguridad internacional en la región.

³⁰⁸ Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/666, 13 de septiembre de 1990.

³⁰⁹ Vid. BERMEJO GARCÍA, R., “El derecho/deber de injerencia humanitaria en el derecho internacional actual”, y DUPUY, P.-M., “El derecho a la asistencia humanitaria en el derecho internacional contemporáneo”, ambos en III Jornadas de derecho internacional humanitario, Cruz Roja-Universidad de Sevilla, 1995.

³¹⁰ S/PV.2951, pp. 92-95; sobre ese tema, Vid. La Resolución 677, de 28 de noviembre de 1990, se refería al intento de Iraq de alterar la composición demográfica de Kuwait y de destruir los libros del registro civil del Gobierno de Kuwait.

³¹¹ Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/678, 29 de noviembre de 1990.

³¹² *The Security Council has not so far made use of the most coercive Chapter VII measures - the action by military force foreseen in Art. 42. In the situation between Iraq and Kuwait, the Security Council chose to authorize Members States to take measures on its behalf*, en (*Agenda for Peace*, Report of the SG Pursuant to the statement adopted by the summit meeting of the Security Council on 31 of January 1992. A/RES/47/277, S/24111, 17 de junio, 1992, p. 12). Vid. al respecto GLENNON, M. J., “The Constitution and Chapter VII of the United Nations Charter”, *AJIL*, vol. 85, nº 1, 1991, pp. 74-88; FRANCK, T.M., y PATEL, F., “UN Police Action in Lieu of War: The Old Order Change”, *AJIL*, vol. 85, nº 1, 1991, pp. 63-74; sobre las Resoluciones veanse también: VERHOEVEN, J., “États alliés ou Nations Unies? L'ONU face au conflit entre l'Irak et le Koweït”, *cit.*, pp. 145-194; REMIRO BROTONS, A., “La crisis del Golfo y el

A continuación, la Coalición Internacional, encabezada por EE.UU. estableció la operación militar *Tormenta o Escudo del Desierto* puesta en marcha el 17 de enero de 1991³¹³. Su principal objetivo fue apoyar a la ONU para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región, abogando por que las Naciones Unidas desempeñaran una función significativa en la esfera de la asistencia humanitaria.

La intervención de la Coalición fue calificada como un logro operativo y humanitario que acabó con las hostilidades, consiguiendo una tregua entre Iraq y los Comandantes militares de la coalición el 3 de marzo. El Consejo de Seguridad se reunió de nuevo el 3 de abril de 1991 aprobando la Resolución 687 en la que expuso las condiciones del alto el fuego permanente³¹⁴. Compuesta de una parte introductoria y 34 párrafos repartidos en 9 secciones tenía, en lo fundamental, el siguiente contenido:

En cuanto al restablecimiento de la frontera entre Kuwait e Iraq de acuerdo con los acuerdos fronterizos de 1932 y 1963:

2. Exige que Iraq y Kuwait respeten la inviolabilidad de la frontera internacional y la asignación de islas establecidos en el acuerdo entre el Estado de Kuwait y la República de Iraq sobre el restablecimiento de las relaciones de amistad, el reconocimiento y asuntos conexos firmado por esos países en el ejercicio de su soberanía en Bagdad el 4 de octubre de 1963 y registrado en las Naciones Unidas³¹⁵.

Por lo que se refiere al establecimiento de una zona segura vigilada por la ONU (UNIKOM o MONUIK) en la frontera entre ambos países:

5. Pide al Secretario General que, tras consultar al Iraq y a Kuwait, presente dentro del plazo de tres días al Consejo, para su aprobación, un plan para el despliegue inmediato de una unidad de observación de las Naciones Unidas que se encargue de vigilar la zona de Khor Abdullah y una zona desmilitarizada que se establece por la presente resolución y que tendrá diez kilómetros de ancho en el Iraq y cinco kilómetros de ancho en Kuwait a contar desde la frontera mencionada en las ‘Minutas convenidas entre el Estado de Kuwait y la República del Iraq sobre el restablecimiento de las relaciones de amistad, el reconocimiento y asuntos conexos’; de impedir las violaciones de la frontera con su presencia y con la supervisión de la zona desmilitarizada, y de observar todo acto hostil, o que pudiera ser

nuevo orden internacional”, *Política Exterior*, 1990, pp. 90-109; DOMINICE, C., “La sécurité collective et la crise du Golfe”, *EJIL*, vol. 2, n° 2, 1991, pp. 85-109; SCHACHTER, O., “United Nations Law in the Gulf Conflict”, *cit.*, pp. 452-473.

³¹³ Un análisis de la operación y un debate jurídico sobre la decisión de los EE.UU. de usar la fuerza, en STERN, G. M., y HALPERIN, M.H., *The Constitution and the Power to Go to War: Historical and Current Perspectives*, Greenwood Press, London, 1994; GRAY, C., “After the Ceasefire: Iraq, the Security Council and the Use of Force”, *BYIL*, vol. 65, issue 1, 1994, pp. 135-174, y “From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq”, *EJIL*, vol. 13, 2001, pp. 1 y ss.

³¹⁴ Según Oscar Schacter la resolución 687 tuvo un carácter comparable al del tratado de Versalles (SCHACHTER, O., “United Nations Law in the Gulf Conflict”, *cit.*, p. 453).

³¹⁵ Las fronteras no han sido delimitados o demarcados con posterioridad por un tratado internacional entre ambos países sino que el documento existente es ese que indica el registro de la ONU de 1963; *Vid.* MENDELSON, M. H., y HULTON, S.C., “The Iraq-Kuwait Boundary: Legal Aspects”, *RBDI*, vol. 2, 1990, p. 293.

hostil, emprendido desde el territorio de un Estado contra el otro; y pide también al Secretario General que informe al Consejo de Seguridad sobre el funcionamiento de esa unidad en forma periódica, e inmediatamente si se producen violaciones graves de la zona o posibles amenazas a la paz³¹⁶.

La actitud del Consejo de Seguridad fue apreciada a nivel internacional. No obstante, en la decimoséptima reunión del Grupo de los países más industrializados del planeta (G7), celebrada en Londres en julio de 1991, se puso de relieve que, si bien la cuestión de la agresión había quedado resuelta, la comunidad internacional no podía permanecer de brazos cruzados ante el sufrimiento del ser humano como consecuencia de la guerra: hambruna, opresión, desplazamientos de refugiados o enfermedades. El panorama resultaba más trágico aún a causa de las inundaciones que estaban teniendo lugar y alcanzaban proporciones abrumadoras³¹⁷.

El Consejo de Seguridad había cumplido con sus responsabilidades y respondido a la crisis, aprobando resoluciones para, con la acción de los aliados de Kuwait, poner fin a la acción expansionista iraquí restaurando los derechos usurpados y restableciendo las fronteras de conformidad con los acuerdos fronterizos de 1932 y 1963. Sin embargo, la catástrofe humanitaria y la política agresiva del gobierno iraquí persistían y, en consecuencia, no se podía proceder a un levantamiento gradual de las sanciones³¹⁸. Ello dio lugar a una serie de actuaciones del Consejo de Seguridad que veremos a continuación.

En definitiva, el Consejo de Seguridad no actuó directamente en la crisis Iraq-Kuwait solicitando a los Miembros de la ONU que pusieran fuerzas a su disposición, sino que autorizó a algunos de ellos a actuar al objeto de poner fin a un acto de agresión. Tampoco supervisó directamente la acción militar contra Iraq. Lo hizo la propia Coalición. Por otra parte, a diferencia de la Resolución 661 -en la que el Consejo precisó en su texto que actuaba de acuerdo con los artículos 39 y 40 de la Carta- en la Resolución 678 solo se mencionó que era aprobada en el marco del Cap. VII, sin especificar si estaba aplicando el artículo 42 tras constatar que las sanciones económicas resultaban inadecuadas. Sin embargo, en su informe titulado “Un programa de paz”, de 17 de junio de 1992, el Secretario General indicó que hasta entonces el Consejo no había hecho uso del artículo 42 de la Carta ni siquiera en Iraq³¹⁹. Algo semejante sucedió con la

³¹⁶ Sobre el desarrollo de las referidas misiones puede consultarse la decisión del Consejo de Seguridad S/23106, de 2 de octubre de 1991. Sobre la resolución 687 del Consejo de Seguridad, *vid.* PAOLILLO, F.H., “Reclamaciones colectivas internacionales: el caso de los damnificados por la crisis del Golfo”, en RAMA-MONTALDO, M., (ed.), *El derecho internacional en un mundo en transformación: Liber Amicorum en homenaje al profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga*, Fundación de cultura universitaria, Montevideo, 1994, pp. 545-569.

³¹⁷ *Vid. Political Declaration: Strengthening the International Order*, G7 summit, London, 16 July 1991.

³¹⁸ *Vid.* La Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, 24 de septiembre de 1992, en la que considera que las condiciones exigidas al Gobierno iraquí para levantar las medidas coercitivas no se cumplieron, (*Daily Bulletin*, US mission in Geneva, 25 de septiembre de 1992. Acerca al levantamiento de las sanciones, *vid.* ROSTOW, E.V., “Until What? Enforcement Action or Collective Self-Defense?” *AJIL*, vol. 85, n° 3, 1991, pp. 506-516, y GOWLLAND-DEBBAS, V., *UN Sanctions in International Law*, Kluwer Law International, The Hague, 2001, p. 141.

³¹⁹ “Un programa de paz, diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”, Informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad, A/47/277, p. 12, párr. 42.

afirmación del “derecho inherente de legítima defensa individual y colectiva” en la Resolución 661, sin hacer una referencia expresa al artículo 51 de la Carta. Con todo, en lo que aquí nos interesa, se involucró directamente en la acción humanitaria tratando de evitar los perjuicios que las sanciones establecidas pudieran causar a la población civil.

1.2 La actitud del Consejo de Seguridad frente a la represión de la población kurda por parte del Gobierno de Iraq

A pesar de la buena voluntad del Consejo de Seguridad, como consecuencia del bloqueo impuesto por la Resolución 661 a la importación de alimentos, combustibles y medicamentos³²⁰, la población civil iraquí sufrió graves carencias, tanto de índole económica como humanitaria. La población manifestaba mediante levantamientos populares su rechazo a la política exterior de su Gobierno, pidiendo a éste que rectificase su actitud y a la comunidad internacional que intercambiara petróleo por alimentos. Las marchas de protesta contra el Gobierno transcurrieron coincidiendo con el cese oficial de todas las hostilidades de acuerdo con la resolución 687 y ello permitió que las tropas iraquíes que se retiraban de Kuwait fueran dirigidas hacia las ciudades donde se concentraban las manifestaciones de protesta: las del sur del desierto iraquí -fundamentalmente de población chiíta- que no mostraron resistencia ante la llegada del ejército de Sadam Hussein, y las septentrionales -con población de mayoría kurda- que reclamaban una cierta autonomía.

Las represalias del Gobierno iraquí frenaron la rebeldía en el sur del país, pero los kurdos, que habían facilitado asistencia técnica y logística a las tropas de la Coalición internacional, decidieron resistirse tomando las armas y convirtiendo sus reclamaciones, inicialmente pacíficas, en un conflicto armado no internacional.

En aquella situación de insurgencia, el Gobierno iraquí -aunque todavía no se había adherido al Protocolo Adicional de 1977 sobre protección de las víctimas en situaciones de conflictos armados sin carácter internacional- habría tenido que respetar por la vía consuetudinaria los Convenios de Ginebra de 1949 y, en especial, el régimen jurídico del artículo 3 común a todos ellos que obliga a actuar con humanidad. Sin embargo, los militares iraquíes hicieron caso omiso de sus obligaciones en materia de respeto de los derechos humanos y recurrieron a un uso excesivo de la fuerza³²¹, forzando el éxodo de aproximadamente 200.000 ciudadanos iraquíes a las zonas

³²⁰ Antes de la invasión de 1990, *Human Rights Watch* ya había registrado actos de violación de los derechos humanos perpetrados por el Gobierno iraquí contra sus propios ciudadanos, tales como detenciones arbitrarias y supresión de las libertades políticas en general. Vid. *Middle East Watch, Human Rights in Iraq*, Yale University Press, New Heaven, 1990.

³²¹ Acerca del uso de armas de destrucción masiva por el Gobierno iraquí contra sus oponentes, tanto civiles como militares, en localidades del norte del país, vid. WEDGWOOD, R., “The Enforcement Of Security Council Resolution 687: The Threat Of Use Of Force Against Iraq’s Weapons Of Mass Destruction”, *AJIL*, vol. 92, p. 724.

fronterizas con Turquía³²². Otros 500.000 intentaron cruzar las fronteras con la República Islámica de Irán, lográndolo más de 155.000 personas³²³. Como consecuencia, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados calificó la situación como: «*The swiftest refugee influx in 40-years of UNHCR history*»³²⁴ y la Comisión de los Derechos Humanos adoptó una resolución titulada “La situación de los derechos humanos en el Iraq”³²⁵ en la que registraba la magnitud de las violaciones de derechos humanos que estaba sufriendo la población civil en su conjunto.

En estas circunstancias, el Consejo de Seguridad continuó dando prioridad e importancia en su agenda a la protección del personal civil ante la catastrófica situación humanitaria, negándose a considerarla como una cuestión interna de Iraq en la que la ONU no debería entrar en base a lo establecido en el párrafo 7 del artículo 2 de la Carta. Por otra parte, la responsabilidad de actuar frente a la cuestión humanitaria surgida a raíz del conflicto político dentro del territorio iraquí podrían haberla asumido tanto el Secretario General como el Consejo Económico y Social de acuerdo con el Capítulo IX de la Carta³²⁶. Además, en virtud del artículo 60 de la Carta, la función de tratar cuestiones de carácter humanitario corresponde a la Asamblea General. Incluso en virtud del artículo 20 de la Carta el Consejo podía haber pedido que se celebrara una sesión extraordinaria de la Asamblea General para que examinara una situación en concreto³²⁷.

En ese sentido, ante la ausencia de una disposición en la Carta que permitiera expresamente al Consejo decidir sobre las cuestiones humanitarias y la carencia de otra que se lo prohibiera, los Miembros del Consejo de Seguridad se reunieron el 5 de abril de 1991 para rediseñar sus estrategias y decidir los aspectos operativos de sus resoluciones. Los Miembros del Consejo se dividieron entre los que calificaban la situación como una amenaza a la paz y la seguridad de la

³²² Carta del representante de Francia al presidente del Consejo de Seguridad, S/22442, 2 de abril de 1991.

³²³ Cartas de fecha 3 y 4 de abril de 1991, respectivamente, dirigidas al Secretario General por el Representante Permanente de la República Islámica del Irán (S/22436 y S/22447); carta de fecha 3 de abril de 1991 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente del Iraq (S/22440); y carta de fecha 4 de abril de 1991 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Luxemburgo (S/22443).

³²⁴ “Report of the United Nations High Commissioner for Refugees”, A/47/12, 1992, párr. 180.

³²⁵ E/CN.4/RES/1991/74, 18 de febrero de 1991.

³²⁶ Vid. La Resolución 1991/74 de la Comisión de Derechos Humanos, titulada “Situación de los derechos humanos en Iraq”, 5 marzo de 1991, en la que la Comisión hace referencia expresa a varias violaciones graves de los derechos humanos en el Iraq, a saber *desapariciones forzadas o involuntarias, ejecuciones extrajudiciales masivas, tortura y detención arbitraria*” además de la *denegación de la “libertad de expresión y la libertad de prensa*. Por lo que concierne en particular a la población kurda, la Comisión expresó su preocupación por el hecho de que se hubieran utilizado armas químicas *contra la población civil kurda, por el desplazamiento forzado de centenares de miles de kurdos, por la destrucción de pueblos y de aldeas kurdas [...]* y *por la deportación de miles de familias kurdas*. En su Resolución también pidió que designara a un Relator especial para efectuar un Estudio cabal de las violaciones de los Derechos Humanos por el Gobierno de Iraq. El Relator investigó las ocurridas en los años 1990 y 1991.

³²⁷ Según Jean Combacau la calificación es una operación jurídica puramente intelectual que podría la Asamblea General efectuar de acuerdo con el Art. 11, párrafo 2, como lo hizo en otras ocasiones como, por ejemplo, en relación a la situación de Corea (1950), adoptando la famosa resolución (377 (v) 1950) “Unidos para la Paz”, Namibia (1981) o Jerusalén (1997) (COMBACAU, J., *Le pouvoir de sanction de L' ONU: étude théorique de la coercition non militaire*, vol. 23, Pedone, Paris, 1974, pp. 115-116).

región y alentaban al Consejo de Seguridad a adoptar medidas -Turquía, Francia, Costa de Marfil, Rumanía, Ecuador y Zaire³²⁸- y los que expresaron su rechazo al proyecto de resolución: Cuba, Yemen y Zimbabue³²⁹. China e India³³⁰ expresaron sus reservas al respecto.

³²⁸ En su Declaración, el representante de Turquía ante el Consejo de Seguridad señalaba que: *Turquía hacía lo posible por prestar asistencia de carácter humanitario a las personas necesitadas en su frontera y a las que habían cruzado la frontera y se encontraban en Turquía. No obstante, esa operación exigía el respaldo y el apoyo plenos de la comunidad internacional.* El representante de Turquía hacía hincapié en que: *al pedir una reunión del Consejo de Seguridad, su país no tenía la intención de inmiscuirse en los asuntos internos del Iraq* (S/PV. 2982, pp. 3-8). Sobre la posición de Turquía vid. Carta dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad, S/22435, 3 de abril 1991. La Declaración del representante de Francia está disponible en Carta dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad, S/2247, 4 de abril 1991. La opinión del representante de Costa de Marfil en S/PV.2982, pp. 38-42. En el mismo documento se encuentra la posición al respecto del representante de Rumanía en el sentido de que las cuestiones relacionadas con varios segmentos o componentes de la población eran de la jurisdicción nacional de los Estados y que no podía hacerse caso omiso de la naturaleza vinculante del Artículo 2 de la Carta. Sin embargo, consideraba que *la represión armada de la población iraquí, que había causado un éxodo en masa de refugiados a través de las fronteras internacionales del Iraq, era una preocupación legítima de la comunidad internacional. Representaba un importante problema humanitario y una verdadera amenaza a la paz y la seguridad internacionales, por lo que era necesaria la cooperación de todos los Estados.* En el mismo documento se encuentra igualmente la declaración del representante de Ecuador en el sentido de que [...] *no sería el Consejo de Seguridad el órgano competente para examinar esta materia, puesto que el Capítulo IX de la Carta establece esa competencia en la Asamblea General o en el Consejo Económico y Social. Así si en efecto se tratara, repito una vez más de un caso atiente exclusivamente a la violación de derechos humanos por parte de un país en el interior de ese país. Pero se trata de un hecho que afecta, repito, a la paz y la seguridad internacionales, y en tal sentido creo que el Consejo es competente para conocer al respecto y pronunciarse con medidas que traten de poner fin a esta situación.*, Ibid., p. 36 En un sentido semejante, la declaración del representante de Zaire: *Pensamos que esta situación se debe a la política interna iraquí, pero que puede tener consecuencias que podrían plantear una amenaza a la paz y seguridad internacionales,* Ibid., p. 37.

³²⁹ Siempre en el mismo documento S/PV 2982, según el representante de Cuba los Capítulos VI, VII, VIII y XII *no incluyen las cuestiones de carácter humanitario por las cuales se ha expresado preocupación en esta sala. En la propia Carta se destina otro Capítulo, el IX, a examinar estas materias [...]* Yo me pregunto por qué ha resultado imposible seguir el procedimiento que la Carta señala, que está indicado en el Artículo 20", (Ibid., p. 47). De acuerdo con el representante de Yemen, *la delegación de Yemen se opuso a la guerra desde el principio y hemos expresado nuestro apoyo, simpatía y solidaridad a la población civil inocente de Iraq,* (Ibid., p. 26). Según el representante de Zimbabue: *sin embargo, a nuestro juicio se trata esencialmente de un asunto interno tal como se define en el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta. Entendemos que abordar la situación en la forma sugerida en el proyecto de resolución no es compatible con los parámetros esencialmente del mandato del Consejo según el estipulado por la Carta.* (Ibid., p. 31).

³³⁰ Para el representante de China: *... esta es una cuestión sumamente compleja porque también entran en juego los asuntos internos de un país. Según el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta, el Consejo de Seguridad no debe considerar o tomar medidas sobre asuntos internos de ningún Estado,* (Ibid., pp. 55 y 56). Según el representante de India: *A juicio de su delegación, el Consejo debería estudiar seriamente la declaración del representante del Iraq por la que invitaba al Secretario General o al Consejo a enviar una misión de constatación de los hechos... y debería haberse centrado en el aspecto de la paz y la seguridad, que era el mandato que le encomendaba la Carta* (Ibid., pp. 62 y 63).

Como puede observarse, la mayoría de los miembros permanentes -incluida la URSS, que por primera vez cooperaba con EE.UU.³³¹- consideraron que las violaciones de los derechos humanos que se perpetraban en la parte septentrional de Iraq, con consecuencias tales como el éxodo en masa de los refugiados a través de las fronteras, habían alcanzado proporciones de crímenes de lesa humanidad y que, por lo tanto, debían ser objeto de atención por parte del Consejo de Seguridad. En el mismo sentido, el representante de Ecuador añadió que la acción conjunta ejercida para proteger los derechos humanos no era contraria al principio de no intervención³³².

La consecuencia fue la adopción por parte del Consejo de Seguridad, sobre la base del artículo 39 de la Carta³³³, de una Resolución de gran trascendencia en la materia que nos ocupa como fue la 688, de 5 de abril de 1991, en la que las “circunstancias humanitarias” de la crisis iraquí, en particular la represión de la población civil por su propio Gobierno en violación de los derechos humanos, fueron consideradas “una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”³³⁴. Por consiguiente, la Resolución 688 se convirtió en el fundamento de la competencia humanitaria del Consejo de Seguridad.

En la parte expositiva del texto se ponía de relieve que el Consejo de Seguridad era consciente de las obligaciones y responsabilidades que le incumbían en virtud de la Carta de las Naciones Unidas en lo que respecta el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales; se recordaba lo dispuesto en el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta y, lo más relevante, el Consejo manifestaba su profunda preocupación por los actos de represión perpetrados contra la población iraquí en muchas zonas del país que habían generado la corriente masiva de refugiados hacia el exterior que ponía en peligro la paz y seguridad internacionales en la región. Teniendo presente esas consideraciones, el Consejo de Seguridad

³³¹ *La Unión Soviética se adhería firmemente al principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados soberanos y celebraba la referencia que se hacía en la resolución al párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta. No obstante, la Unión Soviética compartía la opinión del representante de la República Islámica de Irán en el sentido de que las consecuencias de las masivas corrientes transfronterizas de población civil iraquí en la paz y la seguridad regionales exigían una acción conjunta del Consejo de Seguridad desde el punto de vista tanto político como humanitario [...]. Ello estaba creando una situación desestabilizadora en la zona y constituía un peligro de nuevo conflicto internacional, (Ibid. pp. 59-62).*

³³² BETTATI, M., “Un droit d’ingérence?”, *RGDIP*, cit., pp. 662-663. Acerca de la decisión vid. LOBEL, J., y RATNER, M., “Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime”, *AJIL*, vol. 93, n° 1, 1999, pp. 124-154.

³³³ Vid. GERARD CAHIN, “La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales”, *RGDIP*, vol. 107, n° 3, 2003, pp. 535-601.

³³⁴ No existe ninguna norma que impida a los miembros del Consejo de Seguridad tomar en cuenta una situación como amenaza a la paz. El Art. 39 habilita al Consejo para “constatar” (en la versión francesa. En la versión española y en la inglesa “determina”) la existencia de una de las tres situaciones localizadas en el Capítulo VII. Vid. COT, J-P., y PELLET, A., *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article (II)*, Economica, Paris, 2005, p. 1137. Acerca de la Resolución 688, vid. CHARPENTIER, C., “La résolution 688 (1991) du Conseil de Sécurité: quel devoir d’ingérence?”, *Études internationales*, vol. 23, n° 2 (1992), pp. 283 y 317. Sobre el uso de la palabra “constatación”, vid. MARCHI, J-F., *Accord de l’État et droit des Nations Unies-Étude du système juridique d’une organisation internationale*, La Documentation française, Paris, 2002, pp. 272-274.

1. Condena los actos de represión perpetrados contra la población civil iraquí en muchas zonas del Iraq, incluidos los perpetrados recientemente en zonas pobladas kurdas cuyas consecuencias ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales en la región;

2. Exige al Iraq que, a fin de contribuir a eliminar la amenaza a la paz y la seguridad internacionales en la región, ponga fin inmediatamente a esos actos de represión, y expresa la esperanza en el mismo contexto de que se entable un diálogo abierto con miras a garantizar que se respeten los derechos humanos y políticos de todos los ciudadanos iraquíes.

A raíz de la adopción de la Resolución 688, el Presidente del Consejo Económico y Social decidió que la Comisión de Derechos Humanos examinara las “circunstancias excepcionales” que se habían producido en Iraq, así como sus consecuencias, nombrando a Max van der Stoel como Relator Especial. Éste presentó al año siguiente -febrero de 1992- un informe sobre las violaciones cometidas contra la población civil iraquí y la grave situación que sufrían en todos los sectores³³⁵.

En su párrafo 159, el Informe hacía referencia al párrafo 2 de la Resolución 688, indicando una vez más que la represión que ejercía el Gobierno iraquí constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales en la región, indicando que mientras la represión siguiera, la amenaza subsistiría. Se refería también a la obstaculización al reparto de ayuda humanitaria en ciertas ciudades. Como consecuencia, el 11 de marzo de 1992 el presidente del Consejo de Seguridad declaró que los Miembros del mismo sentían una particular inquietud ante las informaciones recibidas sobre las restricciones de los suministros de artículos de primera necesidad, en particular alimentos y combustibles, que había impuesto el Gobierno de Iraq a sus tres regiones septentrionales de Dohuk, Erbil y Suleimaniya, indicando que en la medida en que continuara la represión de la población, persistiría la amenaza para la paz y la seguridad internacionales en la zona mencionada en la resolución 688³³⁶.

Los restantes preceptos de la Resolución 688 diseñaban, no obstante, un modelo de acción en materia de asistencia humanitaria semejante al establecido en las Resoluciones de la Asamblea General 43/131 y 45/100 sobre “la asistencia a las víctimas de los desastres naturales y otras situaciones de emergencia similares” a las que ya nos hemos referido. Así, son de señalar los párrafos 3 y 7 en los que el Consejo insistía en que Iraq debía conceder a las organizaciones

³³⁵ Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Iraq presentado por el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos, Max Van der Stoel, de conformidad con la resolución 1991/74 de la Comisión, E/CN.4/1992/31, publicado el 18 de febrero de 1992. Según dicho Informe, en Derecho Internacional el concepto de “circunstancias excepcionales” o “especiales” se refiere a *circunstancias de tal naturaleza que requieren la aplicación de normas especiales o bien la suspensión de las normas ordinarias*. En consecuencia, *después de acumular pruebas que llevan a la firme conclusión de que se han producido gravísimas violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y que su número asciende a centenares de miles de personas se podría acusar a un gobierno de haber violado sistemáticamente las obligaciones contraídas a favor del respeto de los derechos humanos, especialmente del artículo 4 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos*. En el caso kurdo se había violado no solo el Pacto internacional de derechos civiles y políticos sino también la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación racial.

³³⁶ Nota del presidente del Consejo de Seguridad, S/23699, 11 de marzo de 1992, párr. 34.

humanitarias internacionales acceso inmediato a todos los que necesitaban asistencia en todo su territorio y exigía su cooperación con el Secretario General para la consecución de tales fines.

Un análisis de la Resolución 688 y de las opiniones de los representantes de los Miembros del Consejo de Seguridad permite observar, en primer lugar, que los Estados que defendían la acción colectiva humanitaria y los que reclamaban la aplicación del principio de no intervención llegaron a una situación de equilibrio, a partir de la cual el respeto de las normas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario quedaban vinculadas al mantenimiento de la paz y la seguridad internaciones bajo el artículo 39 de la Carta -como ya había sido propugnado por gran parte de la doctrina científica internacional³³⁷- venciendo de algún modo a la tesis abstencionista partidaria a ultranza del principio de soberanía y de la no intervención en los asuntos internos de otros países, poniendo fin al sistemático uso del veto en esta cuestión. Por consiguiente, en segundo lugar, al quedar conectada con el mantenimiento de la paz, la protección de los derechos humanos y, en su marco, la asistencia humanitaria, entraban dentro de la excepción que el último párrafo del artículo 2.7 de la Carta establece con relación a la prohibición de que las Naciones Unidas conozcan de los asuntos que pertenecen a la jurisdicción exclusiva de los Estados. En tercer lugar, es interesante poner de relieve que la Resolución 688 instaba a los Estados, a las ONGs y a las instituciones humanitarias en general, a participar en la asistencia humanitaria³³⁸, atribuyendo al Secretario General de la ONU la responsabilidad de realizar la operación asistencial, si bien no se establecía un procedimiento suficientemente claro con relación a la actuación que debería seguir el Secretario General en comparación con las previsiones tan detalladas establecidas en la Resolución 46/182 de la Asamblea General, a la que ya nos hemos referido. Éste podría tanto nombrar un Coordinador para que supervisase la realización de la asistencia humanitaria como pedir al Consejo de Seguridad que actuara para poner fin a las violaciones de los derechos humanos.

Dicho esto, es preciso añadir que la Resolución 688 pedía a los Estados y a las instituciones humanitarias que se sumaran a la asistencia en favor de refugiados y desplazados³³⁹ y que el

³³⁷ Vid. DAUDET, Y., *Aspects du système des Nations Unies dans le cadre de l'idée "un nouvel ordre mondial"*, Rencontres internationales de l'institut d'études politiques d'Aix Provence, Pedone, Paris, 1992; SUR, S., "La sécurité internationale et l'évolution de la sécurité collective", *Trimestre du monde*, n° 4, 1992, pp. 121-134; DUPUY, P.-M., "Sécurité collective et organisation de la paix", *cit.*, pp. 617-627; COMBACAU, J., "Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies: résurrection ou métamorphose", en *Les nouveaux aspects du droit international, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis*, colloque, 1994, p. 145; SOREL, J.-M., "L'élargissement de la notion de menace contre la paix", *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, Société Française pour le Droit International (SFDI)*, Actes du colloque de Rennes, vol. 2, 1995, pp. 3-57; ABELLAN HONRUBIA, V., "La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: fundamento jurídico y discrecionalidad política", en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*, estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 7 y ss. Sobre el contenido de la expresión "amenaza a la paz" en la Carta, *vid.* ZAMBELLI, M., *La constatation des situations de l'article 39 de la Charte des Nations Unies par le Conseil de sécurité: le champ d'application des pouvoirs prévus au chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, *cit.*, pp. 157-161.

³³⁸ *It created a fundamental precedent by linking the right to intervene on humanitarian grounds with the internal policies of nations states* (GARIGUE, P., "Intervention-Sanction and 'Droit d'ingérence' in International Humanitarian Law", *cit.*, p. 676).

³³⁹ *Vid.* S/RES/688, *cit.*, párr. 5 y 6.

apoyo fue constante a través de la cooperación entre los Estados y de éstos con las ONGs y las agencias humanitarias y de desarrollo de la ONU. Así, por ejemplo, el Consejo de la Unión Europea expresó enseguida su interés al proponer -sin éxito, ya que el Consejo de Seguridad no lo aprobó- el establecimiento de enclaves humanitarios en el norte de Iraq con el fin de asegurar el regreso de los desplazados internos y los refugiados en Turquía. Por su parte, en abril de 1991, Estados Unidos puso en marcha la *Operación Provide Comfort*, distribuyendo material humanitario en diferentes partes del país; también estableció en aquel mes una zona de exclusión aérea al Norte del paralelo 36 y, al año siguiente, otra al Sur del paralelo 32 con el fin de proteger la ayuda humanitaria y los campamentos de refugiados frente a posibles ataques aéreos³⁴⁰. El objetivo principal de ésta fue el de crear zonas de seguridad en las que prestar asistencia humanitaria que comprendían las ciudades de Dohuk, Zakho y Amadyan³⁴¹.

Las fuerzas francesas y británicas también estuvieron entre las primeras en incorporarse a la iniciativa y el 31 de mayo 1991 se sumaron las de Bélgica, España, Italia, Holanda y Luxemburgo. En ocasiones, estas tropas también transportaron refugiados y cooperaron en la distribución de ayuda humanitaria. El 24 de julio de 1991 se retiraron todas las fuerzas de tierra -salvo las fuerzas de Estados Unidos que aquel mismo día anunciaron el comienzo de la operación *Provide Comfort II*- dando por terminada una operación que se adoptaba frente a las violaciones masivas de los derechos humanos y podía considerarse como una actualización de la intervención de humanidad convertida en una medida de sanción³⁴². Según P-M. Dupuy, se trató de una primera operación humanitaria multilateral de gran trascendencia³⁴³.

El problema fue que el regreso de los refugiados y de las personas desplazadas empeoró la trágica situación de la población, afectando a las infraestructuras, los servicios médicos y los recursos de agua y de alimentos. La Organización Mundial de la Salud y UNICEF evaluaron los efectos del conflicto centrándose en las necesidades de la capital, Bagdad, y el Secretario General encargó al director en jefe de la Misión especial en Iraq, Eric Suy, la evaluación de las necesidades de los refugiados en la zona Norte. La investigación se llevó a cabo entre el 10 y el 17 de marzo de 1991, presentando sus conclusiones tres días más tarde. El informe instaba al Secretario General a proporcionar una primera ayuda financiera, de 178 millones de dólares, para asistir a las personas más vulnerables³⁴⁴.

Por otra parte, el 9 de abril de 1991, el Secretario General nombró al príncipe Sadruddin Agha Khan como Delegado ejecutivo para el Programa Humanitario Interinstitucional de las Naciones Unidas para Iraq, Kuwait y las zonas fronterizas entre Iraq y Turquía y entre Iraq e

³⁴⁰ FREEDMAN, L., y BOREN, D., "Safe havens for Kurds in post-war Iraq", en RODLEY, N.S., *To lose the bands of wickedness, international intervention in defence of human rights*, Brassey's, London, pp. 43-92.

³⁴¹ MURPHY, S.D., "Contemporary Practice of the United States Relating to International Law", *AJIL*, vol. 93, 1999, pp. 470 y ss; MARSTON, G., United Kingdom Material on International Law, *BYIL*, vol. 70, 1999, pp. 595 y ss.

³⁴² KERBRAT, Y., *La référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1995, pp. 66-67.

³⁴³ DUPUY, P.M., "El derecho a la asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo", *El Derecho de Injerencia por Razones Humanitarias*, cit., p. 79.

³⁴⁴ Más adelante las ayudas financieras de la ONU se proporcionaron a Iraq con arreglo a lo dispuesto en el Memorando de entendimiento firmado el 19 de abril de 1991.

Irán. Su mandato consistía en supervisar las actividades de ocho organismos de la ONU con, aproximadamente, unos 400 funcionarios internacionales. Conviene indicar aquí que también prestaban asistencia unas veinte ONGs, el CICR y la Organización Internacional para las Migraciones.

El Agha Khan entregó un informe detallado sobre la crisis humanitaria³⁴⁵ al Presidente del Consejo de Seguridad el 17 de julio de 1991 -realizado con la ayuda de un equipo de expertos integrado por funcionarios de los programas y organismos pertinentes de las Naciones Unidas³⁴⁶- en el que se confirmaba que la destrucción causada por los conflictos entre la población civil era comparable o incluso mayor al que había producido la Guerra con Kuwait. En el Informe se ponía de relieve, entre otras cosas, que un factor decisivo origen del desastre habían sido las sanciones económicas y financieras impuestas a Iraq, entre las que cabe mencionar la congelación de sus activos en el extranjero y la prohibición de vender su petróleo en los mercados internacionales. Era evidente que el efecto negativo de las sanciones en la economía y las condiciones de vida de la población civil había sido y seguía siendo muy considerable. También se señalaba que estaban a punto de agotarse las últimas reservas de alimentos que, en lo relativo al agua, los daños sufridos por las centrales de tratamiento y la imposibilidad de conseguir los repuestos necesarios habían llevado a que un número estimado en dos millones y medio de iraquíes carecieran de acceso al sistema de suministro de agua del que dependían antes de la guerra y que la salud de la población de Iraq estaba amenazada por peligros medioambientales cada vez mayores, acceso insuficiente a la atención médica adecuada y nutrición deficiente. Era igualmente destacable que las sanciones económicas también habían reducido la capacidad de los refugiados para reanudar su vida normal y sus actividades económicas tradicionales. De hecho, los dirigentes kurdos informaron a la misión de investigación de que las sanciones estaban teniendo un lamentable efecto negativo en las condiciones de vida de la población kurda.

Un mes después de haber presentado el citado informe sobre las condiciones difíciles en las que vivían los habitantes³⁴⁷ y hechas las recomendaciones sobre las necesarias medidas a tomar para mejorar la situación de la población civil de Iraq³⁴⁸, el Consejo de Seguridad tuvo ante sí tres proyectos de resolución: el S/22940, aprobado posteriormente como Resolución 705; el S/22941 que salió adelante como Resolución 706; y el S/22942, que se convirtió en Resolución 707, todas aprobadas el 15 de agosto de 1991. Los tres textos autorizaban a los Estados

³⁴⁵ Recogido en la Resolución, S/RES/2279, 17 de julio de 1991.

³⁴⁶ Las principales fueron: el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

³⁴⁷ Acerca del impacto de las sanciones económicas sobre la sociedad civil de Iraq: *vid.* HOSKINS, E., "The humanitarian impacts of Economic Sanctions and War in Iraq, en WEISS, T.G., (ed.), *Political Gain and Civilian Pain: Humanitarian impacts of Economic Sanctions*, Rowman & Littlefield, Maryland, 1997, pp. 91 y ss.

³⁴⁸ Informe de la comisión institucional presidida por Sadruddin Aga Khan ante el Consejo de Seguridad, 15 de julio de 1991, párrs. 35-59-92-108-120.

miembros a adquirir petróleo al Gobierno iraquí para que éste pudiera cubrir en todo o en parte los costes de las organizaciones humanitarias³⁴⁹.

Fue la Resolución 706 la que posibilitó al Comité del Consejo de Seguridad relativo a la situación Iraq-Kuwait -creado en virtud de la Resolución 661- la venta por parte del Gobierno iraquí de una cantidad de petróleo y productos derivados del petróleo³⁵⁰ durante un periodo limitado de seis meses. La Resolución indicaba que su objetivo exclusivo era atender las necesidades humanitarias indicadas tanto en la parte dispositiva de la Resolución 687 como en el Informe del Agha Khan, que expresamente se refería a la necesidad de financiar la compra de alimentos, medicamentos, materiales y suministros destinados a cubrir necesidades esenciales de la población civil. En particular, materiales relacionados con la atención de la salud y que deberían destinarse a su distribución equitativa en todas las regiones del país y a todas las categorías de la población civil, así como para todas las actividades viables y apropiadas de gestión pertinentes a esos fines, con la intervención de las Naciones Unidas en caso de necesidad³⁵¹.

La cooperación del Gobierno iraquí se consideraba fundamental y se daba por sentado que colaborarían los ministerios de los sectores correspondientes ya que, según los informes de Naciones Unidas, había 27.000 puntos de distribución de alimentos y 1.200 hospitales y centros médicos³⁵², de modo que sería difícil que las misiones consiguieran sus objetivos por sí solas y pudieran distribuir la asistencia de socorro humanitario a todos los sectores necesitados sin el

³⁴⁹ De conformidad con las resoluciones 687, 692 y 699, Iraq debía encargarse de los gastos íntegros de la Comisión Especial y el Organismo Internacional de Energía Atómica para cumplir con las funciones autorizadas en la sección C. de la S/RES/687, 1991. Asimismo, también debía pagar sus contribuciones al Fondo de Indemnización de la ONU y la mitad de los gastos de la Comisión de Demarcación de las Fronteras con Kuwait. En su Informe de 15 de julio de 1991, preparado de conformidad con el párrafo 4 de la resolución 699 (1991) el Secretario General expresaba la opinión de que: *La manera más obvia de obtener recursos financieros de Iraq para sufragar esos gastos sería autorizar la venta del petróleo y productos derivados del petróleo.*

³⁵⁰ Sobre la autorización de la importación de petróleo, vid. JOYNER, C.C., "United Nations Sanctions After Iraq: Looking Back to See Ahead", *Chicago Journal of International Law*, vol. 4, 2003, p. 342. Las resoluciones 706 y 712 del Consejo de Seguridad organizaron la fórmula de "alimentos por petróleo" por un límite de hasta 1.600 millones de dólares americanos cada 90 días con los que, según la Resolución 986, se permitió a Iraq financiar la compra de alimentos de sus suministros humanitarios para proporcionar socorro a su población y cubrir los gastos que entrañaba para las Naciones Unidas el cumplimiento de las actividades humanitarias necesarias en el territorio iraquí. Una investigación del PMA, UNICEF y el Instituto de Investigadores de Nutrición del Irak revelaba que el 25% de los niños había sufrido malnutrición en diferentes escalas como consecuencia del desastre humanitario provocado por las sanciones económicas y, según el propio Consejo de Seguridad (UN Doc. S/1999/100, 30 de enero de 1999) las tasas de mortalidad infantil del Iraq figuraban entre las más elevadas del mundo, el peso bajo al nacer afectaba por lo menos al 23% de los niños, la malnutrición crónica afectaba a uno de cada cuatro niños menores de 5 años y solo el 41% de la población tenía acceso habitual al agua limpia y el sistema iraquí de atención a la salud se encontraba en estado ruinoso.

³⁵¹ Art. 1 letra c), S/RES/687. Acerca de las recomendaciones que hacía el Secretario General para la aplicación de esta Resolución vid. *Informe presentado por el Secretario General de conformidad con el párrafo 5 de la resolución 706 (1991) del Consejo de Seguridad*, S/23006, 4 de septiembre de 1991.

³⁵² S/23006, *Anexo II, Informe del Delegado ejecutivo del Secretario General de fecha de 27 de agosto de 1991 sobre la vigilancia dentro del país de la distribución de las importaciones de emergencia para subvenir las necesidades humanas básicas*, p. 26.

apoyo logístico y técnico del Estado³⁵³. Como consecuencia, el principio 16 del Memorándum de Entendimiento, firmado el 18 de abril de 1991 entre el Gobierno de Bagdad y las Naciones Unidas, expresaba el compromiso alcanzado para que las ONGs de índole humanitaria y otras agencias humanitarias participaran en la implementación del programa de asistencia, cooperando con las Naciones Unidas en los términos acordados con el Gobierno. Por otro lado, el principio 41 confirmaba el acuerdo alcanzado con Iraq para que las Naciones Unidas mantuvieran su presencia en cualquier parte del territorio en que ésta fuera necesaria³⁵⁴. Todo ello sin olvidar que los artículos 3 y 4 de la Resolución 688 recordaba compromisos anteriores, como que Iraq debía conceder acceso inmediato e incondicional a las misiones humanitarias y permitir a los jefes de las misiones de la ONU la apertura de oficinas, centros y estaciones humanitarias en los lugares en que fueran necesarios, cumpliendo con las exigencias del Consejo de Seguridad³⁵⁵. Con todo, una declaración del presidente del Consejo de Seguridad de enero de 1993 informaba de que en las notas dirigidas por el Gobierno de Iraq al Comité Especial en Bagdad, creado por el Secretario General, y a la Sede de la Misión de Observación de las Naciones Unidas para Iraq y Kuwait (UNIKOM), creada por la Resolución 689 (9 de abril de 1991), se indicaba que el Gobierno iraquí no permitía a la ONU que transportara a su personal al territorio iraquí utilizando las aeronaves de esa misma organización³⁵⁶.

2. LA CRISIS DE LA ANTIGUA YUGOSLAVIA

Según la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992, la interpretación de la noción de amenaza a la paz y a la seguridad internacionales se había ampliado tras la Resolución 688. En efecto, a partir de entonces, el Consejo de Seguridad invocó el Capítulo VII de la Carta en otras decisiones expresando su preocupación ante la existencia de crisis humanitarias consideradas como amenaza a la paz y seguridad internacionales, incrementando el número de las resoluciones que implicaban medidas de asistencia humanitaria e intensificando las operaciones de mantenimiento de la paz.

Las primeras resoluciones del Consejo de Seguridad en ese sentido fueron las dirigidas a las crisis de la antigua Yugoslavia y, aunque también adoptó otras relacionadas con otras crisis

³⁵³ COLON, P., *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee*, 1990-1994, vol. 24, Brill-Nijhoff, Leiden, 2000, p. 33.

³⁵⁴ Disponible en inglés: Appendix VIII. Documents on the Mass Expulsion of Iraqi Kurds from Iraq, Memorandum of Understanding, Reproduced from 30 ILM 858, 1991.

³⁵⁵ 3. *Insta en que el Iraq conceda a las organizaciones humanitarias internacionales acceso inmediato a todos los que necesiten asistencia en todo el territorio del Iraq, y que ponga a su disposición todos los medios necesarios a tal fin*; 4. *Pide al Secretario General que siga en adelante con sus esfuerzos humanitarios en el Iraq e informe sin demora si fuese necesario sobre la base de nueva misión a la región, acerca de la difícil situación por la que atraviesa la población civil iraquí y, en particular, la población Kurda, que es objeto de toda clase de actos de represión por parte de las autoridades iraquíes*, (S/RES/688, cit.). El Principio 51 del Memorándum ya establecía que, además del personal regular de la ONU, las agencias humanitarias también podían incluir personal perteneciente a organizaciones no gubernamentales, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

³⁵⁶ Nota al presidente del Consejo de Seguridad, S/2508, de 18 de enero de 1993.

humanitarias³⁵⁷, aquí vamos a examinar a continuación, por su mayor relevancia en la materia que nos ocupa, las adoptadas con relación a las crisis de la antigua Yugoslavia (Bosnia-Herzegovina y Kosovo), más adelante veremos las de Somalia y Haití, en las que interpretó disposiciones de la Carta al objeto de su aplicación a las catástrofes humanitarias, dando lugar a nuevos avances en el marco de la doctrina internacional.

2.1 La crisis de Bosnia-Herzegovina

Desde el final de la II Guerra Mundial hasta la caída del muro de Berlín en 1989, el viejo continente había permanecido estable, buscando en su parte occidental la integración a través de Organizaciones internacionales como el Consejo de Europa o las Comunidades Europeas y sometido en su parte centro-oriental al control de la Unión Soviética. Sin embargo, tras la caída del sistema comunista, se interrumpió esa época de cierta estabilidad, aunque con diferentes enfrentamientos en la Europa central y oriental.

La República Comunista de Yugoslavia (RFY), “Seis repúblicas, cinco naciones, cuatro culturas, tres lenguas, dos alfabetos, un Estado”³⁵⁸, fue establecida por Josip Broz Tito en los años 40. El mandatario tenía la esperanza de que, con el paso del tiempo, las etnias que habitaban aquel territorio dejaran atrás sus diferencias y apostaran por una unión fuerte y próspera. Durante treinta y cinco años Tito mantuvo a las Repúblicas unidas con mano de hierro. Esta política fue llamada de “hermandad y unidad” y se mantuvo incluso hasta siete años después de la muerte del dictador en 1980.

Eslovenia y Croacia disfrutaban de un cierto bienestar económico, Montenegro, Macedonia y Kosovo estaban menos desarrollados y Bosnia-Herzegovina y Serbia ocupaban una posición intermedia, resultando más significativa la diferencia en el nivel de vida entre la población de las áreas urbanas en comparación con el ámbito rural por el atraso en el desarrollo del campo, lo que les convirtió en caldo de cultivo del nacionalismo de los políticos y las disputas ideológicas. Así, las repúblicas más ricas, Croacia y Eslovenia, se planteaban la cuestión de si deberían seguir transfiriendo recursos a los demás territorios.

El origen de la crisis puede encontrarse en 1987 cuando, durante una visita del Presidente Slobodan Milosevic, estalló en Kosovo un enfrentamiento entre la policía y los ciudadanos que exigían más democracia. Como consecuencia, la protesta fue reprimida y se proclamó un plan de reforma para recuperar el control sobre “el legítimo territorio de los serbios”. Unos años después, en 1991, Eslovenia y Croacia se enfrentaron a los serbios con la intención de independizarse, acción que Milosevic consideró como un intento de destruir la federación y respondió

³⁵⁷ Sobre la acción del Consejo de Seguridad en crisis humanitarias de la primera mitad de la década de los años 90 pueden consultarse, con relación a Libia, la S/RES/731, 21 de enero de 1992; con relación a Liberia, S/RES/788, S/RES/813 y S/RES/911, sucesivamente el 19 de noviembre de 1992, 26 de marzo de 1993 y 21 de abril de 1994; con relación a Angola, S/RES/811, S/RES/834 y S/RES/851, el 11 de marzo, 1 de junio y 15 de julio de 1993, y con relación al Alto Karabakh, S/RES/822, S/RES/853 y S/RES/873, de 30 de abril, 29 de julio y 14 de octubre de 1993.

³⁵⁸ THOORENS, L., “La península balcánica, eterno problema”, *Panorama de las literaturas Daimon. Rusia. Europa Oriental y del Norte*, Ediciones Daimon, 1969, p. 248.

indicando que era responsabilidad de la presidencia salvar al país de una guerra civil salvaguardando el bloque serbio integrado por Serbia, Kosovo y Montenegro. El enfrentamiento militar comenzó poco después³⁵⁹.

El Gobierno de Yugoslavia -Belgrado- reconoció ante el Consejo de Seguridad que la RFY se encontraba “en conflicto consigo misma”, que no había logrado resolver la crisis por sí misma y que era esencial que la comunidad internacional participase de forma activa y constructiva en la búsqueda de una solución, imponiendo un embargo general y completo sobre toda entrega de armas y pertrechos militares a Yugoslavia³⁶⁰. En su posterior reunión, el Consejo afirmó el hecho de que esos enfrentamientos constituían una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, adoptando el 25 de septiembre de 1991 la Resolución 713 en la que establecía sanciones contra la RFY para que rectificara su conducta y se lograra el restablecimiento de la paz³⁶¹.

La acción del Consejo de Seguridad no consiguió frenar el rápido y violento deterioro de la situación ni reducir las consecuencias del enfrentamiento, extendiéndose éste a Bosnia-Herzegovina. El 1 de marzo de 1992, las autoridades de Sarajevo convocaron un referéndum con un resultado del sesenta y tres por ciento a favor de la independencia a pesar de que el acto fue boicoteado por los serbobosnios. Dos días después la República proclamó su independencia y la Unión Europea no tardó en reconocerla el 6 de abril de 1992. Aquel día, francotiradores serbios dispararon contra una manifestación de cerca de 50.000 civiles frente al edificio del Parlamento, en el centro de la capital, en represalia por el ataque a un cortejo nupcial serbio que había tenido lugar pocos días antes. Esa fecha del 6 de abril se reconoce oficialmente como el inicio de una contienda sin límites en su crueldad, brutalidad y estragos, que causó una gran pérdida de vidas humanas, graves daños materiales y un flujo de cerca de dos millones de personas buscando refugio en Estados limítrofes³⁶².

Por ese motivo, por acuerdo unánime que fue conocido como el “Plan Vance”³⁶³, el Consejo decidió el despliegue de una fuerza de protección de las Naciones Unidas en Croacia y apeló a las autoridades para que tomaran las medidas necesarias para “permitir el suministro efectivo

³⁵⁹ Un análisis del proceso desintegrador de la Federación Yugoslava que siguió a la muerte de Tito en BERMEJO GARCÍA, R., y GUTIÉRREZ ESPADA, C., *La disolución de Yugoslavia*, EUNSA, Pamplona, 2007; TOMUSCHAT, C., *Kosovo and the International Community: A Legal Assessment*, Nijhoff Publishers, The Hague, 2002; MALCOLM, N., *Kosovo: A Short History*, Papermac, London, 1998; ULLMAN, R.H., “The Wars in Yugoslavia and the International System after the Cold War”, en ULLMAN, R., ed, *The World and the Yugoslavia's War*, Council on Foreign Relations, New York, 1996, pp. 9 y ss; PETROVIC, D., y CONDORELLI, L., “L'ONU et la crise yougoslave”, *AFDI*, vol. 38, nº 1, 1992, pp. 32-60; Acerca de los esfuerzos de los líderes Musulmanes en convertir Bosnia en un Estado Islámico con la caída del régimen de Tito: SCHINDLER, J.R., *Unholy terror. Bosnia, Al-Qaida and Global Jihad*, Zenith Press, st. Paul's Minn, 2007.

³⁶⁰ Registro de la sesión del Consejo de Seguridad en la que se debatió la Carta dirigida por el representante permanente de Yugoslavia, S/PV.3009, 25 de septiembre de 1991, págs. 6 y 17.

³⁶¹ Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/713, 25 de septiembre de 1991, Art. 6.

³⁶² Resolución del Consejo de Seguridad, S/23592, 15 de febrero, 1992.

³⁶³ El Plan de Cyrus Vance, el enviado personal del Secretario General, fue el resultado de un proceso de negociaciones que transcurrió durante 6 meses con el objetivo, entre otros, de alcanzar el cese de las actividades militares, la retirada del Ejército de Popular Yugoslavo, facilitar el regreso de las personas desplazadas, establecer zonas desmilitarizadas o “aéreas protegidas de las Naciones Unidas” UNPAS y crear las necesarias condiciones de paz y seguridad. (UN Doc. S/23592 y S/RES/743, 21 de febrero de 1992.

y sin trabas de asistencia humanitaria y el acceso seguro y sin peligro a los aeropuertos de Bosnia y Herzegovina”³⁶⁴, exigiendo a todas las partes en conflicto y a los demás interesados a que cooperasen plenamente con la fuerza de protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) y con la Misión de Observadores de la Comunidad Europea y respetasen plenamente su libertad de circulación y la libertad de su personal”³⁶⁵.

Unos meses más tarde, el 13 de agosto de 1992, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 770 sobre el suministro de asistencia humanitaria en Bosnia-Herzegovina en la que se establecían nuevas sanciones, indicando que «constituían una parte importante de los esfuerzos para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales en la región», e instando en los párrafos 2 y 6 a los Estados a que, a nivel nacional o por conducto de organismos o mecanismos regionales, tomaran todas las medidas necesarias para facilitar, en coordinación con las organizaciones humanitarias competentes de las Naciones Unidas y otras organizaciones de asistencia humanitaria, el suministro necesario a Sarajevo y todas las demás partes de Bosnia-Herzegovina en donde éste fuera necesario y a establecer de inmediato las condiciones necesarias para la entrega sin trabas de suministros de carácter humanitario a Sarajevo y otros lugares de Bosnia-Herzegovina, incluido el establecimiento de una zona de seguridad que abarcara a Sarajevo y su aeropuerto, así como a que se observaran los acuerdos firmados en Ginebra el 22 de mayo de 1992.

A partir de entonces, la asistencia humanitaria, prestada simultáneamente por numerosas agencias humanitarias en diferentes zonas de la República³⁶⁶ se encargó de hacer realidad aquel elemento importante de las actividades del Consejo de Seguridad encaminadas a «restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región»³⁶⁷. Esas palabras permitieron a la comunidad internacional adoptar todas las medidas necesarias, incluidas las militares, si bien el representante de Zimbabwe en el Consejo de Seguridad lamentó que éste, a través de la Resolución 770, hubiera entregado poderes que permitían a Estados no identificados actuar en su nombre sin control. En el mismo sentido, el representante de China calificó la autorización como «un cheque en blanco»³⁶⁸.

Sin embargo, ante la falta de suficiente cooperación, el Consejo de Seguridad, tras deplorar que no se cumplieran sus exigencias, actuó una vez más, adoptando la Resolución 787³⁶⁹, que abarcó una amplia serie de medidas destinadas exclusivamente a lograr una solución pacífica mediante las negociaciones. Las sanciones, al igual que sucedió en el caso iraquí, contemplaron excepciones para «los suministros destinados estrictamente a fines médicos y los alimentos»³⁷⁰,

³⁶⁴ S/RES/752, 15 de mayo de 1992, párrs. 6 y 8.

³⁶⁵ *Ibid.*, párr. 11.

³⁶⁶ Acerca de los esfuerzos de las ONG, vid. MERCIER, M., *Crimes sans châtiement. L'action humanitaire en ex-Yougoslavie 1991-1993*, Bruylant, Paris, 1994.

³⁶⁷ S/RES/770, *cit.*

³⁶⁸ *Vid.* Registro de la sesión disponible en S/PV.3106, 13 de agosto 1992, p. 51.

³⁶⁹ Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/787, 15 de noviembre de 1992.

³⁷⁰ Las resoluciones 757 y 787 impusieron la prohibición completa del comercio internacional y las transacciones financieras, con la excepción de *los pagos con fines estrictamente médicos o humanitarios y de alimentos*, con el objetivo, entre otros, de que las partes cesasen inmediatamente las hostilidades y respetasen la cesación del fuego acordada el 12 de abril de 1992, terminasen todas las formas de injerencia externa en

ampliando las establecidas en la Resolución 760 para incluir «los productos o bienes destinados a subvenir las necesidades esenciales de carácter humanitario»³⁷¹.

Los informes de un grupo de Miembros de la Organización así como los difundidos por los medios de comunicación³⁷² acerca de las atrocidades que se estaban cometiendo en Bosnia-Herzegovina -incluyendo abuso de niños, deportaciones y obstrucción de los convoyes humanitarios- pusieron en duda la credibilidad e imparcialidad del sistema judicial nacional responsable para la aplicación de las normas del derecho internacional humanitario y para detener a los responsables de aquellos crímenes³⁷³. Por consiguiente, el 25 de mayo de 1993, el Consejo de Seguridad instituyó un tribunal internacional *ad hoc*, sobre la base del Capítulo VII de la Carta, con un mandato cuya duración dependería del cumplimiento de sus objetivos³⁷⁴, es decir, dejaría de existir logrado el pleno cumplimiento de sus propósitos y hubiera enjuiciado a los presuntos responsables de las violaciones del derecho internacional humanitario en la antigua Yugoslavia cometidos a partir del 1 de enero de 1991. La Resolución 827³⁷⁵, que retomó el párrafo 2 de la 808³⁷⁶, adoptó el estatuto del Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia y, a diferencia de su predecesora -la 713 consideraba que el conflicto en sí mismo era una amenaza a la paz y seguridad- contempló los crímenes perpetrados contra el derecho internacional humanitario como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, en particular el genocidio y la

Bosnia-Herzegovina y se tomaran medidas respecto de las unidades del ejército popular yugoslavo en Bosnia-Herzegovina. Vid. S/RES/757, párrs. 1-5, y S/RES/787, 15 de noviembre 1992, párrs. 12 y 13.

³⁷¹ En cuanto a los pagos se excluyen los pagos con fines estrictamente médicos o humanitarios y de alimentos; asimismo, quedan excluidos los vuelos aprobados por razones humanitarias o de otro tipo en consonancia con las resoluciones pertinentes del Consejo (párr. 4 y 5 de la Resolución 724).

³⁷² Carta de fecha 9 de febrero de 1993 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General, S/25274, 10 de febrero de 1993. Vid. SCIOLINO, E., "U.S. Won't Send Troops to Seek Croats' Bodies", *New York Times*, June 24, 1993; SUDETIC, C., "U.N. Investigating Croats' Grave Site", *New York Times*, November 29, 1992.

³⁷³ Vid. NIZICH, I., *War Crimes in Bosnia-Herzegovina*, vol. I y II, Human Rights Watch, 1993; MERON, T., "The case for war crimes trials in Yugoslavia", *Foreign Affairs*, 1993, pp. 122-135.

³⁷⁴ Sobre el Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia, vid. MERON, T., "War Crimes in Yugoslavia and the Development of International Law", *AJIL*, vol. 88, n°1, 1994, p. 78; Entre los que criticaron el establecimiento del Tribunal: RUBIN, A.P., "An international criminal tribunal for the Former Yugoslavia", *Pace International Law Review*, vol. 6, 1994; Acerca del marco legal del Tribunal: MORRIS, V., y SCHARF, M.P., *An Insider's Guide to the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (A Documentary History and Analysis)*, vol. 1, Transnational Publishers, Inc. Irvington-Hudson, New York, 1995; BASSIOUNI, M.C., y MANIKAS, P., *The Law of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, Transnational Publishers, Irvington-on-Hudson NY, 1996; FENRICK, W.J., "The Crimes Against Humanity of Persecution in the Jurisprudence of the ICTY", *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 32, 2002, pp. 81 y ss; BLEWITT, G., "The International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda", en MARK LATTIMER y PHILIPPE SANDS (eds.), *Justice for Crimes against Humanity*, 2003, pp. 145 y ss.

³⁷⁵ Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/827, 25 de mayo de 1993.

³⁷⁶ Reunión del Consejo de Seguridad sobre la situación en Yugoslavia, S/25704, 1993.

depuración étnica (artículos 1-5 del Estatuto)³⁷⁷ que ocasionaron el desplazamiento forzado de dos millones de refugiados y amplió el conflicto al involucrar a otros grupos en la crisis³⁷⁸.

Las Resoluciones del Consejo de Seguridad aprobadas hasta aquel momento tanto con relación a los kurdos como al asunto de Bosnia y Herzegovina introdujeron el primer precedente de conexión funcional entre la asistencia humanitaria y el artículo 41 de la Carta con el objetivo de mejorar la seguridad de las operaciones de asistencia humanitaria³⁷⁹.

Más adelante, el 27 de julio de 1995, fue cuando los serbios atacaron y ocuparon las instalaciones de las Naciones Unidas en las zonas seguras de Srebrenica y Zepa³⁸⁰. El acontecimiento lo calificó el informe del Relator Espacial Mazowiecki como una depuración étnica³⁸¹. Fue el momento en el que los serbio-bosnios alcanzaron sus objetivos controlando la mayoría de los territorios de Bosnia-Herzegovina. Por fin, del 1 al 21 de noviembre de 1995, los representantes de los Estados involucrados directamente en el conflicto, reunidos cerca de la base aérea de Wright-Patterson en Dayton (Estados Unidos)³⁸², alcanzaron el Acuerdo Marco General para la Paz en Bosnia-Herzegovina (GAF por sus siglas en inglés) que, junto a ciertos anexos, fue firmado en París el 14 de diciembre de ese mismo año y supuso el fin de la Guerra de Bosnia. Fueron las partes firmantes: La República de Bosnia-Herzegovina (representada por su presidente, Alija Izetbegovic), la República de Croacia (con su presidente Franjo Tudjman) y la República Federal de Yugoslavia (representada por Slobodan Milosevic)³⁸³. Los tres Estados se comprometieron a guiarse en sus relaciones de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. Las preocupaciones relacionadas con la protección de los derechos humanos se localizaron princi-

³⁷⁷ Acerca de los crímenes en el derecho penal internacional: BASSIOUNI, M.C., *Crimes Against Humanity in International Criminal Law*, Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1992, Cap. VI; “Los crímenes contra la humanidad se diferencian de los crimines normales porque son productos de la acción o política del Estado”.

³⁷⁸ Vid. KENNAN, G.F., *The Other Balkan Wars: A 1913 Carnegie Endowment Inquiry in Retrospect*, Brookings Inst Press, 1993; KAPLAN, R., *Balkan ghosts: A journey through history*, Vintage books, New York, 1996; BELL-FIALKOFF, A., “A brief history of ethnic cleansing”, *Foreign Affairs*, 1993, pp. 110-121; Cabe señalar que los responsables de los genocidios (Bosnian Serb Forces) cometidos, entre otros, en los pueblos de Tisce, Snagovo Orahovac y Cerka, no han sido procesados por las instituciones judiciales de Bosnia sino por el ICTY.

³⁷⁹ OJINAGA RUIZ, R., *Emergencias humanitarias y derecho internacional*, cit., p. 525.

³⁸⁰ *International Herald Tribune*, 28 de julio de 1995, p. 1.

³⁸¹ *La situación de los Derechos Humanos en la antigua Yugoslavia*, (A/47/666-S24809, 17 de noviembre de 1992).

³⁸² “Dayton/Paris Peace Agreement” (UN Doc. A/50/790-S/1995/999).

³⁸³ La reunión redobló los esfuerzos tanto de la Conferencias Internacional de Paz sobre Yugoslavia, auspiciada por la Comunidad Europea, también conocida por “Carrington Conference”, 1991-1992, como de la Conferencia de Londres patrocinada por la Comunidad Europea y las Naciones Unidas, en la que se aportó la cuestión de las víctimas de la “limpieza étnica”, y por la que se estableció las negociaciones de “Vance-Owen”, 1992. Vid. “International Conference on The Former Yugoslavia: Documents Adopted at The London Conference”, en *International Legal Materials (ILM)*, vol. 31, n° 6, 1992, pp. 1527-548; Vid. RAMCHARAN, B.G., *The International Conference on the Former Yugoslavia*, Official Papers. Kluwer Law International, The Hague/ London/Boston, 1997. Los documentos se encuentran disponibles en: STERN, B., *Le statut des états issus de l'ex-Yougoslavie à l'ONU*, Montchrestien, 1996.

palmente en sus anexos IV, VII y IX. Así, en el anexo IV del tratado se hacía referencia al establecimiento de la Constitución de la Federación de Bosnia, así como la Ley fundamental de la República Serbia. El preámbulo y el artículo II contenían disposiciones sobre el respeto de los derechos humanos, indicando que Bosnia-Herzegovina y las dos entidades políticas -la federación de Bosnia-Herzegovina y Serbia- debían respetar los instrumentos internacionales de derechos humanos y las libertades fundamentales”. El anexo VII abordaba la situación de los refugiados y los civiles desplazados, destacando su derecho a regresar a sus ciudades de origen y a una compensación consistente, entre otras cosas, en restaurar las propiedades dañadas o recompensarles si la reparación no fuera posible. En el anexo IX, se hacía referencia a la cooperación de los Estados con el TPIY³⁸⁴.

2.2 La crisis de Kosovo

Las autoridades serbias no respetaron los llamamientos del Consejo de Seguridad ni el acuerdo de Dayton. Por otra parte, la crisis financiera y política de Albania de 1997 tuvo como resultado el incremento del tráfico de armas hacia el territorio vecino, en particular, al Ejército de Liberación Kosovar (ELK) que se levantó contra el Gobierno de Belgrado. Esta situación hizo que alrededor de 200.000 albanos-kosovares huyeran de sus pueblos y se refugiaran en las montañas³⁸⁵. La República federal cometió graves crímenes contra los albanokosovares y el ELK fue considerado culpable de ataques terroristas.

En su Resolución 1199, adoptada el 23 de septiembre de 1998, el Consejo de Seguridad declaró explícitamente que el deterioro de la situación humanitaria a consecuencia del conflicto armado en Kosovo lo convertiría en una “catástrofe humanitaria”, haciendo suya la necesidad de impedir que esta situación continuara³⁸⁶. Esta Resolución junto a otras, como la Resolución 1160 de 31 de marzo de 1998 y la Resolución 1203, de fecha 34 de octubre de 1998, así como el rechazo de las partes en conflicto a firmar el acuerdo de Rambouillet³⁸⁷, llevó al establecimiento por parte de la OTAN de la *Operation Allied Force* como se la conoció por su denominación en inglés. Aquella acción unilateral fue puesta en marcha sin previa autorización del Consejo de Seguridad al objeto de enfrentarse a las Fuerzas de Seguridad serbias y a los grupos paramilitares a los que se consideraba como autores de “limpieza étnica”³⁸⁸, “asalto sin restricciones” y la “violación de los derechos humanos” perpetrados por las fuerzas Yugoslavas contra

³⁸⁴ SZASZ, P.C., “The Protection of Human Rights through the Dayton/Paris Peace Agreement on Bosnia”, *AJIL*, vol. 90, n° 2, pp. 313-314.

³⁸⁵ S/RES/1199, 23 de septiembre de 1998; S/RES/1203, 24 de octubre de 1998; S/RES/1244, 19 de junio de 1999.

³⁸⁶ Resolution S/RES/1199, cit., p. 2.

³⁸⁷ La Conferencia de Rambouillet, organizada por la OTAN para sentar las bases de la paz entre los representantes de Yugoslavia y una delegación que representaba la etnia albanesa de Kosovo, celebrada del 6-19 de febrero de 1999.

³⁸⁸ La declaración de la OTAN sobre el objetivo defensivo que motivó la respuesta señaló que *The continuing crisis in and around Kosovo threatens to further destabilise areas beyond the Federal Republic of Yugoslavia. The potential for wider instability underscores the need for a comprehensive approach to the stabilisation of the crisis region in South-Eastern Europe. We recognise and endorse the crucial role of*

los civiles kosovares³⁸⁹. El Secretario General declaró que: «*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*»³⁹⁰.

Como argumento en favor de la conformidad de su acción con el Derecho internacional, la OTAN utilizó la expresión “catástrofe humanitaria” para justificar su intervención unilateral: «*À faire cesser la violence et mettre fin à la catastrophe humanitaire qui frappent maintenant le Kosovo*»³⁹¹. En todo caso, los Estados involucrados en la respuesta internacional alegaron que el uso de la fuerza no atentaba ni contra la integridad territorial, ni contra la independencia política del Gobierno serbio ni contra los principios de las Naciones Unidas sino que se trataba de una operación con el único objetivo de ayudar a las víctimas de violaciones graves del Derecho internacional humanitario.

En ese contexto, el Consejo de Seguridad reunido a petición de la Federación de Rusia, “profundamente indignada” ante el hecho de que la OTAN hubiera utilizado la fuerza militar contra la RFY en violación de las decisiones del Consejo de Seguridad, comenzó a examinar el tema que figuraba en el orden del día del 26 de marzo de 1999. El representante ruso consideró que eran completamente insostenibles “los intentos de justificar los ataques de la OTAN utilizando el pretexto de evitar una catástrofe humanitaria en Kosovo”, que la acción de la OTAN era contraria al Derecho internacional y que el uso unilateral de la fuerza habría de llevar a una situación que tendría consecuencias humanitarias verdaderamente devastadoras. Además, debía considerarse como una agresión, de acuerdo con la definición de agresión que la Asamblea General había aprobado en su Resolución 3314 (XXIX), señalando que ninguna consideración, de índole político, económico, militar o de otro carácter podría servir de justificación a una agresión³⁹². Por consiguiente, la Federación de Rusia pedía con vehemencia “el cese inmediato de esta acción militar ilegal”.

En respuesta a la intervención rusa, el representante de los Estados Unidos defendió la intervención alegando que fue necesaria para “responder a la brutal persecución que llevaba a cabo Belgrado contra los albaneses de Kosovo, a sus violaciones del Derecho internacional, a su uso excesivo e indiscriminado de la fuerza, a su negativa a negociar para resolver la cuestión por medios pacíficos y al reciente aumento de su presencia militar en Kosovo, todo lo cual presagiaba una catástrofe humanitaria de inmensas proporciones”³⁹³. Ese mismo día, el Consejo de Seguridad rechazó una propuesta de Bielorrusia, India y Rusia destinada a acabar inmediatamente con

making South-Eastern Europe a region free from violence and instability. A new level of international engagement is thus needed to build security, prosperity and democratic civil society, leading in time to full integration into the wider European Family, (NATO Press Release NAC-S(99)64, 24 April 1999).

³⁸⁹ Comunicado de prensa de la OTAN M-NAC-1(99) 51, 12 de abril de 1999, párr. 2.

³⁹⁰ U.N. Press Release, Secretary General's Statement on NATO Military Action against Yugoslavia, U.N. Doc. SG/SM/6938, March 25, 1999.

Disponible en: <http://www.un.org/press/en/1999/sgsm6938.doc.htm>.

³⁹¹ Declaración del Secretario General de la OTAN, Javier Solana, 23 de marzo de 1999, disponible en <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-040e.htm>.

³⁹² Registro de la sesión, S/PV.3988, 24 de marzo de 1999, pp. 1-3.

³⁹³ *Ibid.*, p. 4.

el uso de la fuerza y a exigir la vuelta a las negociaciones políticas por tres votos a favor (Namibia, China y Rusia) y doce en contra, sin abstenciones³⁹⁴.

Ante aquellos acontecimientos y habiendo transcurrido más de dos meses desde el inicio de la campaña aérea de la OTAN, el 3 de junio de 1999, el presidente Milosevic aceptó firmar una propuesta internacional de paz³⁹⁵. Hasta aquél momento, los bombardeos habían ocasionado en torno a dos mil víctimas mortales³⁹⁶.

La OTAN no basó su acción en norma jurídica alguna y tampoco la calificó explícitamente³⁹⁷. La única calificación fue aportada por Bélgica al describir la operación como una intervención humanitaria³⁹⁸. Más adelante, la OTAN reconoció explícitamente que la intervención tuvo carácter excepcional y que no se llevaría a cabo una acción semejante en el futuro³⁹⁹. Por otra parte, los esfuerzos de algunos Estados consiguieron que, en su resolución 1244, de 10 de junio de 1999, el Consejo reconociera el acuerdo de paz alcanzado entre la Alianza Atlántica y la antigua Yugoslavia que permitía la presencia de fuerzas de la Alianza Atlántica en Kosovo, legitimando en cierto modo la intervención militar de la OTAN⁴⁰⁰.

La acción de la OTAN dio la razón a quienes, como Thomas Frank o Michael Byers, pertenecientes a la escuela realista inglesa, consideraban que «*International Law is not like the laws with which citizens of states are familiar that the tendency of states to obey its commands is so extra ordinary and invites the examination of the legitimacy factor*»⁴⁰¹.

En general, la doctrina internacionalista se mostró contraria a la licitud de la acción llevada a cabo por la OTAN. Es el caso de Adam Roberts, Christopher Greenwood y Marc Weller⁴⁰². También el de Thomas G. Weiss para quien “*The task of fostering a secure environment was a dismal failure*” y “*a contraproductive humanitarianism*”⁴⁰³. Y según Michael Glennon constituyó

³⁹⁴ Security Council Press Release SC/6659, 3989th Meeting, 26 March, 1999.

³⁹⁵ UN Doc. S/1999/649, 1999, anexo.

³⁹⁶ El *New York Times* recibió informes de que el número de víctimas fue de aproximadamente 10.000 (KIFNER, J., “Inquiry Estimates Serb Drive Killed 10,000 in Kosovo”, *New York Times*, July 18, 1999).

³⁹⁷ OTAN, Comunicado de prensa (99) 11, 28 de enero de 1999, párr. 2.

³⁹⁸ CHARNEY, J. I., “Anticipatory humanitarian intervention in Kosovo”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 32, 1999, p. 1231.

³⁹⁹ SIMMA, B., “NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects”, *European Journal of International Law*, vol. 10, n° 1, 1999, pp. 1-22.

⁴⁰⁰ Acerca de la licitud o no de la intervención vid. FALK, M., *The Legality of Humanitarian Intervention, A Review in Light of Recent UN Practice*, Juristforlaget, Stockholm, 1996.

⁴⁰¹ Vid. FRANCK, T. M., *The Power of Legitimacy among Nations*, Oxford University Press, 1990, p. 29.

⁴⁰² ROBERTS, A., “Willing the End but not the Means”, *The World Today*, vol. 55, n° 5, 1999, pp. 8-12; GREENWOOD, C., “Is there a right of humanitarian intervention?”, *The World Today*, vol. 49, n° 2, 1999, pp. 34-40; WELLER, M., “Justification and Limits of Operations without a Mandate”, paper presented at the Seminar on The Legitimacy of Crisis Response Military Operations, WEU Institute for Security Studies, Paris, 28-29 June 1999.

⁴⁰³ WEISS, T.G., *Military-Civilian Interactions Intervening in Humanitarian Crises*, Rowman & Littlefield Publishers, Laham-Maryland, 1999, p. 90 y 135.

«A critical top-down reassessment of the whole use-of-force edifice»⁴⁰⁴. Por su parte, Oscar Schachter opinó que

*Even in the absence of such prior approval [by the Security Council], a State or group of States using force to put an end to atrocities when the necessity is evident and the humanitarian intention is clear is likely to have its action pardoned. But, I believe it is highly undesirable to have a new rule allowing humanitarian intervention, for that could provide a pretext for abusive intervention. It would be better to acquiesce in a violation that is considered necessary and desirable in the particular circumstances than to adopt a principle that would open a wide gap in the barrier against unilateral use of force*⁴⁰⁵.

Postura semejante fue la de Rosalyn Higgins -que compartimos- según la cual, el Derecho internacional *is the interlocking of authority with power*, y la intervención no fue asistencia a falta de la autorización previa del Consejo de Seguridad o del consentimiento del Estado concernido⁴⁰⁶. Esta postura es también la de A. Remiro Brotons, B. Simma y C. Tomuschat⁴⁰⁷. El primero de ellos consideró la intervención como abiertamente contraria al Derecho internacional. El segundo, en su célebre artículo publicado en el *European Journal of International Law*, señaló que constituía una violación a las disposiciones de la Carta de la ONU. Para C. Tomuschat, finalmente, tanto la estrategia escogida como los medios (los ataques aéreos) destinados a lograr la firma de un acuerdo fueron inadecuados para rescatar a la población en peligro. Por ese motivo, pudo afirmar que a la intervención no se le podía atribuir carácter humanitario, puesto que fue un intento de obligar a los líderes enfrentados a acordar una solución política.

La difusión por los medios de comunicación de las imágenes de las violaciones de los derechos humanos con el fin de lograr la solidaridad internacional a favor de los kosovares no consiguió sus objetivos, aunque es posible que, como asegura J. Raich, resultara efectiva al influir en la opinión pública de los países occidentales intervinientes para que se considerara la acción de la OTAN como un acto de solidaridad en situaciones en las que se cometen crímenes de depuración étnica, genocidio u otros atentados contra los derechos humanos fundamentales con una motivación moral y solidaria con beneficios a nivel político⁴⁰⁸.

⁴⁰⁴ GLENNON, M., *Limits of law, prerogative of power: Interventionism after Kosovo*, cit., p. 4.

⁴⁰⁵ SCHACHTER, O., *International Law in Theory and Practice*, cit., 1991, p. 126.

⁴⁰⁶ HIGGINS, R., *Problems and process: International Law and how we use it*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

⁴⁰⁷ SIMMA, B., "NATO, the UN and the Use of Force", cit. p. 2. REMIRO BROTONS, A., "¿De la asistencia a la agresión humanitaria? OTAN versus Consejo de Seguridad", *Política Exterior*, vol. XIII, nº 69, 1999, pp. 17-21. TOMUSCHAT, C., "Völkerrechtliche Aspekte des Kosovo-Konflikts", *Die Friedens-Warte*, vol. 74, 1999, pp. 35-36. Sobre la acción llevada a cabo por la OTAN vid. BROWNLIE, I., y APPERLEY, C. J., "Kosovo crisis inquiry: memorandum on the International Law aspects", *ICLQ*, vol. 49, nº 4, 2000, pp. 878-905; CASSESE, A., "Ex Injuria ius Oritur: Are We Moving towards Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?", *EJIL*, 1999, vol. 10, pp. 23; RONZITTI, N., "Lessons of international law from NATO's armed intervention against the federal republic of Yugoslavia", *The International Spectator*, vol. 34, nº 3, 1999, pp. 45-54; BRING, O., "International Humanitarian Law After Kosovo: Is Lex Lata Sufficient?", *Nordic Journal of International Law*, vol. 71, nº 1, 2002, pp. 39-54.

⁴⁰⁸ RAICH, J., *Ethical evolution of the humanitarian idea*, Medicos sin Fronteras, Barcelona, p. 44.

3. LA CRISIS DE SOMALIA DE 1991-1993

Como puso de relieve Mohammed Bedjaoui, la actitud del Consejo de Seguridad en el caso kurdo-iraquí hizo que la comunidad internacional percibiera a este órgano principal de las Naciones Unidas como un nuevo promotor de valores humanitarios, en particular, de la protección de los derechos humanos⁴⁰⁹. Decidido a seguir en esa línea, el 23 de enero de 1992, el Consejo de Seguridad expresó su preocupación por los acontecimientos que se estaban produciendo en Somalia⁴¹⁰, instando encarecidamente a todas las partes en el conflicto a que pusieran fin inmediatamente a las hostilidades⁴¹¹.

La situación en Somalia se había venido deteriorando progresivamente. Desde su independencia de Gran Bretaña en 1960, los sucesivos gobiernos somalíes intentaron reclamar, tanto a través de la diplomacia como buscando alianzas militares y políticas con potencias mundiales, la recuperación de las regiones perdidas de Ogadén (Etiopía) y del noreste de Kenia y Yibuti. Como ninguna de aquellas estrategias funcionó, estalló un conflicto en Ogadén, en octubre de 1963, que obligó a la recién instituida Organización para la Unidad Africana (OUA) a pronunciarse a favor del reconocimiento y el respeto de las fronteras heredadas con la independencia⁴¹². La situación de la región cambió con el golpe militar de 1969 en el que Siyad Barre se apoderó de la presidencia de Somalia. Diez años después, Barre perdió en su enfrentamiento con las fuerzas de Mengistu Merriam en la región de Ogaden, generando una rivalidad que persistió hasta finales de la Guerra Fría, aunque ambos presidentes firmaron un acuerdo de no intervención en los asuntos internos que les obligaba a restringir su ayuda a los insurgentes que les fueran contrarios. Sin embargo, el acuerdo llevó al Movimiento Nacionalista Somalí, el Congreso Unido Somalí (siglas en inglés USC) y el Movimiento Patriota Somalí (SNM) a unir sus fuerzas con el fin de derrocar a Siyad Barre, lo que finalmente lograron el 27 de enero de 1991⁴¹³.

La situación no mejoró porque el líder del Haweiyé USC, el General Aideed, y Ali Mahdi, un empresario Hawiye, no llegaron a un acuerdo sobre el futuro gobierno central. El conflicto de intereses dividió Mogadiscio en dos grupos armados que se enfrentaron causando una catástrofe humanitaria que ocasionó 14.000 civiles muertos y más de 30.000 heridos⁴¹⁴. Por su parte, la región de Somalilandia, bajo control de los SNM, declaró su independencia con el fin de alejarse

⁴⁰⁹ BEDJAOUI, M., *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité*, Éditions Bruylant, Bruxelles, 1994, pp. 11 y ss.

⁴¹⁰ Acerca del origen y la naturaleza del conflicto vid. SAMATAR, A. I., "Destruction of state and society in Somalia: beyond the tribal convention", *The Journal of Modern African Studies*, vol. 30, n° 4, 1992, pp. 625-641; LEWIS, I., y MAYALL, J., "Somalia", en BERDAL, M., y ECONOMIDES, S., (eds.), *United Nations Interventionism 1991-2004*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 108 y ss.

⁴¹¹ Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/733, 23 de enero de 1992.

⁴¹² Vid. BROWNLIE, I., *Basic documents in African Affairs*, Calderon University Press, Cambridge, 1971, pp. 360 y 361.

⁴¹³ Vid. COMPAGNON, D., "Somaliland, un ordre politique en gestation", *Politique Africaine*, 1993, pp. 9-20.

⁴¹⁴ Datos publicados por "Somalia Beyond the Warlords", *Africa Watch Occasional Report*, March 1993, p. 5.

de los conflictos sangrientos que se desarrollaron en el Sur. Además, con el deterioro de la situación surgieron milicias, como la dirigida por el Coronel Omar Jess, que combatieron para apoderarse del resto de los territorios al sur de Mogadiscio. Todo ello llevó a la devastación de la producción agrícola que hundió al Estado en una crisis de hambruna que acabó con la vida de unos 300.000 somalíes.

Según el entonces Secretario General, Boutros Ghali, la crisis de Somalia fue «un símbolo de la tragedia, la miseria y la degradación humana»⁴¹⁵. El Presidente del CICR, Connelio Sommaruga, afirmó que cerca de 5.000 niños murieron cada día y 2.000.000 de personas fueron forzadas a desplazarse para no morir, subrayando la importancia del trabajo de los medios de comunicación a la hora de transmitir la catastrófica situación humanitaria del país al objeto de que la opinión pública presionara a los dirigentes de los Estados a reaccionar ante la crisis⁴¹⁶.

La descripción de los acontecimientos que se fueron conociendo a los pocos días de que estallara el conflicto entre los diferentes clanes somalíes⁴¹⁷ motivó que el Consejo de Seguridad adoptara el 23 de enero de 1992 la Resolución 733 que calificó la persistencia de la situación como una amenaza a la paz y la estabilidad en la región, decidiendo en aquella sesión imponer un embargo de armas y ocuparse de la asistencia humanitaria que debería proporcionarse⁴¹⁸.

En el preámbulo de la Resolución el Consejo de Seguridad se declaró gravemente alarmado por el rápido deterioro de la situación en Somalia y por las enormes pérdidas de vidas humanas y los daños materiales generalizados resultantes del conflicto en el país, consciente de sus consecuencias para la estabilidad y la paz en la región y preocupado por el temor de que la persistencia de esta situación constituyera una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Más adelante, en los párrafos 4, 7 y 8, se instaba a las facciones en conflicto a que facilitaran la prestación de asistencia por parte de las organizaciones humanitarias a todas las personas que lo necesitaran y se pedía a todas las partes, movimientos y facciones -de Mogadiscio en especial y somalíes en general- que respetaran la seguridad y la inviolabilidad de los equipos técnicos y del personal de las organizaciones humanitarias y garantizaran su completa libertad de circulación en la capital, en sus alrededores y otras zonas de Somalia.

Aunque la Resolución no abarcaba todas las características de la catástrofe humanitaria ya que, por ejemplo, no mencionó en ninguna de sus disposiciones la situación, el sufrimiento o la

⁴¹⁵ Declaración del Secretario General ante los miembros del Consejo de Seguridad, 25 de enero de 1992.

⁴¹⁶ *Nous sommes profondément convaincus des possibilités et de l'efficacité de l'action humanitaire basée sur le droit international humanitaire. Pour que nos objectifs soient atteints, il faut toutefois que l'opinion publique et la communauté internationale nous apportent –comme aux autres institutions humanitaires efficaces et impartiales– leur soutien résolu. Cela signifie, d'une part, que l'activité humanitaire doit bénéficier d'un appui politique et matériel, et, d'autre part, que son indépendance politique doit être garantie. A une époque où les conflits ethniques font des ravages et les nationalismes sont toujours plus marqués, à l'époque où le fossé entre le Nord riche et le Sud pauvre se creuse chaque jour davantage, les organisations humanitaires ne doivent en aucun cas devenir des instruments de politique économique ou de pouvoir, mais bien plutôt le moyen d'une solidarité authentique entre les hommes*, (SOMMARUGA, C., "Assistance to Victims of War in International Humanitarian Law and Humanitarian Practice", *International Review of the Red Cross*, n° 289, 1992, pp. 373–82).

⁴¹⁷ Vid. KIRGIS, F. L., "The Security Council's First Fifty Years", *AJIL*, vol. 89, 1995, p. 513.

⁴¹⁸ S/RES/733, 22 de enero de 1992.

repatriación de los refugiados, las medidas fueron bien recibidas por el representante de Somalia en la sede de la ONU en Nueva York⁴¹⁹.

En las posteriores Resoluciones 746 y 751⁴²⁰ los quince miembros del Consejo de Seguridad insistieron en la importancia de la asistencia humanitaria y en la 767, adoptada el 27 de julio de 1992, el Consejo instaba al Secretario General a que hiciera pleno uso de todos los medios y arreglos disponibles -incluida la organización de una operación urgente de puente aéreo- al objeto de apoyar los esfuerzos de las Naciones Unidas, de sus organismos especializados y de las organizaciones humanitarias para acelerar el suministro de asistencia humanitaria a la población afectada de Somalia, amenazada masivamente por el hambre. Con esta misma finalidad instaba igualmente a todas las partes, a todos los movimientos y a todas las facciones de Somalia y reiteraba su llamamiento para que se respetara plenamente la seguridad del personal de las organizaciones humanitarias y se garantizara su completa libertad de circulación en Mogadiscio y sus alrededores y en otras partes de Somalia.

Esta decisión, formulada en el ámbito de la asistencia humanitaria, estableció también un vínculo con las operaciones de mantenimiento de la paz⁴²¹, puesto que en la Resolución 751 había creado la ONUSOM I para “supervisar el cese al fuego y escoltar la entrega de suministros de ayuda humanitaria a los centros de distribución de la ciudad”, ampliando más tarde su mandato para que también diera protección a los convoyes humanitarios y a los distintos centros de distribución en Somalia. El Consejo exhortaba a todas las partes, todos los movimientos y todas las facciones de Somalia a que cooperasen con las Naciones Unidas para el despliegue urgente del personal de seguridad de la Organización encargado de escoltar la entrega de suministros humanitarios y a que facilitaran la estabilización general de la situación en el país, añadiendo que en caso de no hacerlo no excluía la adopción de otras medidas para prestar asistencia humanitaria a Somalia.

De acuerdo con esta última Resolución, la situación humanitaria exigía adoptar tales medidas en virtud de los Capítulos VI y VII y, por ello, en su carta dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad, el Secretario General se declaraba profundamente preocupado por la magnitud del sufrimiento humano y no veía otro remedio que la adopción de medidas “más rigurosas” que garantizaran las operaciones en Somalia, incluso recurrir a la fuerza si fuera necesario⁴²². Como resultado, vista la magnitud de la tragedia humana causada por el conflicto, exacerbada aún más por los obstáculos que se estaban oponiendo a la distribución de la asistencia humanitaria, el Consejo consideró que la situación constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales⁴²³ e, invocando el Capítulo VII de la Carta, autorizó al Secretario General y a los Estados

⁴¹⁹ En palabras del representante de Somalia en el Consejo de Seguridad: *cualquiera que sea el tipo de medidas que se adopten, -incluso si son coercitivas- para solucionar la crisis actual en Somalia no pueden interpretarse, ni serán interpretadas, como inferencia en nuestros asuntos internos ya que sus efectos serían salvar vidas y restaurar la dignidad humana*, en UN Doc. S/23507, at 1, 5, 1992.

⁴²⁰ S/RES/746, 17 de marzo de 1992; S/RES/751, 24 de abril de 1992.

⁴²¹ Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/751, estableciendo la ONUSOM I, 24 de abril de 1992.

⁴²² Carta de fecha 29 de noviembre de 1992 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad (S/24868), pág. 3.

⁴²³ Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/794, de 3 de diciembre de 1992.

miembros a que emplearan «todos los medios necesarios a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro en Somalia»⁴²⁴.

En efecto, los informes del Secretario General publicados en aquel año describían el deterioro de la situación humanitaria y la obstaculización de la ayuda prestada por organismos y Estados⁴²⁵ indicaban que la ausencia de un gobierno en Somalia se debía tanto a la falta de cooperación de las diferentes facciones con la ONUSOM, como a las extorsiones, chantajes y robos a que estaba sometido el socorro internacional e informaban sobre repetidos ataques contra el personal y equipo de las Naciones Unidas y otros organismos de socorro. Todo ello hizo que no hubiera debate en el seno del Consejo puesto que todos sus Miembros conocían los informes y deseaban que se acabara cuanto antes con el sufrimiento del pueblo somalí⁴²⁶.

Los esfuerzos de unos y otros lograron finalmente un diálogo que condujo al restablecimiento de la paz en la región de Mogadiscio y el 27 de marzo de 1993 llegó al poder un nuevo gobierno presidido por Mohamed Haji Ibrahim Egal⁴²⁷. Poco después se estableció un Consejo Nacional de Transición. La ONU por su parte reemplazó el 4 de mayo de 1993 el ONUSOM I por el ONUSOM II, encargando a este último la asistencia en la época de transición y la búsqueda de una estabilidad duradera. No obstante, un mes más tarde, los cascos azules fueron atacados por un grupo armado, lo que ocasionó la muerte de 20 militares paquistaníes. En lugar de comenzar una investigación, el jefe de las fuerzas de la ONU, el estadounidense Howe, respondió haciendo uso de la fuerza y causando la muerte de civiles somalíes. Aunque la ONU acusó a los insurgentes de cometer crímenes de guerra⁴²⁸, las tropas de UNOSOM I no consiguieron establecer un entorno seguro para las operaciones de asistencia humanitaria y tampoco lograron acabar con la crisis humanitaria en el país, eso lo consiguió la UNITAF “autorizada bajo el Capítulo VII de la Carta”.

4. LA OPERACIÓN “UPHOLD DEMOCRACY” EN HAITÍ

Los acontecimientos acaecidos en Haití en 1991 tuvieron sus antecedentes en hechos que se remontaban a 1979, en los últimos meses de mandato del Presidente Duvalier, cuando éste se negó a renunciar a su cargo vitalicio y se abrió en Puerto Príncipe un proceso político de carácter democrático. Las manifestaciones de protesta ciudadana que se produjeron a partir de entonces lograron poner fin al régimen dictatorial en noviembre de 1981⁴²⁹. Sin embargo, a partir de ese momento se sucedieron en el país una serie de golpes militares que solo fueron interrumpidos

⁴²⁴ *Ibid.*, párr. 16.

⁴²⁵ S/24859, 27 de noviembre de 1992, y S/24868, de 30 de noviembre de 1992.

⁴²⁶ *Vid.* Registro de la reunión del Consejo de Seguridad sobre la situación en Somalia S/PV. 3145, 3 de diciembre de 1992, Francia, p. 29; Reino Unido, p. 34; EE. UU. p. 38.

⁴²⁷ Sobre la solución del conflicto *vid.* FARAH, A.Y., y Lewis, I.M., *Somalia: The roots of reconciliation*, Action Aid, London, 1993.

⁴²⁸ MENKHAUS, K., “Getting out v. getting through: US and UN policies in Somalia”, *Middle East Policy*, vol. 3, nº 1, 1994, p. 157; LEWIS, I.M., “Ambush in Somalia”, *The Guardian*, 7 of October, 1993.

⁴²⁹ TROUILLOT, M-R., *Haiti: State against Nation*, NYU Press, New York, 1990, p. 83; GÉLIN-ADAMS, M., y MALONE, D., “Haiti: a case of endemic weakness”, en Robert Rotberg (ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington DC, 2003, pp. 298 y ss.

por la celebración de unas elecciones democráticas el 16 de diciembre de 1990 y el 20 de enero de 1991 en las que Jean Bertrand Aristide alcanzó la presidencia por una abrumadora mayoría del 64.48% de los votos emitidos. Sin embargo, el método de gobernación directa que aplicaba el recién elegido Presidente violaba los principios de la Constitución de 1987 que había jurado cumplir, lo que llevó a la inestabilidad entre los diferentes sectores de poder, en especial los partidos políticos y las fuerzas armadas. Los haitianos por su parte, no solo vieron defraudadas sus esperanzas de disfrutar de un cambio económico a mejor, sino que la política del gobierno elegido redujo el salario de los funcionarios públicos, las telecomunicaciones y el transporte, sumiendo en la pobreza a una buena parte de la población. Fue derrocado por un golpe de Estado el 29 de septiembre de 1991, en el mismo año en que alcanzó el poder. Le sustituyó el comandante en jefe de las fuerzas armadas Raoul Cedras⁴³⁰.

El golpe de Estado, respondido por manifestaciones en diferentes zonas de la capital que fueron reprimidas brutalmente por fuerzas del ejército y de la policía con el resultado de un centenar de muertos y heridos, no fue reconocido por la comunidad internacional y, en concreto, la Comunidad Europea lo condenó y decidió paralizar todos los programas de cooperación hasta que se restableciera la democracia. Algunas ONGs, como Amnistía Internacional o Caribbean Rights, también calificaron el golpe como inaceptable y como un acto contrario a los principios democráticos. La Organización de Estados Americanos se declaró profundamente preocupada por la situación en Haití a consecuencia de la actitud de Cedras, que suponía una abrupta y violenta interrupción del proceso democrático y la pérdida de vidas humanas, y condenó también el derrocamiento del Presidente Aristide⁴³¹.

El Consejo de Seguridad de la ONU exigió el restablecimiento del Gobierno derrocado y decidió aceptar la solicitud del Presidente depuesto, creando la Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH), en cooperación con la OEA, en febrero de 1993. Su principal objetivo fue el de observar la situación de los derechos humanos. Por lo demás, dejó en manos de la Asamblea General de la ONU la adopción de eventuales medidas destinadas a poner fin a la crisis democrática del país⁴³².

Las decisiones tanto de la ONU como de la OEA no se centraron en la crítica situación económica que sufría el país sino en el clima de inseguridad y de violación de los derechos fundamentales que, según los informes, se fue deteriorando progresivamente, ya que unos meses

⁴³⁰ Sobre los antecedentes de la crisis de Haití, FATTON, R., *Haiti's Predatory Republic: The unending transition to democracy*, Lynne Rienner Publishers, London, 2002, pp. 79 y 80; MOBEKK, E., "Enforcement of democracy in Haiti", *Democratization*, vol. 8, nº 3, 2001, pp. 173-188; SELLA, O.E., *La caída de Aristide: crónica de una frustración popular*, Eduvim, Villa María-Argentina, 2011, pp. 121-224; MARTIN, I., "Haiti: International force or national compromise?", *Journal of Latin American Studies*, vol. 31, nº 3, 1999, pp. 711-734.

⁴³¹ Vid. Resoluciones MRE/RES.1/91, MRE/RES.2/91, MRE/RES.3/92, MRE/RES.4/92, MRE/RES.5/93 y MRE/RES.6/94 de la Reunión de Consulta de Ministros de Asuntos Exteriores de la OEA.

⁴³² Resoluciones CP/DEC.9 (931/93) y A/RES/47/20 B, del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos y de la Asamblea General de las Naciones Unidas por las que se aprobó la participación conjunta de la ONU y la OEA en la Misión Civil Internacional en Haití, de 11 de febrero de 1993 y 23 de abril de 1993, respectivamente. Resoluciones A/RES/46/7, A/RES/46/138, A/RES/47/20 A, A/RES/47/143, de la Asamblea General relativas a la situación de la democracia y los derechos humanos en Haití, respectivamente de 11 de octubre de 1991, 17 de diciembre de 1991, 24 de noviembre de 1992 y 28 de diciembre de 1992.

más tarde unas 1.500 personas habían perdido la vida, y alrededor de 300.000 se habían visto forzadas a desplazarse de la capital, buscando refugio tanto en otros lugares del país como en el extranjero. Así quedó confirmado en el informe presentado por Marco T. B. Celli, experto independiente al que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU encargó que evaluara la situación de los derechos humanos en Haití en su Resolución 1992/77, de 9 de febrero de 1993, titulada “Situación de los derechos humanos en Haití”. En dicho informe se hacía referencia a las muertes, desapariciones y asesinatos y se señalaba que desde que tuvo lugar el golpe la situación no había dejado de empeorar sustancialmente⁴³³.

El 16 de junio de 1993 el representante de Haití recomendó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que tuviera a bien dar carácter universal y obligatorio a las sanciones adoptadas contra las autoridades de facto de Haití por la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, cuya aplicación ya se había recomendado a la comunidad internacional en diferentes resoluciones de la Asamblea General de la ONU, dando prioridad al embargo relativo al petróleo y sus derivados y al suministro de armas y municiones⁴³⁴. Como consecuencia, ese mismo día, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 841 en la que mostraba su profunda preocupación por la persistencia de una situación que contribuía a mantener una atmósfera de temor entre los ciudadanos, afectaba a su economía y daba como resultado el aumento del número de haitianos que buscaban refugio en los países limítrofes⁴³⁵.

⁴³³ E/CN.4/1993/47, 9 de febrero de 1993, párr. 118. Vid. MENDELSON-FORMAN, J., “Security sector reform in Haiti”, *International Peacekeeping*, vol. 13, nº 1, 2006, 14-27; LEININGER, J., “Democracy and UN Peace-Keeping – Conflict Resolution through State-Building and Democracy Promotion in Haiti”, en VON BOGDANDY, A., y WOLFRUM, R., (Coords), *MPYUNL*, vol. 10, Martinus Nijhoff, Leiden, 2006, pp. 490 y 491.

⁴³⁴ Carta de fecha 7 de junio dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por el representante permanente de Haití ante las Naciones Unidas, S/25958, 16 de junio de 1993.

⁴³⁵ El Consejo de Seguridad: 4. *Decide también que si, en cualquier momento después de la presentación del mencionado informe del Secretario General, éste, teniendo en cuenta las opiniones del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, informa al Consejo que las autoridades de facto de Haití no han cumplido de buena fe con lo convenido en las mencionadas negociaciones, entrarán inmediatamente en vigor las disposiciones enunciadas en los párrafos 5 a 14 infra*; 5. *Decide además que todos los Estados prohíban la venta o el suministro, por sus nacionales o desde sus territorios, o mediante el uso de buques o aeronaves con sus Pabellones, de petróleo o sus derivados, o armas y material conexo de todo tipo, incluidos armas y municiones, vehículos y equipo militares, equipo policial y las piezas de repuesto correspondientes, originarios o no de sus territorios, a toda persona u organismo de Haití o a toda persona u organismo para los fines de cualquier actividad realizada en Haití o que opere desde ese país, y todas las actividades de sus nacionales o en sus territorios que fomenten o estén concebidas para fomentar tales ventas o suministros*; 6. *Decide prohibir la entrada al territorio o al mar territorial de Haití de todo tráfico que transporte petróleo o sus derivados, o bien armas y material conexo de todo tipo, incluidos armas y municiones, vehículos y equipo militares, equipo policial y las piezas de repuesto correspondientes, en violación de lo dispuesto en el párrafo 5 supra*; 7. *Decide también que el Comité del Consejo de Seguridad creado en virtud del párrafo 10 infra pueda autorizar, en casos excepcionales, mediante un procedimiento de no objeción, la importación de cantidades no comerciales, en barriles y botellas únicamente, de petróleo o sus derivados, incluido propano para cocinar, para satisfacer necesidades humanitarias esenciales verificadas, con sujeción a arreglos aceptables para lograr una vigilancia eficaz de la entrega y la utilización*; 8. *Decide además que los Estados en que haya fondos, incluidos todos los fondos provenientes de bienes a) del Gobierno de Haití o de las autoridades de facto de Haití o b) controlados directa o indirectamente por ese Gobierno o autoridades, o por entidades, dondequiera estén situadas, de dicho Gobierno o autoridades o que se encuentren bajo su control directo,*

El 3 de julio de 1993 se llegó a un acuerdo -*Governors Islands*- entre Bertrand Aristide y el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. El texto acordaba solicitar a las Naciones Unidas la creación de una Misión de policía destinada a asistir a las fuerzas armadas de Haití con el objetivo de contener la situación de crisis interna y de promover el regreso de la paz y la estabilidad en el país. La respuesta fue el establecimiento por parte del Consejo de Seguridad en su Resolución 867, de 23 de septiembre, de la *United Nations Mission in Haiti* (UNMIH), que, sin embargo, como consecuencia del fallo total de las fuerzas locales en la asunción de sus responsabilidades, no llegó a ejercer su mandato.

Los acontecimientos despertaron la preocupación internacional⁴³⁶ y en posteriores resoluciones el Consejo de Seguridad consideró que la violación sistemática de las libertades civiles constituía una amenaza a la paz y seguridad en la región y condenó la acción del régimen ilegal *de facto* que hacía caso omiso de los acuerdos y se negaba a cooperar con las gestiones que realizaban las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos para lograr su aplicación, poniendo de relieve su profunda preocupación por el nuevo y considerable empeoramiento de la situación humanitaria en Haití, en particular la continua intensificación de las violaciones sistemáticas de las libertades civiles por parte del régimen ilegal *de facto*, la situación desesperada de los refugiados haitianos y la reciente expulsión del personal de la Misión Civil Internacional (MICIVIH), condenada por el Presidente del Consejo de Seguridad en su declaración de 12 de julio de 1994 (S/PRST/1994/32). En el preámbulo de una de dichas Resoluciones -la 940, de 31 de julio de 1994- el Consejo se refería a la situación humanitaria, a la expulsión de la MICIVIH y al sufrimiento de los refugiados económicos de Haití como factores de desestabilización de los Estados americanos, y en la parte dispositiva de la misma, actuando “con arreglo al Capítulo VII de la Carta”, autorizaba a los Estados Miembros a integrar una fuerza multinacional bajo mando y control unificados y, dentro de ese marco, a recurrir a “todos los medios necesarios” con el fin, fundamentalmente, de acabar con la dictadura militar y crear un entorno político que favoreciera la vuelta al poder del Presidente Aristide⁴³⁷.

La consecuencia fue que, de modo inmediato, Estados Unidos puso en marcha la operación denominada *Uphold Democracy* con el objetivo de poner fin a la ola migratoria⁴³⁸ y, a largo

exijan que todas las personas y entidades dentro de sus propios territorios que tengan tales fondos, los congelen para que no estén directa ni indirectamente a disposición de las autoridades de facto de Haití ni redunden en su beneficio; 9. Insta a todos los Estados y a todas las organizaciones internacionales a que actúen estrictamente de conformidad con las disposiciones de la presente resolución, no obstante la existencia de cualquier derecho otorgado u obligación impuesta por cualquier acuerdo internacional o cualquier contrato, o por cualquier licencia o permiso otorgados antes del 23 de junio de 1993, (Art. 4, S/RES/841, 16 de junio de 1993).

⁴³⁶ Vid. SCHACHTER, O., FRANCK, T. M., GIL, T., y SHRIJVER, N., “UN Checks and Balances: The Roles of the ICJ and the Security Council”, en *Contemporary International Law Issues: “Opportunities at a time of Momentous Change: Proceedings of the Second Joint Conference Held in the Hague, Netherlands July 22-24, 1994*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1994, pp. 289 y ss; FRANCK, T. M., *The “Powers of Appreciation: Who is the Ultimate Guardian of UN Legality?”*, *AJIL*, vol. 86, n° 3, 1992, pp. 519-523; TESON, F. R., “Collective humanitarian intervention”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 17, 1995.

⁴³⁷ Sobre la Resolución del Consejo de Seguridad sobre la crisis de Haití, S/RES/940, de 31 de julio de 1994, vid. STOTZKY, I. P., *Silencing the Guns in Haiti: The Promise of Deliberative Democracy*, The University of Chicago Press, Chicago, 1997, p. 73 y ss.

⁴³⁸ MALONE, D., *Decision Making in the UN Security Council: The case of Haiti*, cit., pp. 155-184.

plazo, lograr que la UNMIH llevara a cabo su misión. El 15 de octubre de 1994, Aristid volvió a ejercer como Presidente y anunció desde la capital el final del conflicto, aunque no por ello terminaron los problemas en el país.

CAPÍTULO TERCERO

LA NULA REPERCUSIÓN DE LA INJERENCIA HUMANITARIA EN LA SOLUCIÓN DE LAS CRISIS DE FINALES DEL SIGLO XX

Tanto la doctrina de la injerencia humanitaria como las condiciones en que se desarrolló la asistencia humanitaria llevada a cabo para remediar las crisis que hemos examinado y otras más que tuvieron lugar a lo largo de la última década del siglo pasado, han sido ampliamente examinadas y valoradas por una parte muy importante de la doctrina internacionalista. A algunas de las opiniones expresadas ya nos hemos ido refiriendo, en especial al tratar algunos de los puntos concretos más controvertidos de la doctrina de la injerencia humanitaria pero, en general, puede decirse que éstas han sido muy diversas y han ido desde alguna adhesión entusiasta a algún rechazo absoluto de la misma. Sin embargo, las más numerosas han sido las intermedias, es decir, aquellas en las que ciertos extremos de la doctrina se aceptaban y otros no o, al menos, eran objeto de matizaciones. Esta última categoría de opiniones responde también en alguna medida al hecho de que los autores de la doctrina -sobre todo Mario Bettati- la fueron modificando al ir añadiéndola precisiones con el fin de hacer frente a determinadas objeciones que había suscitado o para adaptarla a las circunstancias de las nuevas crisis humanitarias que iban surgiendo. De modo que es difícil establecer una clara distinción entre defensores de la injerencia humanitaria y defensores a ultranza del principio de no intervención.

Las opiniones se han expresado tanto en obras generales sobre el Derecho Internacional⁴³⁹ como en obras específicas -monografías- a las que nos iremos refiriendo, tales como, entre otras,

⁴³⁹ Vid. DUPUY, P. M., & KERBRAT, Y., *Droit International Public*, Dalloz, Paris, 2016, Première Partie Section-4.2; BROWNLEE, I., *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 292-294; SHAW, M., *International Law 7th Edition*, 2014, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 838-840; CASSESE, A., *International Law 2nd Edition*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 53-55; DAILLER, P., y PELLET, A., *Droit International Public*, L. G. D. J., Paris, 2002, pp. 283-288; LOWE, V., *International Law*, 2007, pp. 104-110.

las publicadas por Rayan Goodman, Oscar Schachter, Richard Bilder, Olivier Paye, Alain Demas, Pierre Marie Dupuy y Jane Stroseth, o en obras colectivas como la de Simon Chesterman y Michael Bayers o la de Olivier Corten y Bruno Simma.

Entre quienes se pronunciaron en favor de la injerencia humanitaria, tanto al mismo tiempo en que se desarrollaban los acontecimientos que hemos descrito como en los años inmediatamente posteriores, figura de forma destacada Ryan Goodman. Aunque reconocía que más de 133 Estados que en aquél momento representaban aproximadamente el ochenta por ciento de la población mundial eran contrarios a la positivación de un derecho de acción militar internacional sin previa autorización del Consejo de Seguridad; sin embargo, consideraba que “legalizar” la intervención humanitaria:

*...should in important respects discourage wars with ulterior motives. [...] encouraging aggressive states to justify using force as an exercise of humanitarian intervention can facilitate conditions for peace between those states that their prospective targets*⁴⁴⁰.

También vale la pena poner de relieve los esfuerzos llevados a cabo por otro jurista, Dietrich Schindler, en defensa del derecho de injerencia. Durante una conferencia organizada por la UNESCO, celebrada en 1995, Schindler afirmó que tanto los Estados como las ONGs podían tomar todas las medidas necesarias para hacer llegar la asistencia sin el consentimiento del Estado si esta acción no conllevaba el uso de la fuerza armada. En su opinión, tales acciones no eran contrarias al Derecho Internacional, sin perjuicio de que pudieran incumplir normas internas del Estado en el que se realizaba la labor asistencial:

Los Estados tienen el deber de aceptar la ayuda humanitaria proporcionada por otros Estados, organizaciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, de conformidad con el Derecho internacional. No podrán rechazar arbitrariamente [...] en tal caso, los Estados, organizaciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales pueden adoptar todas las medidas necesarias, sin recurrir a la fuerza armada, para asegurar un acceso a las víctimas⁴⁴¹.

Olivier Corten, por su parte, llegó a considerar la intervención de la OTAN como moralmente legítima, dando así apoyo al argumento del Gobierno belga en que se basaron las Resoluciones del Consejo de Seguridad que, en cierto modo, dieron cobertura a la acción de la OTAN⁴⁴² en Kosovo.

En sentido contrario hay que destacar las opiniones de Olivier Paye y Alain Demas, quienes al estudiar la operación *Provide comfort* en Iraq indicaron que no se la podría considerar como una positivación del deber de injerencia humanitaria⁴⁴³, señalando que la resolución 688

⁴⁴⁰ GOODMAN, R., “Humanitarian Intervention and Pretexts for War”, *AJIL*, vol. 100, 2006, p. 108.

⁴⁴¹ SCHINDLER, D., “The Right to Humanitarian Assistance: Right and/or Obligation”, *Coloquio internacional sobre el derecho a la asistencia humanitaria*, UNESCO, París, 1995, párr. 6. Del mismo autor, acerca de la negativa de las autoridades políticas de la capital a recibir la asistencia humanitaria, “Humanitarian Assistance, Humanitarian Interference and International Law”, en *Essays in Honour of Wang Tieya*, MACDONALD, R. J. (ed), Nijhoff, Great Britain, 1993, pp. 698-701.

⁴⁴² CORTEN, O., *Le droit contre la guerre...*, cit., p. 863.

⁴⁴³ PAYE, O., “Le droit, l'ingérence et l'humanitaire”, *International Geneva Yearbook*, 1993, vol. VII, pp. 22-54, y DEMAS, A., “L'absence de base juridique de l'opération Provide Comfort et la pratique belge en matière d'intervention armée à but humanitaire”, *RBDI*, vol. 25, 1992, pp. 264-276.

del Consejo de Seguridad, al igual que otras decisiones que se aprobaron posteriormente sobre la crisis iraquí, fueron adoptadas de acuerdo con los principios básicos establecidos en la Carta de la ONU y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, estableciendo una conexión entre tres componentes: la acción militar de los Estados, las acciones humanitarias de las organizaciones humanitarias y la acción coercitiva del Capítulo VII de la Carta ONU.

B. Simma también se mostró partidario del mantenimiento sin fisuras del principio de no intervención considerando que cualquier recurso a la fuerza era contrario a los principios establecidos en la Carta a pesar de que «...*more scholars consider that the prohibition laid down as a principle in the United Nations Charter of 1945 should be relaxed in the present-day context of International Relations*». Frente esa idea afirmó claramente que el Derecho internacional positivo «*rejects the unauthorized use of force in almost all cases*»⁴⁴⁴. Como consecuencia, cuestionó la legalidad de la intervención de la OTAN en Kosovo, ya que de ningún modo aquello había podido cambiar las normas vigentes contrarias al uso de la fuerza: «*To resort to illegality as an explicit ultima ratio for reasons as convincing as those put forward in the Kosovo case is one thing. To turn such an exception into a general policy is quite another*»⁴⁴⁵.

O. Schachter y R. Bilder también rechazaron la posibilidad de un derecho de intervención sin el consentimiento del Consejo de Seguridad ni siquiera con una finalidad humanitaria. Para ellos, la operación iraquí siempre se desarrolló de acuerdo con la normativa internacional que regula la no intervención y en particular con la Carta de las Naciones Unidas; por ello, rechazaron la doctrina favorable a la intervención humanitaria como contraria al Derecho internacional⁴⁴⁶.

En términos semejantes se pronunció P. M. Dupuy al exponer que el artículo 2.4 de la Carta sobre la prohibición del recurso a la amenaza o al uso de la fuerza “contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado” constituía “*Une règle fondatrice ou essentielle à l'ordre juridique international n'est pas accessible à la désuétude*”⁴⁴⁷.

Finalmente hacemos referencia, como sustentadora en este caso de una de las opiniones “componedoras”, a Jane Stromseth para quien

Rejecting notion that formal adoption of a legal doctrine of humanitarian intervention with specific criteria would lessen the prospect of unwarranted, pretextual interventions [...] Establishing an additional legal basis for resort to force, albeit with criteria

⁴⁴⁴ SIMMA, B., “NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects”, *EJIL*, 1999, vol. 10, n° 1, p. 22.

⁴⁴⁵ SIMMA, B., “Preface”, en CORTEN, O., *The Law against War: The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2010, preface.

⁴⁴⁶ *It is highly undesirable to have a new rule allowing humanitarian intervention, for that could provide a pretext for abusive intervention*”, (SHACHTER, O., *International law in theory and practice*, vol. 13, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 1991, p. 126) “*Historically, claims of Humanitarian Intervention have typically served simply as a pretext for what are, in fact, selfish assertions of national interest, power and greed*”, (BILDER, R., “Kosovo and the ‘New Interventionism’: Promise or Peril?”, *Journal of Transnational Law and Policy*, vol. 9, 1999, pp. 160 y 161).

⁴⁴⁷ DUPUY, P. M., “L’unité de l’ordre juridique international”, *RCADI*, vol. 297, 2002, p. 224.

*attached, would provide another theory under which states determined to use force can seek to justify their actions*⁴⁴⁸.

Unos años más tarde afirmó que:

*The legal basis for humanitarian intervention remained deeply contested in the aftermath of the Kosovo intervention. Supporting a particular intervention based on its unique factual circumstances was one thing; developing a far more reaching legal doctrine was quite another. [...] based on the experience of Kosovo and in other interventions during the 1990s (such as the intervention to protect the Iraqi Kurds after the 1991 Gulf War) one can reasonably argue that the normative status of intervention to protect individuals from atrocities is in a state of evolution. [...] It may premature to claim that a new legal norm in support of humanitarian intervention in exceptional cases has emerged in any clear or uncontested way, but elements of a normative consensus may be developing gradually*⁴⁴⁹.

Si pasamos ahora a examinar la acción de los órganos de las Naciones Unidas -en lo fundamental, del Consejo de Seguridad a través de la Operaciones de mantenimiento de la paz (OMPs) con mandato ampliado establecidas por el Secretario General en 1992- en las crisis humanitarias que tuvieron lugar en la década de los años noventa, es decir, al tiempo que la doctrina de la injerencia humanitaria estuvo más en boga, es preciso señalar, en primer lugar, que el ritmo de la actividad de éste aumentó hasta tal punto que el número de sus resoluciones se multiplicó por cuatro en relación con las que venía adoptando en los años anteriores. En segundo lugar, mucho más importante, que el mecanismo establecido en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas fue objeto de nuevas interpretaciones, de forma que las Operaciones de mantenimiento de la paz no dejaron de evolucionar a lo largo de los años en que se produjeron las citadas crisis⁴⁵⁰.

En un primer momento, las operaciones de carácter militar dirigidas al mantenimiento de la paz solo permitían el uso de las armas como último recurso y en defensa propia o con la finalidad de crear un marco seguro y estable en territorios que sufrían catástrofes humanitarias al objeto de que las agencias y misiones humanitarias pudieran desarrollar su labor con mayor facilidad. Fue a principios de la década de los 90, cuando el Consejo decidió autorizar también el

⁴⁴⁸ STROMSETH, J., "Rethinking Humanitarian Intervention: the Case for Incremental Change", en HOLZGREFE, J. L., KEOHANE, R. O. (ed.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dimensions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 232 y 257.

⁴⁴⁹ STROMSETH, J. E., WIPPMAN, D., y BROOKS, R., *Can might make rights?: building the rule of law after military interventions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 38.

⁴⁵⁰ Acerca de la evolución de las OMP, *vid.* DOYLE, M.W. and SAMBANIS, S., (eds.), *Making war and building peace: United Nations peace operations*, Princeton University Press, 2006, introducción; DURCH, W., *The Evolution of Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analyses*, St. Martin's Press, New York, 1992; HAAS, E.B., *The United Nations and Collective Management of International Conflict*, UNITAR, New York, 1986; DAILLIER, P., "Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix", *RCADI*, Tome 314, 2005, pp. 233-432; WISEMAN, H., "United Nations and International Peace", en UNITAR, *The United Nations and the Management of International Peace and Security*, Martinus Nijhoff, Lancaster, 1987, pp. 265 y ss; Informe Brahimi de fecha 21 de agosto de 2000 dirigida al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General, A/55/305-S/2000/809.

uso de la fuerza con el fin de proteger a la población civil ante una amenaza inminente de violencia física⁴⁵¹.

El problema fue que, al igual que sucedió con las acciones de carácter militar desarrolladas sobre la base del Capítulo VII de la Carta, las primeras Operaciones de las Naciones Unidas con mandato que permitía el uso de la fuerza, como en Somalia (UNOSOM II) y la antigua Yugoslavia (UNPROFOR), también padecieron dificultades en su funcionamiento, derivadas, en primer lugar, del mero hecho de que su constitución y, en especial, sus reglas de funcionamiento exigían el acuerdo unánime de los Miembros permanentes del Consejo de Seguridad⁴⁵². Igualmente, por no disponer de un órgano militar que, sobre el terreno, coordinara la acción de las fuerzas con la finalidad de poner en práctica las decisiones políticas adoptadas por el Consejo de Seguridad al objeto de establecer una estrategia que garantizara el uso de todos los recursos de que disponía una misión. Por ejemplo, para poder establecer zonas protegidas en las que se respetaran los derechos humanos y se garantizara la sostenibilidad del proceso de paz. Por otra parte, el presupuesto de las misiones lo elaboraba y aprobaba la Asamblea General mediante un procedimiento administrativo coste-beneficio que, según Michael J. Glennon, estaba supeditado a intereses políticos de los países donantes y de los que decidían cooperar enviando sus propias fuerzas armadas a las zonas en conflicto⁴⁵³.

Por lo que se refiere al nuevo mandato humanitario de las Operaciones, en aquel momento, el derecho a la asistencia humanitaria no se encontraba suficientemente establecido como para que las partes enfrentadas en un territorio la aceptaran sin poner obstáculos y, muchas veces, los Estados enfrentados tampoco cumplían con su deber relativo a la prestación de la asistencia humanitaria tal como había establecido la Resolución 46/182 de la Asamblea General instando al Consejo a ejercer su derecho a la asistencia humanitaria y a extender su campo de aplicación⁴⁵⁴.

En las primeras OMPs, el Consejo de Seguridad consiguió establecer un cierto equilibrio entre el mandato principal de la misión y la cooperación con cada una de las partes involucradas que ejercían algún poder sobre el territorio en conflicto y con las diferentes ONGs humanitarias. En las resoluciones emitidas en aquel momento, el Consejo llamó a los Estados concernidos a

⁴⁵¹ Vid. GOULDING, M., "The evolution of United Nations peacekeeping", *International Affairs*, vol. 69, nº 3, 1993, 451-464; DIEHL, P. F., y BALAS, A., *Peace Operations: War and Conflict in Modern World*, 2 ed., Polity Press, Cambridge, 2014, Introduction.

⁴⁵² Acerca de las autorizaciones *ex-post* vid. Final act of the Sixth Meeting of consultation of Ministers of Foreign Affairs of 21 August 1960, Resolution I, OAS Official Records, OEA/Ser.C/IL.6; Informe del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, S/4476, 1 de septiembre de 1960; FROWEIN, J. "Zwangsmassnahmen von regionalorganisationen", en BEYERLIN, U., BOTHE, M., HOFMANN, R., y PETERSMANN, E.-U., *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, Völkerrecht-Europarecht-Staatsrecht Festschrift für Rudolf Bernhardt*, Berlin, 1995, pp. 57 y ss.

⁴⁵³ Vid. *Certain Expenses of the UN*, Advisory opinion, ICJ reports 1962, p. 151.

⁴⁵⁴ Vid. NOVOSSELOFF, A., *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée*, Bruylant, Brussels, 2003, pp. 395 y ss.

cooperar con los esfuerzos internacionales en materia de mantenimiento de la paz y en la asistencia humanitaria, sin especificar los actores concretos de la misma⁴⁵⁵, a respetar en todo momento el derecho internacional humanitario y la seguridad del personal de las operaciones humanitarias⁴⁵⁶ y a permitir el libre acceso de la asistencia humanitaria internacional⁴⁵⁷.

De esa manera, organismos, instituciones y actores humanitarios -salvo el Comité Internacional de la Cruz Roja⁴⁵⁸- como la Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios y otras ONGs de carácter humanitario comenzaron a aparecer citadas en las Resoluciones del Consejo de Seguridad como beneficiarios de aquellas exigencias de carácter humanitario aparejadas a las misiones de mantenimiento de la paz⁴⁵⁹.

El Consejo de Seguridad comenzó a ampliar y desarrollar por esta vía la capacidad de acción de las OMPs al objeto de adaptarlo a la asistencia humanitaria en las acciones que debían llevar a cabo. Así es como se amplió, entre otros, el mandato de los 50.000 “casos azules” de ONUSOM y UNPROFOR, añadiendo a la lista de sus objetivos la protección de aquellas personas que se encuentran en peligro y, como medida preventiva, la garantía del respeto de los derechos humanos a todas las partes en conflicto⁴⁶⁰. En el caso de la

⁴⁵⁵ Los llamamientos se refirieron indirectamente a la prestación de asistencia del CICR, tanto en las decisiones sobre el caso somalí: preámbulo de la Resolución 746, 17 de marzo de 1992; Resolución 767, 27 de julio de 1992, párr. 4. Estos llamamientos a las partes, los movimientos y las facciones somalíes se reiteraron en las Resoluciones 775 (1992) y 794 (1992); como las emitidas en el conflicto de la ex Yugoslavia, por ejemplo, preámbulo de la resolución 1019, 19 de noviembre de 1995.

⁴⁵⁶ Sobre las resoluciones que garantizan el acceso libre de los socorros humanitarios: Resolución del Consejo sobre la crisis de los Kurdos Iraquíes: S/RES/688, cit.; Respecto a la seguridad del personal: Declaración hecha por el Presidente en nombre del Consejo en su 3146a. sesión titulada *cuestiones relacionadas con la situación en la ex Yugoslavia (la situación en Bosnia y Herzegovina)*, S/24932, 9 de diciembre de 1992; Resolución S/RES/752, 15 de mayo de 1992, párrs. 6, 8 y 11; Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/746 referente a situación en Somalia, 17 de marzo de 1992, párr. 3 y 8.

⁴⁵⁷ HCR/IMFY/1992/2, 24 de julio de 1992, párr. 10, 12, 13 y 21.

⁴⁵⁸ S/RES/515, cit., 29 de julio de 1982; *vid.* Statement delivered by Dr. Cornelio Sommaruga, President of the ICRC to the London Conference on the Former Yugoslavia, 26 August 1992: *The ICRC has rarely been outspoken while active in a country affected by a conflict. [...] The ICRC issued a solemn appeal to the parties to the conflict on 13 August 1992 urging them to respect civilians and prisoners and to comply with the Geneva Conventions in general. [...] Today I appeal to you again. The way which the hostilities are been conducted in Bosnia and Herzegovina leaves no room for Humanity, [...] This unacceptable situation cannot go on. The humanitarian organization has done everything within their power to bring about more humanity in the conflict, but I can only say this is not enough. The time has come for the International Community of States to assume its responsibilities.*

⁴⁵⁹ El Programa Mundial de Alimentos (PMA) aparece directamente relacionado en otras situaciones de crisis posteriores (en las que la situación no fue calificada como una catástrofe humanitaria que amenaza la paz y la seguridad internacionales) en la Resolución 832 (1993), o a través del Secretario General en la Resolución 834 (1993) o del representante especial de éste, encargado de la cooperación, en la Resolución 811 (1993); las tres resoluciones relativas a la crisis de Angola. Es el caso también del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que aparece en el párrafo 3 de la Resolución 973 (1994) referente a la crisis en Georgia.

⁴⁶⁰ *Vid.* RAMCHARAN, B. G., *Human Rights and UN Peace Operations: Yugoslavia*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2001, p. 25, y OGATA, S., *The turbulent decade confronting the refugee crises of the 1990s*, WW Norton, New York, 2005, p. 171.

UNPROFOR se incluyó además la información a los tribunales internacionales de los crímenes contra la humanidad que se hubieran cometido. También debían facilitar la libertad de movimientos de los actores humanitarios⁴⁶¹.

Sin embargo, las percepciones negativas y la experiencia en Somalia pusieron en duda la capacidad de los mecanismos de las Naciones Unidas para responder a la prolongada catástrofe humanitaria que tuvo lugar en Kosovo. En efecto, en Somalia las OMPs se enfrentaron a dificultades a la hora de establecer un vínculo entre las actividades de prestación de ayuda humanitaria y el desarrollo de la labor de *Peace-making* y de *Peace-building* al desplegarse en situaciones de crisis en las que o bien el conflicto no había acabado, declarándose una de las Partes enfrentadas victoriosa, o las partes enfrentadas no estaban seriamente decididas a poner fin a los actos hostiles⁴⁶². Por lo tanto, en marzo de 1994, el Consejo de Seguridad amplió el mandato estableciendo como objetivo de la ONUSOM II la adopción de las “medidas pertinentes, incluyendo las medidas coercitivas, para establecer en el territorio somalí un entorno seguro para la asistencia humanitaria”. La operación debía completar la misión encomendada, a través del desarme y la reconciliación, a la UNITAF⁴⁶³.

Por otra parte, el factor tiempo fue tenido en cuenta en las OMPs a la hora de proveer asistencia en casos de catástrofes humanitarias⁴⁶⁴, ya que cuando la población civil no tiene acceso a agua potable, comida y refugio es muy vulnerable en situaciones como la de Somalia y el acceso rápido a localidades devastadas puede salvar muchas vidas. El intercambio de información logística es muy importante también en toda actividad humanitaria porque ayuda a conocer el territorio y a localizar las zonas que necesitan ayuda tanto en material como en personal⁴⁶⁵. En este sentido, la cooperación entre todos los actores humanitarios resulta difícil tanto entre las propias fuerzas a disposición de la ONU como entre las ONGs y la Cruz Roja y Media Luna Roja y más aún en el marco de las OMPs por responder éstas al modo de actuación de un mando militar que fue entrenado para combatir y no para asistir en la entrega de asistencia humanitaria. Por ese motivo se creó el cargo de Director Civil (*Civil Manager*) de las operaciones, encargado de mediar entre los actores humanitarios y las fuerzas armadas, que resultó muy eficaz para la

⁴⁶¹ Después de ocho años desde que se firmara el acuerdo de Dayton, la cooperación entre la ONU, OSCE y la Oficina del Alto Representante no se había logrado que en Bosnia hubiera seguridad de movimiento para personas. Vid. “Preventing minority return in Bosnia and Herzegovina: The Anatomy of Hate and Fear”, *ICG Report*, n° 73, 2 de agosto de 1999.

⁴⁶² Según se indica en la Res. A/55/305-S/2000/809, cit.: *Las operaciones de las Naciones Unidas, por lo tanto, no se desplegaron en situaciones posteriores a los conflictos, sino que trataron de crearlos. En esas operaciones complejas, el personal de mantenimiento de la paz procura mantener un medio seguro mientras que los encargados de consolidar la paz procuran que ese medio pueda autoperpetuarse. Sólo estas condiciones ofrecen una salida fácil a las fuerzas de mantenimiento de la paz, por lo cual el personal de mantenimiento de la paz y el de consolidación de la paz son aliados inseparables.*

⁴⁶³ Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/814, 26 de marzo de 1994.

⁴⁶⁴ Entre los factores que afectan directamente al proceso humanitario se localizan la geografía, la infraestructura, la situación de salud de los civiles pre-crisis y la magnitud de la crisis. Vid. SEYBOLT, T.B., *Humanitarian Intervention: The Conditions for Success and Failure*, Oxford University Press, 2007, p. 101.

⁴⁶⁵ Vid. SEIPLE, C., *The U.S. military/NGO Relationship in humanitarian interventions*, Peacekeeping Institute - Center for Strategic Leadership, Carlisle, 1996, p. 38, y SAURA, J., “Lawful peacekeeping: Applicability of international humanitarian law to United Nations peacekeeping operations”, *Hastings Law Journal*, vol. 58, 2006, pp. 479 y ss.

asistencia humanitaria. El proceso se coordinó, además, a través de un centro de información, conocido por sus siglas en inglés como CIMIC o CMOC. Ejemplos de esta cooperación son los lanzamientos aéreos de víveres cuando las circunstancias impiden la entrega *in situ*, como los efectuados en Iraq por la *Joint Task Force* y la *Operación Provide Comfort*⁴⁶⁶ y en Somalia por los aviones militares de la *Operación Provide Relief*. Igualmente, la construcción en cooperación con ACNUR, de campos de refugiados por parte de los ingenieros militares, como los establecidos en Albania por los ingenieros y soldados del FYROM⁴⁶⁷. Lo mismo puede decirse de la ayuda para reconstruir infraestructuras del Estado como, por ejemplo, la llevada a cabo en 1999 por las tropas de la OTAN para la reconstrucción y rehabilitación de las carreteras que conducen desde Albania hacia Kosovo o la ayuda de los ingenieros de la UNMIH en las instalaciones de electricidad de Haití⁴⁶⁸ y en la distribución de alimentos.

La dificultad para las OMPs de mantener la neutralidad en su nuevo mandato lo previó ya la Asamblea General en 1992 al oír los informes que presentaban los actores humanitarios sobre los programas de prestación imparcial de asistencia humanitaria⁴⁶⁹ y, en consecuencia, alentó al Secretario General a que continuara estudiando la cuestión de la coordinación entre los programas de asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz u operaciones afines, manteniendo el carácter apolítico, neutral e imparcial de la actuación humanitaria⁴⁷⁰. En 1995, la asunción por parte del Consejo de Seguridad de la asistencia humanitaria imparcial como parte de la OMP quedó ya recogida en el párrafo primero de la Declaración de Madrid de ese año⁴⁷¹.

⁴⁶⁶ 5594 toneladas de comida, ropa y medicina, entre otros víveres, fueron proporcionadas desde el aire a las personas necesitadas en el norte del Iraq, a las que se añaden otras 5638 toneladas de ayuda humanitaria entregada por la *Operación Provide Comfort*. Según los registros, fueron un total de 15.292 toneladas de ayuda entregadas frente a las 6.091 toneladas de asistencia ACNUR. Vid. SHARP, T.W., YIP, R., y MALONE, J.D., "US military forces and emergency international humanitarian assistance: observations and recommendations from three recent missions", *JAMA Network*, vol. 272, nº 5, 1994, pp. 386-390; United Nations High Commissioner for Refugees, *State of the World's Refugees 1993*, Penguins Books, New York, 1993, p.84, y CAVANAUGH, J.P., *Operation Provide Comfort: A Model for Future NATO Operations*, Army Command and General Staff, School of Advanced Military Studies, 1992, p. 9.

⁴⁶⁷ Vid. MINEAR, L., BAARDA, T.V., y SOMMERS, M., *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo crisis*, Brown University, Providence, 2000, p. 35.

⁴⁶⁸ Vid. KUMAR, C., y COUSENS, E.M., *Peacebuilding in Haiti*, International Peace Academy, New York, 1996.

⁴⁶⁹ Vid. FUCHS, P., "Emergency coordination: a problem of humanitarian agencies or rather of politicians and generals?", *International Review of the Red Cross*, Archive 35, no. 304, 1995, p. 91. Por otra parte, "Establecer la conexión entre la asistencia humanitaria y los derechos humanos no significa que una institución debe participar directa o públicamente en ambas labores. La experiencia sugiere que las respectivas ocupaciones exigen no solamente competencias diferentes, sino también estilos diferentes a la hora de relacionarse con las autoridades políticas", (MINEAR, L., y WEISS, T.G., *Acción Humanitaria en tiempos de guerra*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1994, p. 43).

⁴⁷⁰ Resolución de la Asamblea General, A/RES/47/120, 1992, párr. 2.

⁴⁷¹ *That in response to ever growing needs, global humanitarian assistance has increased many-fold in the past five years to exceed today 4 billion dollars. In 1994 an estimated 45 million people depended on humanitarian assistance. However, it is clear that humanitarian assistance is neither a solution, nor a panacea for crises which are essentially man-made. This is true in Rwanda and Bosnia, but also in many other parts of the world, such as Afghanistan, Northern Iraq, Liberia and Sierra Leone, Tajikistan, and the Sudan [...] Determination to take whatever resolute decisive action may be necessary to resolve crisis situations and*

Como no todo el mundo consideraba en un primer momento que el nuevo “multifuncionalismo” de las OMPs era coherente con el mandato de la ONU, el Secretario General Kofi Annan afirmó que la prestación de asistencia humanitaria a las víctimas de un conflicto constituía “un imperativo moral”⁴⁷². Su idea permitía enlazar la obligación de la ONU de realizar la cooperación internacional con la acción de los organismos humanitarios respetando siempre el principio de subsidiariedad de la acción de estos últimos, aunque fuera difícil mantener la neutralidad -entendida como principio del Derecho internacional- en determinadas circunstancias. Y si a comienzos de la década de los 90 se distinguía en el ámbito humanitario entre la función de asistencia humanitaria y la función de protección de los derechos humanos de las organizaciones de índole humanitario, la fusión paulatina de estas dos acciones se puso en marcha por el plan de reformas de Kofi Annan de 1997⁴⁷³.

El Secretario General creó en 1997 cuatro Comités ejecutivos encargados, respetivamente, de paz y seguridad, cooperación para el desarrollo, asuntos económicos y sociales y asuntos humanitarios. No creó, sin embargo, uno sobre derechos humanos⁴⁷⁴, al considerar que estos abarcaban todas las esferas anteriores y, por tanto, formaban parte de cada una de ellas⁴⁷⁵. Ello llevó a que la protección de los derechos humanos se integrara en todas las actividades operacionales de la ONU, lo que afectó de manera especial al principio fundamental de la neutralidad; de modo que, a partir de entonces, los organismos encargados de prestar asistencia deberían informar sobre cualquier violación de los derechos humanos. El problema fue que, en contra de lo previsto, esa obligación de informar perjudicó la labor de asistencia ante la dificultad que empezó a suponer obtener del Estado afectado el consentimiento previo para poder llegar a las poblaciones que la necesitaban. Por ese motivo, Jan Eliasson, Subsecretario para asuntos humanitarios de la ONU, tuvo cuidado en presentar su misión como algo limitado a la asistencia humanitaria. La responsabilidad por los temas de derechos humanos -dijo a las autoridades para su evidente alivio- era una actividad que desarrollaban otras agencias de las Naciones Unidas. De forma paralela, el presidente del CICR, Cornelio Sommaruga, insistió en la necesidad de que las partes en conflicto percibieran claramente el carácter neutral e imparcial de la asistencia que prestaban las fuerzas internacionales. Todo ello dio lugar a un nuevo problema y es que, como consecuencia, los actores humanitarios se convirtieron, al igual que los soldados, en potenciales objetivos, en particular en el caso de las misiones de *Peacekeeping*⁴⁷⁶. Y ello a pesar de que el Estatuto de la

not to use humanitarian activities as a substitute for political action. The independence and impartiality of humanitarian assistance must be fully recognized and respected. This is indispensable for saving lives in crisis situations. At the humanitarian aid summit held on 14 December 1995, representatives of the European Union, the government of the United States, the United Nations Organisation, the Red Cross and European and American NGOs adopted the Madrid Declaration, a statement of principles and options for humanitarian aid activities, in Manual for the evaluation of Humanitarian Aid ECHO, 1996, p. 77.

⁴⁷² Informe del Secretario General, A/52/871-S/1998/318, 13 de abril de 1998, párr. 58.

⁴⁷³ *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma*, Informe del Secretario General, A/51/950, 14 de julio de 1997, pp. 23 y 36.

⁴⁷⁴ Vid. TORROJA MATEU, H., *cit.*, p. 323.

⁴⁷⁵ A/51/950, pp. 15-16, párr. 28.

⁴⁷⁶ Vid. SOMMARUGA, C., “Strengthening the coordination of emergency humanitarian assistance”, *International Review of the Red Cross*, Archive 35, n° 304, 1995, p. 83.

Corte Penal Internacional considerara cualquier atentado contra el personal que ejerce una actividad de asistencia humanitaria como un crimen de guerra.

Llegando a este punto conviene recordar que la nueva tarea de informar sobre los crímenes afectaba a los artículos 1.3 y 56 de la Carta, según los cuales la ONU debe realizar la cooperación internacional en la esfera humanitaria y ejercer su derecho a ofrecer servicios humanitarios y garantizar el respeto y la protección de la vida y seguridad de sus agentes actuando en la esfera humanitaria, así como de sus privilegios e inmunidades. Un deber que fue reforzado en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General con el deber de los Estados de aceptar la asistencia humanitaria ofrecida en el sentido de tener que aportar una justificación no arbitraria en caso de rechazo y de facilitar la labor de los equipos de asistencia en el ejercicio de sus funciones. Por lo que, en nuestra opinión, el Estado que coopera aceptando la labor asistencial de una ONG debe permitir que ésta informe acerca de las violaciones de los derechos humanos que se están produciendo sobre su territorio sin que ello sea motivo para su expulsión. De esa forma se evitaría lo que sucedió en Sudán cuando este país expulsó a las principales organizaciones humanitarias tras la orden de captura dictada por la Corte Penal Internacional contra su presidente Omar Hassan al-Bashir el 5 de marzo de 2009. La orden se basaba en informaciones emitidas por las ONGs, en particular, Human Rights Watch y Médicos sin Fronteras que cooperan con el Coordinador de Asuntos Humanitarios en Sudán⁴⁷⁷.

Por los motivos señalados, se debería afirmar que el deber de la OMP de informar y denunciar no debería configurarse como una función principal de dichas operaciones, es decir, al mismo nivel que la protección de los civiles en zonas seguras, la prestación de asistencia humanitaria y la protección y la promoción de los derechos humanos a efectos de no provocar la negativa de los Estados concernidos a aceptar dicha asistencia.

En relación con lo expuesto hasta ahora vale la pena señalar que también UNICEF, como afirmó su directora⁴⁷⁸, se enfrentaba junto a otros organismos de asistencia humanitaria a una serie de dificultades de carácter político, moral y programático, entre las que figuraban el debate acerca de la soberanía y la intervención humanitaria, la definición y los parámetros de los mandatos humanitarios y, aún más relevante, la pertinencia de la neutralidad y de la imparcialidad frente al genocidio y la depuración étnica y la ambivalencia de las funciones relativas a los derechos humanos y la protección de la población civil en los mandatos de asistencia humanitaria.

Como consecuencia de todo lo referido, en 2000 la ONU intentó, por primera vez, reformar el mecanismo de *Peacekeeping*, enfatizando, entre otras cosas, la necesidad de aprobar mandatos que fueran “claros, creíbles y realizables”⁴⁷⁹. Este fue el caso de las acciones llevadas a cabo en

⁴⁷⁷ Human Rights Watch Report, *Sudan Darfur in Flames- Atrocities in Western Sudan*, April 2004 (Anx 10) at DAR-OTP-0003-0185, en Decision on the Prosecution’s Application for a Warrant of Arrest Against Omar Hassan Ahmad al-Bashir, ICC-02/05-01/09, 4 March 2009, p. 30; Médecins Sans Frontières, Mornay Camp, West Darfur State, Sudan No relief in sight, 21 June 2004 (Anx J68) DAR-OTP0149-0529 at 0529-0532, *Ibid.*, p. 66.

⁴⁷⁸ UNICEF, Informe de la Directora Ejecutiva, E/ICEF/1998/4 (Part II), 1998, p. 37, párr. 125.

⁴⁷⁹ *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 “Brahimi Report”*, A/55/305, 21 de agosto de 2000; GRAY, C.D., *International law and the use of force*, 8 ed., Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 307 y ss.

Sierra Leona, Liberia, Costa de Marfil, Haití, Chad, República Centroafricana, República Democrática del Congo y Sudán⁴⁸⁰ a partir del año 2000. Las acciones tanto de *conflict prevention*, como de *peacemaking*, *peacekeeping* y *peacebuilding* se agruparon en lo que se denominaron operaciones de mantenimiento de la paz conocidas como *integrated missions* que incluyeron un componente civil⁴⁸¹. Este ya fue el caso, entre otros, de la *International Civilian Support Mission in Haiti* (marzo 2000-febrero 2001). Organizaciones regionales, como la Unión Europea y la OTAN, también establecieron sus *operaciones de mantenimiento de la paz* de acuerdo con las recomendaciones de la ONU⁴⁸².

El segundo intento tuvo lugar en 2010 tras la iniciativa del Secretario General en 2006 que dio lugar a la aprobación de la “doctrina Capstone” que, en 2008, permitió, con carácter general, a las operaciones de *Peacekeeping*, al igual que las de *Peace enforcement*, el uso de la fuerza.

Dicho esto, es preciso señalar en todo caso que, hasta el momento actual, en las crisis humanitarias prevalece lo establecido en las Resoluciones de la Asamblea General 43/131, 45/100 y 46/182 de las que ya nos hemos ocupado y en el artículo 18.2 del Protocolo Adicional II en materia de asistencia humanitaria, en el que se establece que los Estados que ofrecen asistencia humanitaria tienen la obligación de obtener el consentimiento previo del Estado concernido. Hay que poner también de relieve que, hasta finales de los años 90, la mayoría de los internacionalistas rechazaba el argumento de que la intervención humanitaria sin consentimiento del Consejo de Seguridad constituyera una excepción a la prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza establecida en el artículo 2.4 de la Carta. Recordemos que la Resolución 678 y todas las resoluciones aprobadas ulteriormente para restablecer la paz y la seguridad en el territorio de Kuwait autorizaban a los Estados Miembros que cooperaban con Kuwait a recurrir a todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la Resolución 660. Esa autorización desapareció en la Resolución 688 sobre la represión llevada a cabo por Iraq sobre su población. Por tanto, esa última Resolución no habilitó explícitamente a ciertos Estados miembros de la ONU a utilizar medidas que implicaban el uso de la fuerza armada contra Iraq para socorrer a las víctimas civiles iraquíes o para prevenir o reducir la represión de sus autoridades.

En otras palabras, de modo contrario a la Resolución 678 que autorizaba el uso de la fuerza si Iraq no se retiraba de Kuwait antes del 15 de enero de 1991, la autorización que estableció el artículo 5 de la Resolución 688 fue dirigida al Secretario General para que utilizase todos los recursos a su disposición para atender urgentemente a las necesidades críticas de los refugiados y de la población iraquí desplazada; es decir, se trataba de una acción estrictamente humanitaria.

⁴⁸⁰ Vid. Resoluciones del Consejo de Seguridad que establecieron las OMP en: Sierra Leona: S/RES/1270, párr. 14, 1999; Liberia: S/RES/1509, párr. 3, letra (j), 2003; Costa de Marfil: S/RES/1528, párr. 6, letra (i), 2004; Haití: S/RES/1542, párr. 7, letra (f), 2004; Chad: S/RES/1778, párr. 6, letra (a), 2007; la República Centroafricana: S/RES/1861, párr. 7, letra (a), 2009; República Democrática del Congo: S/RES/1565, párr. 4, letra. (b), 2004; S/RES/1756, párr. 2, letra (a), 2007 y S/RES/1906, párr. 5, 2009; Sudan: S/RES/1509, párr. 16, 2005; S/RES/1706, párr. 12, letra (a), 2006; S/RES/1769, párr. 15, 2007; S/RES/1919, párr. 4, 2010 y S/RES/1935, párr. 2, 2010.

⁴⁸¹ Vid. KUHNE, W., “Peace Support Operations: How to Make them Succeed”, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1999, pp. 358-367.

⁴⁸² Vid. MACCOUBREY, H., y MORRIS, J., *Regional peacekeeping in the post-Cold War era*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2000.

Por ello, la Operación *Provide Comfort* se llevó a cabo sin la autorización del Consejo de Seguridad puesto que no se había comprobado si Iraq había cumplido o no todo lo establecido con la Resolución 678⁴⁸³. Lo que significa que la operación no constituyó una puesta en práctica de la intervención humanitaria.

Otros ejemplos de esa autorización fueron las Resoluciones del Consejo de Seguridad 794 (1992) y 929 (1994). En la primera de ellas el Consejo autorizó a la *Unified Task Force* a entrar en Somalia para reducir las consecuencias de la crisis humanitaria, aunque en ese ejemplo la situación de catástrofe humanitaria surgió por la ausencia de un gobierno y no por su represión. En la segunda el Consejo autorizó la Operación *Turquoise*, a proteger a las víctimas del genocidio ruandés que contaba con el acuerdo tanto del gobierno interino como de las fuerzas armadas. Por tanto, en esos dos casos, la acción militar no puede ser considerada una intervención humanitaria ni una positivación del principio porque la protección de los civiles se desarrolló también de conformidad con la Carta de la ONU.

Si, desde el punto de vista que aquí nos interesa, examinamos ahora de forma concreta lo acaecido en cada una de las crisis que hemos descrito, podemos, a modo de recapitulación, añadir a lo expuesto hasta ahora que en la crisis del Golfo fue relevante que se planteara como tema de debate entre los Miembros del Consejo de Seguridad⁴⁸⁴ la cuestión de la legitimidad moral, política y jurídica de autorizar el recurso a la intervención con motivos humanitarios al tiempo que se suscitaba de nuevo la cuestión del deber de asistencia de los Estados en el marco de la cooperación internacional.

Los avances doctrinales en la materia fueron puestos de relieve tanto en las declaraciones del Presidente del Consejo de Seguridad como en la emitida por el Secretario General de las Naciones Unidas⁴⁸⁵. Una consecuencia importante de todo ello fue que el presidente del Consejo de Seguridad, al término de la sesión dedicada a “La responsabilidad del Consejo de seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”, celebrada el 31 de enero de 1992, indicando que los Estados miembros, reunidos a nivel de Jefes de Estados y de Gobierno le habían autorizado a hacer una Declaración en su nombre, utilizara por primera vez la palabra “humanitario”. Se trató de algo sin precedentes que integraba el humanitarismo -sin mencionar si se refería al derecho humanitario bélico en el sentido preciso del derecho de Ginebra o, en general, a aquellas situaciones que amenazan los derechos humanos tanto en tiempos de paz como en los de conflicto armado- en un texto, que tuvo amplia trascendencia internacional, sobre las amenazas a la paz y a la seguridad internacionales tanto de carácter militar como no militar en el que se vinculaban implícitamente las dos dimensiones de la paz que reconoce la Carta⁴⁸⁶.

⁴⁸³ Vid. CORTEN, O., y KLEIN, P., *Droit d'ingérence ou obligation de réaction?*, Bruylant, 1996, p. 313.

⁴⁸⁴ Vid. TORRELLI, M., “la dimension humanitaire de la sécurité internationale”, en DUPUY, R. J., *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, colloque, Martinus Nijhoff Publishers, La Haye, 1993, pp. 171-174.

⁴⁸⁵ En la guerra civil de Liberia, anterior a la crisis del Kurdistan iraquí, el Consejo de Seguridad también trató cuestiones humanitarias, aunque no mostró su preocupación al respecto sino más bien “su agradecimiento a los Estados miembros, al Secretario General y a las Organizaciones Humanitarias por la asistencia humanitaria a Liberia” (S/22133, 22 de enero de 1991).

⁴⁸⁶ La ausencia de guerras y de conflictos militares entre Estados no asegura por sí misma la paz y seguridad internacionales. Las causas no militares de inestabilidad en las esferas económica, social, humanitaria y eco-

Por su parte, en el documento titulado “Un Programa de Paz”, presentado el 17 de junio de 1992, el Secretario General Boutros Ghali señalaba la importancia de la asistencia humanitaria y la función que puede cumplir en cada una de las medidas destinadas a fortalecer y hacer más eficiente la capacidad de la ONU tanto en su labor de diplomacia preventiva (párrs. 29 y 30), como en el mantenimiento de la paz (párr. 40) y el restablecimiento de la paz (párrs. 48 y 52). Aunque no se refería a resoluciones anteriores del Consejo de Seguridad, afirmaba expresamente que

En esas situaciones de crisis interna, las Naciones Unidas tendrán que respetar la soberanía del Estado; actuar de otro modo no se ajustaría al entendimiento con que los Estados Miembros aceptaron los principios de la Carta. La Organización debe recordar siempre el equilibrio, cuidadosamente negociado, de los principios rectores anexos a la Resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991. En esas directrices, se pone de relieve, en particular, que la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad; que deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y que, en ese contexto, la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición de ese país. En las directrices se hace hincapié, también, en la responsabilidad de cada Estado de ocuparse de las víctimas de las emergencias que se produzcan en su territorio y en la necesidad de facilitar el acceso a los que necesiten asistencia humanitaria. A la luz de esas directrices, la solicitud por un gobierno de la intervención de las Naciones Unidas, o su consentimiento a ella, no constituiría una violación de la soberanía de ese Estado ni infringiría el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta, que se refiere a los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados⁴⁸⁷.

Con todo, es preciso señalar, a los efectos que aquí más nos interesan, que aunque es cierto que en la crisis del Golfo el Consejo de Seguridad se percató de que las sanciones impuestas a Irak como consecuencia de la invasión de Kuwait estaban dando lugar a “circunstancias humanitarias” que causaban grave perjuicio a la población civil, y que la represión de la población kurda constituía una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales y que, como consecuencia, se pusieron en práctica por primera vez ante una catástrofe de esta índole las resoluciones de la Asamblea General sobre asistencia a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares y se puso especial énfasis en que las ONGs pudieran acceder de forma directa a la población civil y que se les permitiera cooperar en la distribución de dicha asistencia en favor de los refugiados y los desplazados en el marco de las operaciones militares, a pesar de todo ello, ni la ayuda de las ONG ni tampoco la cooperación de las misiones militares en la distribución de la ayuda humanitaria con el programa “petróleo por alimentos” pudieron evitar el desabastecimiento de recursos fundamentales que, como ya hemos apuntado, padeció la población civil como consecuencia de las sanciones económicas que se adoptaron para tratar de resolver la crisis

lógica se han convertido en amenazas para la paz y seguridad internacionales [...] los miembros de las Naciones Unidas en su conjunto, actuando por conducto de los órganos correspondientes, deben dar máxima prioridad a la solución de estas. (Reunión del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992, Declaración S/23500).

⁴⁸⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, A/47/277-S/24111, 17 de junio de 1992.

iraquí. En resumen, puede afirmarse que, desgraciadamente, las medidas establecidas -en particular el “Programa petróleo por alimentos”- no lograron que la ONU pudiera hacer frente de manera adecuada a la situación humanitaria causada por la imposición de las sanciones económicas contra Iraq. Quedó patente, en especial, que la forma en la que se gestionaba la situación en el territorio concernido exigía la reforma del sistema tanto de sanciones como de gestión de crisis de Naciones Unidas. Podría decirse que se consideró necesario que todos los aspectos de las operaciones y del procedimiento utilizado por la ONU en Iraq debían modificarse. Por un lado, para hacer frente tanto a las dificultades que tenía el Consejo de Seguridad con el Gobierno de Iraq, al negarse este a colaborar en situaciones concretas como las misiones con mandato integrado, haciendo caso omiso de las necesidades de su propio pueblo. Por otro lado, para poder atender futuras crisis u otras situaciones conflictivas -como las crisis que se desencadenaron en Somalia y, más tarde, en Bosnia-Herzegovina y Haití- al objeto de otorgar a las Misiones de Mantenimiento de la Paz un mandato de contenido esencialmente humanitario como analizamos más adelante.

Por lo que se refiere a la crisis de la antigua Yugoslavia merece la pena poner de relieve que, aunque las medidas empleadas por el Consejo de Seguridad, en particular el embargo de armas, consiguieron que las partes enfrentas se sentaran para negociar el restablecimiento de la paz, sin embargo, no lograron poner fin ni a la crisis humanitaria ni a los graves crímenes contra los derechos humanos que se cometieron contra los kosovares. Cabe señalar, no obstante, que el Tribunal Penal para la antigua Yugoslavia fue castigando a algunos de los responsables de aquellas atrocidades.

En esa catástrofe, la prestación de asistencia humanitaria no fue el primer objetivo de la acción internacional; sin embargo, en la parte introductoria de la Resolución 1019, de 19 de noviembre de 1995, el Consejo llamó a “los Estados concernidos” a cooperar con los esfuerzos internacionales en materia de asistencia humanitaria y el UNPROFOR asistió a las víctimas, prestando ayuda médica. Por su parte, los soldados del FYROM construyeron refugios en la crisis de Kosovo, lo que subrayó el nuevo mandato humanitario de las operaciones de mantenimiento de la paz, que fueron autorizadas a recurrir a todas las medidas necesarias para proteger al personal humanitario de las ONGs. Sin embargo, fue muy cuestionada la capacidad de una operación de *peacekeeping* para detener y poner fin a una depuración étnica como la que tuvo lugar en Kosovo.

La crisis de Kosovo reabrió el clásico debate sobre los límites de la soberanía de los Estados y el derecho de la comunidad internacional a emplear la fuerza en situaciones de catástrofes humanitarias, aunque en este caso la cuestión se centraba en la persecución de determinados crímenes concretos. Una actitud que fue subrayada tanto por el informe del Secretario General como por Documento final de la Cumbre del Milenio, por el que se estableció un año después la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía del Estado de cuyos trabajos nos ocuparemos al referirnos más adelante a la doctrina de la responsabilidad de proteger. En todo caso, la intervención de la OTAN de la que ya nos hemos ocupado constituyó una acción de licitud muy discutible que abrió el camino a posteriores intervenciones - en la obtención previa del consentimiento del Estado objeto de la misma ni autorización expresa por parte del Consejo de Seguridad- como la llevada a cabo por la Coalición internacional que lucha contra el Daesh en Siria.

Quizá lo más destacable en cuanto se refiere a la crisis de Somalia sea que, ante el cariz que iba tomando la catástrofe humanitaria, -recordemos que, según el presidente del CICR, unos cinco mil niños morían cada día; y que los medios de comunicación difundieron imágenes muy

violentas de aquel conflicto en el Cuerno de África- la comunidad internacional abandonó su indiferencia inicial y comenzó a reaccionar considerando aquella crisis como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales que se deterioraba, precisamente, por los obstáculos que los contendientes oponían a la recepción de asistencia humanitaria. Sin embargo, a pesar de que el Consejo de Seguridad calificó la situación como una catástrofe humanitaria, las medidas que se adoptaron para asistir a los afectados no consiguieron detener la crisis y fue preciso autorizar una acción bajo el Cap. VII de la Carta (UNITAF) que logró finalmente que las partes enfrentadas terminaran aceptando la ayuda. Por esta vía se logró que la asistencia humanitaria llegara a las víctimas del conflicto sin considerar que fuese una intromisión en los asuntos internos del país. Los esfuerzos de los “cascos azules” provistos de un mandato que les permitía el uso de la fuerza no lograron, sin embargo, frenar de modo definitivo la violación masiva de los derechos humanos⁴⁸⁸. El 4 de noviembre de 1994, después de que el UNOSOM II también hubiera fracasado en el proceso de *peacemaking*, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 954 por la que se retiraron de Somalia todas las fuerzas, dejando abierta una crisis que aún no se ha cerrado. Con todo, es preciso señalar, como ya se hizo⁴⁸⁹, que, en este caso una crisis humanitaria sin consecuencias o efectos internacionales, había llevado al Consejo de Seguridad a adoptar las medidas más extremas a las que éste podía recurrir con el objetivo de establecer rutas de suministro de alimentos para acabar con la hambruna y evitar la propagación de enfermedades entre los somalíes.

En nuestra opinión, es cierto que la rápida acción de los Estados miembros consiguió reducir la violencia; asimismo -a diferencia del embargo de armas impuesto sobre Iraq con el fin de obligarle a evacuar Kuwait y a poner fin a las violaciones de los derechos humanos o del adoptado en el caso yugoslavo para negociar el restablecimiento de la paz-, el embargo de armas impuesto sobre Somalia tuvo como finalidad tanto que las partes enfrentadas no reforzaran su capacidad militar, como que los implicados en el conflicto aceptasen la asistencia humanitaria. Por otra parte, el Consejo de Seguridad adoptó medidas para garantizar que una vez retiradas las tropas intervinientes no estallara de nuevo el conflicto, recurriendo para ello a la aplicación del mecanismo de *peacebuilding* recientemente establecido. Sin embargo, la acción humanitaria debería haberse acompañado con un plan que garantizara los resultados y justificara los objetivos y los medios que se emplearon, como por ejemplo, desacreditando, persiguiendo y castigando a las fuerzas políticas que desestabilizaban el país mediante la creación de un tribunal penal internacional *ad hoc*⁴⁹⁰, y también ayudando en el proceso de reconstrucción política, económica y social del país.

Es de señalar, finalmente, que la prestación de asistencia humanitaria en la crisis de Somalia dependió no solo de los informes del Secretario General sino, principalmente, de los comunicados y de los informes que aportaron los miembros del Consejo de Seguridad y de las

⁴⁸⁸ Vid. WEISS, T.G., *Military-Civilian Interactions Intervening in Humanitarian Crises*, cit., p. 94 y 96.

⁴⁸⁹ GORDON, R., “United Nations Intervention in Internal Conflicts: Iraq, Somalia and Beyond”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 15, 1994, pp. 519, 554, 572 y 573, y MURPHY, S.D., *Humanitarian Intervention*, cit., pp. 286-287.

⁴⁹⁰ Acerca del postconflicto, vid. “Symposium: State Reconstruction after Civil Conflict”, *AJIL*, vol. 95, nº 1, 2001, pp. 1-102; HAYNER, P.B., *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*, Routledge, New York, 2001, pp. 107 y ss.

observaciones de éstos sobre el alcance de la catástrofe humanitaria, lo que afectó muy directamente al proceso de institucionalización de la acción humanitaria a través de las resoluciones adoptadas. Por otra parte, es posible que esto llevara a que el Consejo de Seguridad autorizara el uso de la fuerza armada, lo que permitió tal vez un uso innecesario o desproporcionado de la misma por parte de quienes tomaron la iniciativa, lo que agravó la situación ya que afectó a las infraestructuras del país, dificultando la labor de asistencia humanitaria. Claro que si el Consejo de Seguridad hubiera decidido en algún momento controlar el uso de la fuerza armada o exigir responsabilidades en caso de un uso excesivo de la misma por parte de los Estados contribuyentes, ello habría llevado a que dichos Estados se hubiesen negado a enviar fuerzas a Somalia.

Finalmente, la crisis de Haití constituye el primer ejemplo práctico de la postguerra fría en el que los Miembros del Consejo de Seguridad autorizaron una acción sin tener en vigor sanciones económicas. Éstas, que habían quedado temporalmente suspendidas tras la firma del acuerdo de *Governors Island*⁴⁹¹, contenían una excepción humanitaria *sui generis* que, mediante un procedimiento de no objeción, permitía “en casos excepcionales”, la importación de cantidades no comerciales -en barriles y botellas únicamente- de petróleo o sus derivados, incluido propano para cocinar, para satisfacer necesidades humanitarias esenciales comprobadas. El embargo económico y comercial tampoco incluía los alimentos, los suministros destinados a fines estrictamente médicos y otros bienes y productos destinados a subvenir necesidades humanitarias esenciales, previa autorización del Comité establecido en virtud de la resolución 841 (1993) con arreglo al mismo procedimiento de no objeción. Quedaban excluidos también los vuelos regulares de pasajeros, así como los que aprobara el Comité de Sanciones «por razones humanitarias u otras razones compatibles con la presente Resolución y otras resoluciones en la materia»⁴⁹². El Consejo de Seguridad había extendido las sanciones económicas regionales impuestas por la Organización de los Estados Americanos, atribuyéndolas carácter universal por la Resolución 841 sin que ninguno de sus Miembros cuestionara la actitud o la práctica de la OEA, lo que significaba que el Consejo de Seguridad aceptaba que una Organización regional aplicara sanciones sin su autorización, contrariamente a lo establecido en el artículo 53 de la Carta ONU según el cual, como sabemos, «...no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad...».

Algunos Miembros no permanentes del Consejo de Seguridad alegaron que éste se había convertido en un “instrumento del nuevo imperialismo”⁴⁹³ y, entre la doctrina, hubo quienes pusieron de relieve que, salvo en la Resolución 841, en la que se dio importancia a la situación humanitaria, en las restantes resoluciones el Consejo de Seguridad se había limitado a aplicar sanciones u otras medidas destinadas prioritariamente a *restablecer* la democracia⁴⁹⁴. En efecto,

⁴⁹¹ Vid. REISMAN, M., “Humanitarian Intervention and Fledgling Democracies”, *Fordham International Law Journal*, *Fordham International Law Journal*, vol. 18, 1995, p. 799 y ss.

⁴⁹² Resoluciones del Consejo de Seguridad S/RES/873 y S/RES/917.

⁴⁹³ Vid. ROBERTS, A., y KINGSBURY, B., *Presiding over a divided world: changing UN roles, 1945-1993*, L. Rienner Publishers, Boulder-Colorado, 1994, p. 57; UN Docs. A/48/33 (1993) y A/49/33 (1994).

⁴⁹⁴ Vid. UN Doc. S/INF/49, 1993; vid. PREEG, E.H., *The Haitian Dilemma. A Case Study in Demographics, Development, and U.S. Foreign Policy*, The Center for Strategic & International Studies, Washington DC, 1996; MELON, D., *Decision-Making in the UN Security Council: The Case of Haiti, 1990-1997*, Clarendon Press, Oxford, 1998. FRANK, T. M., “The emerging right to Democratic Governance”, *cit.*, pp. 46 y ss.;

la Resolución 940 del Consejo de Seguridad afirmaba que «*el objetivo de la Comunidad Internacional sigue siendo el restablecimiento de la democracia en Haití*».

En 2005, el Consejo de Seguridad volvió a enviar una misión a Haití⁴⁹⁵ mostrando su preocupación por los problemas que aquejaban a ese país y su pueblo y proponiendo soluciones inmediatas a la crisis política, social y económica. Es decir, tanto la *Operación Uphold Democracy* como la UNMIH no consiguieron establecer una estabilidad política, económica y social duradera. El país aún dependía, y sigue dependiendo, de la asistencia internacional.

CRAWFORD, J., "Democracy and the body of international law", en FOZ, G.H., y ROTH, B.R., *Democratic Governance and International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, p. 101; en el mismo sentido, WOUTERS, J., DE MEESTER, B., y RYNGAERT, C., "Democracy and international law", *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 34, 2003, pp. 154 y 156; WOLFRUM, R., "Der Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung: Möglichkeiten und Grenzen", *ZaöRV*, vol. 52, 1993, p. 578, y FALK, R., "The Haiti Intervention: A dangerous World Order Precedent for the United Nations", *Harvard International Law Journal*, vol. 36, 1995, p. 345.

⁴⁹⁵ S/2005/220, 31 de marzo de 2005.

TERCERA PARTE



**LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y
LAS CATÁSTROFES HUMANITARIAS DEL SIGLO XXI**

CAPÍTULO PRIMERO

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

En el ámbito del Derecho internacional se había venido hablando tradicionalmente de la paz y de la seguridad en el nivel estatal, es decir, en el de la seguridad del propio Estado frente a posibles amenazas procedentes del exterior. Se pensó durante mucho tiempo que un Estado estaba seguro si tenía, sencillamente, un ejército más poderoso que el de los Estados vecinos ya que, aunque su situación económica y social fuera buena, podía perderlo todo como consecuencia de una derrota militar. Hoy las cosas han cambiado y desde finales de los años setenta del siglo pasado se reconoce que junto a los aspectos militares de la seguridad existen otros de carácter político, económico, social, cultural o medioambiental que también afectan a la seguridad⁴⁹⁶. Por eso en la Declaración de 31 de diciembre de 1992 de los Miembros del Consejo de Seguridad, a la que ya nos hemos referido, éstos ya dejaron claro que la ausencia de guerra y de conflictos militares entre los Estados no aseguraba por sí sola la paz y la seguridad internacionales, sino que existían causas no militares de inestabilidad en las esferas económica, social, humanitaria y ecológica que se habían convertido en amenazas para la paz y la seguridad.

Desde esta perspectiva, la idea de la “seguridad humana”, aunque se encuentra establecida sobre la base del respeto de los derechos humanos, tiene una dimensión multidimensional⁴⁹⁷, ya

⁴⁹⁶ Vid. GILPIN, R., *The political economy of international relations*, Princeton University Press, Princeton, 1987; MATHEWS, J. T., “Redefining Security”, *Foreign Affairs* Spring 1989, pp. 162 y ss; BOTH, K., *New thinking about strategy and international security*, Harper and Collins, Londres 1991; BOUZAN, B. *People States and Fear. Agenda for international security studies in the post-cold war*, Harvester Wheatsheaf, Nueva York 1991; SCHMITZ, M., *Les conflits verts*, Collection GRIP-Informations, Bruselas 1992. LIPSCHUTZ, R.D. (ed.), *On Security*, Columbia University Press, Nueva York 1995.

⁴⁹⁷ Acerca del significado y alcance del concepto de seguridad humana, entre otros, EDSON, S., “Human Security: An extended and annotated international bibliography”, *Common Security Forum and Centre for History and Economics*, University of Cambridge, 2001; ALBRECHT, U., CHINKIN, C., DERSIS, K., DWAN, R., GIDDENS, A., GNESOTTO, N., KALDOR, M., *A Human Security Doctrine for Europe: the Barcelona report of the study group on Europe's security capabilities*, Barcelona, 2004.

que significa la libertad de las personas, en particular frente a las constantes amenazas del hambre, a la enfermedad, al delito y a la represión y la protección frente a las perturbaciones repentinas y catastróficas del medio ambiente. Esta seguridad se logra, como ha sido puesto de relieve⁴⁹⁸, mediante la integración de nuevos valores y derechos en los sistemas de seguridad a niveles tanto internacionales como nacionales y locales y constituye la base en la que se sustenta la doctrina de la responsabilidad de proteger.

1. LA SEGURIDAD HUMANA: UN NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD

La seguridad humana se configura como un concepto amplio de protección que abarca el deber del Estado de proteger a sus ciudadanos y la salvaguardia del derecho a la vida y la integridad de las personas ante la gravedad de las crisis humanitarias, que ha puesto en evidencia la insuficiencia de los mecanismos del Estado en un mundo global y complejo. De forma que la prevención y la protección que aporta el concepto abarca no solo la seguridad de las personas⁴⁹⁹, sino también la dignidad del hombre⁵⁰⁰, su seguridad física, su bienestar económico y social⁵⁰¹ y, finalmente, la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales⁵⁰².

A partir de esta idea, la doctrina internacionalista ha creado una amplia escuela de pensamiento⁵⁰³ sobre cuya base la Organización de las Naciones Unidas ha desempeñado uno de los papeles más significativos para el desarrollo de la seguridad humana⁵⁰⁴. La aportación más destacada al respecto ha sido seguramente la investigación realizada en 1993 por el Representante del Secretario General de la ONU para las Personas Desplazadas (1992-2004) Francis Deng. Su estudio analizaba, en particular, los conceptos políticos de seguridad humana y soberanía responsable, a partir de los cuales estableció nuevas reglas, aplicables en materia de prevención de

⁴⁹⁸ KAPUY, K., "The Relevance of the local level for Human Security", *Human Security Perspectives*, n° 1, 2004, pp. 1-6; BUNCH, C., "A feminist human rights lens", *Peace Review*, vol. 16, n° 1, 2004, pp. 29-34.

⁴⁹⁹ Vid. SALINAS ESCOBAR, M., y HOECKER, L., "La seguridad pública desde la perspectiva de la seguridad humana", *Revista Gobernanza y Seguridad Sostenible*, n° 6, 2002, p. 2; BARNETT, J., MATTHEW, R. A., y O'BRIEN, K., "Global environmental change and human security", *Globalization and Environmental Challenges*, Springer, Berlin, 2008, pp. 355-361; BAJPAI, K., *Human security: concept and measurement*, Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, 2000.

⁵⁰⁰ Vid. THOMAS, C., *Global Governance, Development and Human Security, The Challenge of Poverty and Inequality*, Pluto Press, London, 2000; GRAHAM, D. T., y POKU, N. K., *Migration, globalisation and human security*, Routledge, London, 2005.

⁵⁰¹ Vid. MATSUMAE, T., y CHEN, L. C., *Common Security in Asia: New Concepts of Human Security*, Strategic Peace and International Affairs Research Institute, Tokai University, Tokyo, 1995, p. 139.

⁵⁰² Vid. HELD, D., y MC. GREW, A., *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Barcelona, Paidós Ibérica, n° 2, 2003, pp. 29-30; NEF, J., "Seguridad humana y vulnerabilidad mutua", en GOUCHA y ROJAS, A., *Seguridad Humana, prevención de conflictos de paz*, UNESCO, 2001, p. 41 y ss.

⁵⁰³ Vid. OWEN, T., "Human security-Conflict, critique and consensus: colloquium remarks and a proposal for a threshold-based definition", *Security Dialogue*, vol. 35, n° 3, 2004, pp. 373-387.

⁵⁰⁴ Vid. NEWMAN, E., y RICHMOND, O., *The United Nations and Human Security*, Palgrave, Great Britain, 2001, pp. 16-18.

desastres, en las que ponía de relieve «la responsabilidad de las autoridades de proteger la seguridad y la vida de los ciudadanos y promover su bienestar»⁵⁰⁵.

La idea del representante de la ONU sobre la responsabilidad de los Estados y de sus gobiernos tiene como telón de fondo la tradición *iusnaturalista* de Thomas Hobbes, desarrollada por John Locke, que fue la primera de su índole en establecer el deber del Estado de proteger la seguridad ciudadana y los derechos humanos en la que se contempla la protección de la integridad física del individuo. Y con el fin de conseguir ese objetivo, Locke indicó el deber de los individuos de renunciar a la libertad que les otorga el estado de naturaleza a cambio de poder disfrutar de una seguridad o una mejor vigilancia y protección de sus derechos naturales⁵⁰⁶.

La doctrina *iusnaturalista* fue adoptada por Deng, sirviéndole como base y justificación para dar respuestas, elaborar soluciones y justificar cierta intervención frente a las nuevas catástrofes humanitarias sin riesgo de infringir el principio cardinal de la soberanía de los Estados. Con estas palabras, el Secretario indicaba que:

La preocupación internacional por estas cuestiones fundamentales de derechos humanos es plenamente compatible con el principio cardinal de la soberanía. Ningún gobierno puede invocar legítimamente la soberanía con el propósito deliberado de hacer morir de hambre a su población o de privarles por otros medios del acceso a la protección y los recursos vitales para su bienestar y supervivencia. El principio de soberanía es compatible con la presunción de que si un gobierno es incapaz de facilitar protección y asistencia, en tal caso la comunidad internacional debe actuar para colmar ese vacío, ya sea por invitación del propio país o en virtud del consenso internacional⁵⁰⁷.

⁵⁰⁵ DENG, F., *Sovereignty, Responsibility and Accountability: A Framework of Protection, Assistance and Development for the Internally Displaced*, A concept paper for the Brookings Institution-Refugee policy Group Project on Internal Displacement, Durban 1995, pp. 35 y ss. Esa reflexión fue popularizada por la declaración del Secretario General Kofi Annan titulada “*le deux concepts de la souveraineté*”, conocida a nivel mundial como “la doctrina Annan”, pronunciada en septiembre de 1999 ante la Asamblea General en su 54º periodo de sesiones, en la que dejó clara su intención de analizar “las perspectivas de la seguridad del ser humano y la intervención en el próximo-siglo” (LOCK, J., *Ensayo sobre el Gobierno civil*, Cap. VIII, sec. 95, Aguilar, Buenos Aires, 1960).

⁵⁰⁶ HOBBS, T., *Leviatán o la materia, forma y poder de una República, eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, Parte I, Cap. XIII y XIV; LOCKE, J., *Ensayo sobre el Gobierno civil*, Cap. VIII, sec. 95, Aguilar, Buenos Aires, 1960.

⁵⁰⁷ Informe presentado por Francis M. Deng, Representante del Secretario General sobre cuestiones de derechos humanos relacionadas con los desplazados internos, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1993/35, 21 de enero de 1993. Vid. DENG, M., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1996, y “From Sovereignty as Responsibility to the Responsibility to Protect”, *Global Responsibility to Protect* 2010, pp. 353-370. En su Informe “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger” el Secretario General afirmó que Deng y otros: *Destacaban que la soberanía entrañaba obligaciones permanentes respecto de la población, al igual que ciertos privilegios internacionales. El Estado, al cumplir las obligaciones fundamentales de proteger y respetar los derechos humanos básicos, tendría menos motivos para preocuparse de una posible intervención desde el extranjero que no veía con buenos ojos*, (Informe del Secretario General, *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*”, A/63/677, 12 de enero de 2009).

Las catástrofes humanitarias a consecuencia de los actos de terrorismo o de conflictos armados no internacionales excedían las capacidades inherentes de la soberanía del Estado, y debían verse en términos de enfoque global como amenazas, tanto a los individuos como a la comunidad internacional, a partir de las cuales, se considera el Estado limitado para evitarlos y proteger a los ciudadanos.

La seguridad humana supera los clásicos límites de la soberanía en el contexto de la política exterior e interior de los Estados que se desdibujan y se mezclan y la responsabilidad de proteger a la población civil abarca espacios cada vez más amplios. En el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994, titulado: “Nuevas dimensiones de la seguridad humana”, se describía ya ese nuevo carácter transnacional de las crisis humanitarias que rebasan rápidamente las fronteras nacionales⁵⁰⁸.

La seguridad humana creaba así nuevas exigencias que favorecían a la población respecto al deber y responsabilidad de los gobiernos con relación a la protección de sus poblaciones. El concepto encajaba dentro de los mecanismos de acción establecidos en la Carta de las Naciones Unidas para reaccionar frente a los crímenes y violaciones de los derechos humanos y también dentro del derecho internacional humanitario. Posteriores informes de las principales instituciones internacionales, como el realizado por la Comisión sobre la Seguridad Humana en 2003, indicaron la importancia de ese concepto humano, aunque sin abordar las estrategias de protección y habilitación necesarias al respecto.

Con respecto a la responsabilidad de los Gobiernos ante las crisis humanitarias, la Unión Europea consideró que:

The European Union's security policy should be built on human security and not only on state security. Human security means individual freedom from basic insecurities. Genocide, wide-spread or systematic torture, inhuman and degrading treatment, disappearances, slavery, and crimes against humanity and grave violations of the laws of war as defined in the Statute of the International Criminal Court (ICC) are forms of intolerable insecurity that breach human security. Massive violations of the right to food, health and housing may also be considered in this category, although their legal status is less elevated. A human security approach for the European Union means that it should contribute to the

⁵⁰⁸ Algunos problemas de la seguridad humana a escala mundial surgen porque las amenazas dentro de los países rebasan rápidamente sus fronteras nacionales. Las amenazas al medio ambiente constituyen uno de los ejemplos más claros: el deterioro de los suelos, la deforestación y la emisión de gases de invernadero afectan las condiciones climáticas en todo el mundo. El tráfico de estupefacientes es también un fenómeno transnacional, que arrastra a millones de personas, tanto productores como consumidores, a un ciclo de violencia y dependencia. Otras amenazas asumen carácter mundial debido a la disparidad entre los países, disparidad que impulsa a millones de personas a abandonar sus hogares en busca de mejor vida, los quiera o no el país receptor. Y en algunos casos, la frustración por la desigualdad puede expresarse en forma de fundamentalismo religioso o incluso de terrorismo. De manera que cuando la seguridad humana está amenazada en alguna parte puede afectar a todo el mundo. Las hambrunas, los conflictos étnicos, la desintegración social, el terrorismo, la contaminación y el tráfico de estupefacientes ya no quedan confinados dentro de las fronteras nacionales. Y ningún país puede aislar su vida del resto del mundo. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre el desarrollo humano: Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 38).

*protection of every individual human being and not focus only on the defence of the Union's borders, as was the security approach of nation-states*⁵⁰⁹.

En su informe “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, de 2004⁵¹⁰, el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, convocado por el Secretario General, endorsó el concepto de seguridad humana en relación con el programa más amplio de reforma institucional, habida cuenta de las nuevas amenazas del siglo XXI. En su propuesta final sobre la reforma de las Naciones Unidas, el entonces Secretario General Kofi Annan, aunque sin hacer referencia específica al término “seguridad humana”, indicó sus tres componentes: “Libertad para vivir sin temor”, “libertad para vivir sin miseria” y “libertad para vivir con dignidad” como los principios básicos de su informe “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”⁵¹¹.

Por su parte, el párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (A/RES/60/1) relativo a la seguridad humana fue fundamental para promover la aceptación y la comprensión de la seguridad humana en las Naciones Unidas; en especial en lo relativo a la importancia que en esta materia tiene la prevención y a la necesidad de que los Miembros de las Naciones Unidas asuman sus responsabilidades al respecto, tanto a nivel nacional como en el marco de la cooperación internacional.

De todo lo señalado se desprende que la seguridad humana está relacionada con la reducción y, cuando sea posible, la eliminación de las amenazas a la vida humana en el ámbito de las responsabilidades del Estado. Sin embargo, la tarea generalizada de prevención y protección que incumbe al Estado según ese concepto de seguridad humana, es una responsabilidad compleja. En otras palabras, no todo Estado miembro de la comunidad internacional puede o está capacitado para proteger a las personas que se encuentran en su territorio frente a la variedad de riesgos o frente a un evento imprevisto, amenazador y devastador como los provocados por los desastres naturales o las crisis humanitarias en general; por tanto, la noción de seguridad humana podría garantizarse solo parcialmente por la mayoría de los Estados en desarrollo, donde la probabilidad de que suceda una catástrofe humanitaria es, sin embargo, alta en comparación con la estabilidad y preparación de que disfrutaban los países más desarrollados. En ese contexto, la comunidad internacional podría desempeñar su rol de cooperación internacional que no puede verse coartado en nombre de la soberanía en aquellos casos en que se produzca un crimen de Derecho de gentes contrario al espíritu y los fines de las Naciones Unidas y que el mundo civilizado condena, por ejemplo, como un genocidio. La soberanía ya no significa únicamente proteger a los Estados de las injerencias externas, sino también conlleva una responsabilidad que obliga a los Estados a responder del bienestar de su población.

En este marco, los derechos humanos proporcionan una fundamentación conceptual a la seguridad humana e incluso deben ser vistos como su núcleo central. El respeto de esos derechos es consustancial a la protección de la seguridad humana, de modo que ningún otro aspecto de la

⁵⁰⁹ *A Human Security Doctrine for Europe, The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, presented to EU High Representative for Common Foreign and Security Policy Javier Solana, Barcelona, 15 September 2004, p. 9.

⁵¹⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, A/59/565, 2 de diciembre de 2004.

⁵¹¹ Informe del Secretario General, A/59/2005, 21 de marzo de 2005.

seguridad es tan fundamental como la protección contra la violación de esos derechos, tanto en los países pobres como en los ricos. La violación de los derechos humanos es, a menudo, la causa de conflictos que provoca inseguridad e inestabilidad, lo que la convierte en el centro de las prioridades internacionales. Por tanto, la seguridad humana está vinculada, de forma indirecta, con los correspondientes deberes de otras instituciones en materia de protección de los derechos humanos.

De todo lo dicho hasta ahora se desprende el concepto, o el principio, de la responsabilidad de proteger, en el que la seguridad humana y el nuevo concepto de responsabilidad y soberanía constituyen uno de sus pilares fundamentales.

2. DE LA SEGURIDAD HUMANA A LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

La responsabilidad de proteger es un concepto reciente, de gran actualidad a raíz de las crisis que estallaron en Libia y Siria respectivamente en febrero y marzo de 2011. A día de hoy su naturaleza es muy controvertida. Por ejemplo, mientras la Universidad de las Naciones Unidas lo considera un concepto, otros afirman que se trata de una doctrina y hay quienes piensan que se trata más bien de una ideología, un marco legal, un principio, una práctica o una norma emergente. A esta diferencia de opiniones se añade el problema que suscita la falta de materialización de sus extremos -que son bastante imprecisos- con lo que no hay acuerdo ni en cuanto a su naturaleza ni sobre su exacto contenido. La consecuencia de todo ello es que la responsabilidad de proteger se encuentra envuelta en serias incertidumbres que no facilitan su aplicación efectiva en la práctica internacional. Nosotros hemos optado por considerarlo un “principio” sin connotación alguna, tal como lo califican las primeras resoluciones del Consejo de Seguridad y, sobre todo, de la Asamblea General, donde logró su mayor peso en razón de su aceptación por unanimidad, y también como un “concepto”, que es como lo contempló el Secretario General de la ONU en su memoria sobre la labor de la Organización en 2008⁵¹².

Surgido a comienzos de este siglo y siendo objeto de debate por parte de la comunidad internacional desde 2005, constituye un desarrollo de la doctrina de Francis M. Deng sobre la seguridad humana, a la que ya nos hemos referido, en la que se establece la responsabilidad principal del Estado de proteger a sus ciudadanos y la secundaria de la comunidad internacional de proteger a la población civil frente a los crímenes cometidos contra el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Desde esa perspectiva, se considera como una de las últimas manifestaciones de la profunda evolución de la “intervención humanitaria” regulada por el Derecho internacional a partir del final de la II Guerra Mundial y se encuentra estrechamente conectada con las nociones que hasta aquí hemos examinado, como la injerencia humanitaria y la consideración de la violación de los derechos humanos como una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales.

De acuerdo con la responsabilidad de proteger, el Estado está obligado a proteger la vida, la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos y si no lo hace aparecerá de forma subsidiaria la responsabilidad de protegerlos de la comunidad internacional que ésta podrá asumir sin necesidad de contar con el consentimiento del Estado que ha fallado en su obligación de protección.

⁵¹² Memoria del Secretario General sobre la labor de la organización, A/63/1, 12 de agosto de 2008.

En esta acción de proteger, la comunidad internacional podrá incluso recurrir al uso de la fuerza armada si fuese necesario.

Esa fórmula del deber, tanto del Estado como de la comunidad internacional, surgió a raíz de la actitud indecisa e insuficiente del Consejo de Seguridad frente a las catástrofes humanitarias más sangrientas del siglo pasado, como la que llevó al fracaso de la acción internacional en Somalia en 1993, o frente al genocidio de Ruanda en 1994⁵¹³, o la respuesta inadecuada a la limpieza étnica en Srebrenica y en Bosnia-Herzegovina en 1995 o la intervención de la OTAN en Kosovo de 1999. De todas ellas, los casos de Ruanda y Kosovo fueron de suma importancia para el avance doctrinal en esa materia.

La catástrofe humanitaria de Ruanda tuvo lugar entre abril y julio de 1994⁵¹⁴ y fue considerada como el genocidio más sangriento entre todas las campañas de depuración étnica y de deportación de poblaciones hasta ese momento⁵¹⁵. El país fue escenario de masacres⁵¹⁶ que transcurrieron desde dos semanas antes de que los funcionarios internacionales de las Naciones Unidas informaran de actos genocidas y un día más para que, el 21 de abril⁵¹⁷, lo hicieran algunos Miembros del Consejo de Seguridad en una reunión en la que se examinó la forma de proceder al respecto⁵¹⁸.

La primera respuesta a nivel mundial se produjo en el contexto de un llamamiento a Estados y gobernantes para que instaran a las milicias armadas al cese de toda actividad hostil contra la población civil y a la apertura de un paso libre a la ayuda internacional de socorro aportada, principalmente, por organismos internacionales como las Naciones Unidas, la Unión Europea o la Cruz Roja, entre otras instituciones internacionales comprometidas con el deber de asistencia

⁵¹³ En 1994, el Presidente de la República, Juvénal Habyarimana, fue abatido en pleno vuelo por un misil que derribó su avión privado en el que viajaba junto con el presidente de Burundi, Cyprien Ntaryamira, lo que produjo a continuación un genocidio de la población tutsi.

⁵¹⁴ NANDA, V. P., MUTHER, T. F., y ECKERT, A. E., "Tragedies in Somalia, Yugoslavia, Haiti, Rwanda and Liberia-Revisiting the Validity of Humanitarian Intervention Under International Law-Part II", *Denver Journal of International Law & Policy*, vol. 26, 1997, pp. 827 y ss.

⁵¹⁵ THIBAUT, J. R., "L'intervention humanitaire armée du Kosovo à la Responsabilité de Protéger: Le défi des critères", *Annuaire français de relations internationales*, vol. 10, 2009, pp. 1-9; ALVAREZ, J. E., "Crimes of states/crimes of hate: lessons from Rwanda", *Yale Journal of International Law (YJIL)*, vol. 24, 1999, pp. 365 y ss.

⁵¹⁶ GHALI, B. B., "Introduction", *The United Nations and Rwanda 1993-1996*, (Department of Public Publication, United Nations, New York), 1996, p. 4; Acerca de la actitud de la comunidad internacional frente a la crisis de Ruanda comparando entre el deber moral (desde la perspectiva del derecho natural) y el interés político: SMITH, M. J., "Humanitarian Intervention: An Overview of the Ethical Issues", *Ethics and International Affairs*, vol. 12, 1998, 63-79.

⁵¹⁷ Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/912, 21 de abril de 1994.

⁵¹⁸ MARCLAY E., "La Responsabilité de Protéger, ¿Un nouveau paradigme ou une boîte à outils?", *Etudes Stratégiques et Diplomatiques*, n° 10, 2005, pp. 1-30; véanse también los informes del Secretario General Boutros Boutros-Ghali sobre la situación ruandesa, S/1994/470, 20 de abril de 1994 y S/1994/565, 13 de mayo de 1994.

humanitaria de acuerdo con lo establecido en los principios de solidaridad y cooperación internacionales⁵¹⁹. No obstante, ni la posteriormente disuelta Organización de la Unidad Africana ni el Consejo de Seguridad asumieron su responsabilidad de proteger a la vulnerable sociedad civil que estaba siendo masacrada. Las medidas de observación dictadas por el Consejo de Seguridad y las adoptadas por un grupo de Estados con fines de “protección civil” y “asistencia humanitaria”, no fueron suficientes para acabar con los crímenes y violaciones de los derechos humanos que sufría la población tutsi. Aún más, la ONU retiró una buena parte de los contingentes de mantenimiento de la paz en Ruanda (UNAMIR) hacia países limítrofes después de que fueran asesinados 10 paracaidistas belgas. El resultado de todo ello fue que la cifra aproximada de víctimas mortales se elevara a las 800.000⁵²⁰. Ante lo sucedido, el Consejo acabó por rectificar su conducta, autorizando la extensión del mandato, incluyendo 5.500 efectivos militares⁵²¹ al objeto de proteger a los desplazados internos y también de distribuir alimentos. Sin embargo, eso sucedió demasiado tarde, cuando el genocidio de los tutsis ya había terminado. Por último, tuvieron que transcurrir todavía otros dos meses y medio antes de que el Consejo de Seguridad adoptara la Resolución 929 en la que estableció la “Operación turquesa”⁵²², en la que participaron cerca de 2.500 soldados franceses encargados de crear una zona de seguridad.

En cuanto a la antigua Yugoslavia, conflicto al que ya nos hemos referido, es preciso recordar que la actitud de la comunidad internacional que se reflejó en la actuación del Consejo de Seguridad fue descrita a nivel mundial como una mirada pasiva⁵²³, un silencio político que favoreció la no intervención y no pudo considerarse más que como una tragedia. En ese contexto, los embargos de armas, las restricciones financieras y los bloqueos comerciales resultaron insuficientes e ineficaces. A pesar de la frustración de la comunidad internacional como consecuencia de la intervención de la OTAN⁵²⁴, tanto algunos Estados -por ejemplo el Reino Unido⁵²⁵- como

⁵¹⁹ Sobre el dilema de intervenir o no intervenir y el objetivo de la intervención humanitaria por parte de la Comunidad Internacional, se ha señalado que: *OAU Secretary General [...] deplored the decision to abandon the people of Rwanda [...] in spite of the appeals from Africa, and said that many Africans would interpret it as a lack of sufficient concern for African Tragic situations*, vid., VASSALL-ADAMS, G., *Rwanda: an agenda for international action*, Oxfam, Gran Bretaña, 1994, p. 36.

⁵²⁰ *Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Ruanda*, S/1999/1257, 16 de diciembre de 1999.

⁵²¹ Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/918, 17 de mayo de 1994, Arts. 3-12.

⁵²² Vid. ESCUDERO ESPINOSA, J. F., *Cuestiones en torno a la intervención humanitaria y el derecho internacional actual*, Universidad de León, Secretariado de Publicaciones, 2002, pp. 190-201.

⁵²³ VANDERMEERSCH, D., y SCHMITZ, M., *Comment devient-on génocidaire ? Et si nous étions tous capables de massacrer nos voisins*, Grip, Bruxelles, 2013, pp. 50-56; KOSKENNIEMI, M., y Centre d'Études et de Recherches en Droit International, *La politique du droit international*, Pedone, Paris, 2007, p. 162.

⁵²⁴ UERPMANN, R., “La primauté des droits de l’homme : licéité ou illicéité de l’intervention humanitaire ?”, en TOMUSCHAT, C., *Kosovo and the International Community : A Legal Assessment*, Kluwer Law International, The Hague, 2002, pp. 65-86; BELLAMY, A. J. “The Responsibility to Protect and the problem of military intervention”, *International Affairs*, vol. 84, n° 4, 2008, pp. 615-639.

⁵²⁵ *In exceptional circumstances of Kosovo it was considered that the use of force would be justified on the grounds of overwhelming humanitarian necessity, without Security Council authorization*, (“United Kingdom Materials on International Law 1988”, *British Yearbook of International Law*, 1988, vol. 59, n° 1, pp. 421-592).

algunos juristas -por ejemplo Olivier Corten- consideraron la intervención como moralmente legítima en un intento de otorgarle el mérito de una práctica adaptada al Derecho internacional consuetudinario⁵²⁶.

En el contexto de esos dos conflictos, cabe indicar que, a pesar de las muchas críticas que provocó la actitud de la comunidad internacional, lo cierto es que, al mismo tiempo, hay que reseñar el avance que la doctrina consiguió en materia de “responsabilidad” internacional frente a las graves crisis humanitarias a través de la creación de una amplia gama de instituciones internacionales por parte del Consejo de Seguridad, como fue el caso del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY)⁵²⁷, del Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)⁵²⁸ -órganos judiciales *ad hoc*- y, pocos años después, de la Corte Penal Internacional (CPI), institución internacional esta última de carácter permanente e independiente destinada, como es sabido, a ejercer su jurisdicción sobre los crímenes más graves de trascendencia internacional, de conformidad con lo convenido en el denominado Estatuto de Roma⁵²⁹.

El objetivo principal de todo ello fue doble: Poner fin a la impunidad y juzgar a las personas que hubieran cometido crímenes de genocidio, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra o crimen de agresión. Por tanto, la comunidad internacional logró intensificar la cooperación entre las naciones, asegurando una efectiva acción de la justicia y, en última instancia, tratando de evitar que los cuatro crímenes quedaran sin castigo⁵³⁰. Aunque esos organismos judiciales internacionales han tropezado con ciertas dificultades para cumplir con su cometido, ello no es óbice para poder afirmar que, en el orden internacional, se implantaron nuevos mecanismos para impedir situaciones tan críticas como las anteriormente citadas y también para evitar las acusaciones de dualidad de criterios que permitieron que se pudiera hablar de “justicia de los vencedores”⁵³¹.

Aparte de la creación de los citados tribunales internacionales, la ONU estableció los Altos Comisionados para los Derechos Humanos y para los Refugiados y puso en pie las operaciones de mantenimiento de la paz con un mandato ampliado que, hoy en día, incluyen un listado de objetivos humanitarios.

Como consecuencia de lo expuesto, es decir, de la existencia de las muy diversas apreciaciones a nivel mundial de la actitud poco clara e imprecisa del Consejo de Seguridad, que impedían establecer una línea de actuación firme que pudiera ser invocada posteriormente como un precedente en casos de catástrofes humanitarias, la asistencia humanitaria se convirtió, como se

⁵²⁶ CORTEN, O., *Le droit contre la guerre: l'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, cit. p. 863.

⁵²⁷ Vid Resoluciones S/RES/808, 22 de febrero de 1993 y S/RES/827, 25 de marzo de 1993.

⁵²⁸ Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/955, 8 de noviembre de 1994.

⁵²⁹ El texto del Estatuto de Roma que se distribuyó como documento A/CONF/183/9 de 17 de julio de 1998. Enmendado por los *procés verbaux* de 10 de noviembre de 1998, 12 de julio de 1998, 8 de mayo de 2000, 17 de enero de 2001 y 16 de enero 2002; entró en vigor el 1 de julio de 2002.

⁵³⁰ SALIM, B., “Reflexiones sobre la Corte Penal Internacional y los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional”, *Quadernos de Criminología*, nº 23, 2013, pp. 4 y 5.

⁵³¹ Vid. *La répression internationale du génocide rwandais*, sous la direction de Laurence Burgorgue-Larsen, Centre de Recherches et d'Etudes sur les Droits de l'Homme et le Droit Humanitaire, Bruselas, Bruylant, 2003, p. 5.

señaló, en un tema central de la política exterior tanto de las grandes potencias como de pequeñas naciones⁵³², generando una preocupación esencial sobre una cuestión central: Tras lo sucedido en Kosovo ¿Debe el Derecho internacional legitimar una respuesta militar sin autorización del Consejo de Seguridad para frenar tanto los genocidios como otras violaciones de los derechos fundamentales?

La doctrina internacionalista se dividió en dos principales grupos opuestos.

Por un lado, quienes recomendaron adoptar medidas para salvar vidas humanas, incluso con el uso de la fuerza armada si fuera necesario, sin necesidad de contar con la autorización previa del Consejo de Seguridad. Se trató de un cierto activismo tendente, según sus defensores, a una internacionalización de la conciencia humana. Ese bloque apenas adujo argumentos. Su postura se basaba en fuertes indicios e incluso en pruebas remitidas por comisiones de investigación -comisiones *ad hoc*, informes de ACNUR, Cruz Roja, etc.- que informaban sobre violaciones flagrantes de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que eran consideradas como una suficiente justificación para iniciar una intervención o para responder a los ataques contra la población civil si el Consejo de Seguridad no se hacía cargo de sus responsabilidades. Por el otro lado se situaba el bloque “clásico” de Estados y juristas que condenaban el uso de la fuerza sin una autorización expresa y previa del Consejo, considerándola una actuación espontánea y una interferencia en los asuntos internos de los Estados al margen del marco jurídico que brinda una resolución del Consejo de Seguridad. La consideraban, por lo tanto, una violación de los principios básicos en los que se basa el Derecho internacional, es decir, la soberanía del Estado y la no intervención. En este grupo se encontraba la gran mayoría de los países en vías de desarrollo que consideraban todo tipo de intervención como una vuelta a la vieja práctica internacional que incluía la convertida “intervención de humanidad” que, a su juicio, no era otra cosa que una injerencia de los Estados poderosos en situaciones internas ajenas.

Por tanto, el dilema de la intervención humanitaria se planteó como un profundo reto para el futuro del ordenamiento jurídico internacional. Los mecanismos de la ONU se consideraban inadecuados para resolver los nuevos desafíos tras constatarse la inutilidad de las respuestas que se producían a nivel internacional para hacerlos frente. Era necesario cambiarlos, modificarlos o desarrollarlos para poder responder a las nuevas amenazas capaces de provocar nuevos conflictos armados como la proliferación de armas de destrucción masiva, las situaciones de extrema pobreza y también para responder al reto que suponen los grupos u organizaciones terroristas que golpean desde comienzos de siglo⁵³³.

Fue necesario tratar de conjugar en el seno de la ONU la responsabilidad de proteger con los intereses políticos y los principios de la soberanía y no intervención de un modo que satisficiera a las potencias mundiales con el fin de posibilitar el desarrollo de un principio de respuesta

⁵³² BEDERMAN, D. J., “Globalization, International Law and United States Foreign Policy”, *Emory Law Journal*, vol. 50, n° 3, 2001, p. 717.

⁵³³ *Vid.* BILDER, R.B., “Kosovo and the New Interventionism. Promise or Peril?”, *cit.*, p. 161; SCHACHTER, O., “The Right of States to Use Armed Force”, *Michigan Law Review*, vol. 82, 1984, pp. 1620-1629; BERMEJO GARCÍA, R., LOPEZ-JACOISTE DÍAZ, M-E., “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio autores”, *AEDI*, 2005, p. 3. Otros internacionalistas contemporáneos que, como ya pusimos de relieve, cuestionaron la legitimidad de la intervención humanitaria unilateral son Thomas Frank, Ian Brownlie y Bruno Simma.

internacional. De aquí nace la iniciativa del Secretario General de 1999⁵³⁴ por la que, en un corto periodo de tiempo, se abordó la responsabilidad de proteger aportando primero una reflexión sobre la naturaleza y marco jurídico de la misma y sobre el debate doctrinal existente con relación a ella y, después, sobre la acción de la comunidad internacional frente a recientes catástrofes humanitarias en las que se recurrió a ese principio, y en otras en las que fue bloqueado.

3. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN SU ORIGEN

En la sesión plenaria de la Asamblea General de 1999, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, hizo uso de la palabra para presentar su “Memoria anual sobre la labor de la Organización” centrada sobre temas relativos a la seguridad del ser humano, la soberanía del individuo, los derechos humanos y la dimensión de la intervención humanitaria en la década de los años 90. Este documento fue considerado a nivel internacional como un avance doctrinal que dio lugar a interesantes interrogantes sobre la intervención humanitaria. En especial como consecuencia de su afirmación en el sentido de que:

De la misma forma que hemos aprendido que el mundo no puede cruzarse de brazos cuando se cometen violaciones manifiestas y sistemáticas de los derechos humanos, hemos aprendido también que toda intervención, para recibir el apoyo sostenido de los pueblos del mundo, debe basarse en principios legítimos y universales” y que, con el objetivo de evitarlos había que apostar por “la formulación de una norma internacional en favor de la intervención para proteger a la población civil de las matanzas en masa⁵³⁵.

Un año después, Annan se dirigió una vez más a los Estados Miembros para presentar su informe “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI” en el que instó a la comunidad internacional a que adaptase el mecanismo de acción de la ONU a la nueva era, sugiriendo introducir la necesaria reforma de los imperfectos Capítulos VI y VII de la Carta. En ese sentido, preguntó a quienes criticaban la actitud internacional si la intervención humanitaria era en realidad contraria a la soberanía:

¿Cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda o Srebrenica y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común? [...] La intervención humanitaria es una cuestión delicada, plagada de dificultades políticas y sin soluciones fáciles. Pero sin duda no hay ningún principio jurídico -ni siquiera la soberanía- que pueda invocarse para proteger a los autores de crímenes de lesa humanidad. En los lugares en que se cometen esos crímenes y se han agotado los intentos por ponerles fin por medios pacíficos, el Consejo de Seguridad tiene el deber moral de actuar en nombre de la comunidad internacional. El hecho de que no podamos proteger a los seres humanos en todas partes no justifica que no hagamos nada cuando podemos hacerlo. La intervención armada debe seguir siendo siempre el último recurso, pero ante los asesinatos en masa es una opción que no se puede desechar⁵³⁶.

⁵³⁴ Iniciativa del Secretario General, S/1999/1257, *cit.*, p. 28.

⁵³⁵ Asamblea General, A/54/PV.4, 20 de septiembre de 1999, p. 4.

⁵³⁶ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, A/54/2000, 27 de marzo de 2000, párr. 217 y 219.

El planteamiento de Annan consiguió que los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre del Milenio celebrada del 6 al 8 de septiembre de 2000 aprobaran por unanimidad un “Plan de Reforma”⁵³⁷. De esa manera, consiguió igualmente superar la dicotomía de los bloques de opinión forjando una unidad mundial en la que los Estados miembros reafirmaron su fe en la Organización y en los propósitos y principios de la Carta que habían demostrado ser elementos indispensables para el desarrollo de un mundo más pacífico, próspero y justo. Se proclamaron como esenciales para las relaciones internacionales del siglo XXI determinados valores fundamentales como la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común. También se formularon diversos objetivos esenciales para hacer posible “la responsabilidad colectiva” de respetar y defender esos principios en el plano mundial: Paz, seguridad, desarme, democracia, derechos humanos, buen gobierno y protección de las personas vulnerables y, finalmente, se aprobó la propuesta canadiense⁵³⁸ de establecer una Comisión Internacional para tratar cuestiones relativas a la soberanía y la intervención (CIISE).

La CIISE fue copresidida por el australiano Gareth Evans -que había ocupado en su país el puesto de ministro de asuntos exteriores y más tarde ocupó el de presidente del *International Crisis Group*- y Mohamed Sahnoun, antiguo primer ministro argelino y consejero especial del Secretario General de la ONU en Somalia y en la región de los Grandes Lagos. Entre sus miembros se incluían partidarios y adversarios de la doctrina del derecho/deber de injerencia humanitaria, figurando entre estos últimos Cornelio Sommaruga, presidente del CICR entre 1987 y 1999⁵³⁹.

Constituida, como hemos dicho, a propuesta canadiense, la CIISE consideró el plan de reforma como su labor fundamental y comenzó por analizar la intervención internacional ante las catástrofes humanitarias prolongadas ocurridas en la sociedad internacional desde el fin de la Guerra Fría. La investigación abordó diversas cuestiones de índole jurídica, moral, operativa y política relacionadas con las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos respondiendo a la pregunta de si era adecuado que los Estados adoptaran medidas de carácter coercitivo en el contexto del “derecho de intervención humanitaria”.

La CIISE comenzó su informe aportando primero su observación acerca del uso de los diferentes conceptos hasta entonces utilizados, decidiendo prescindir de la palabra “humanitaria” en la locución “intervención humanitaria”, al considerar que carecía de utilidad y no ayudaba a avanzar con el debate ya que predeterminaba la propia cuestión de si se trataba o no de algo defendible. Había que sustituirla por “intervención” o, cuando procediera, por “intervención militar con fines de protección humana”. En conexión con ese cambio en el sentido terminológico, la Comisión dedujo que el uso de las expresiones “intervención humanitaria” o “derecho a intervenir” resultaría inadecuado por tres razones fundamentales:

⁵³⁷ Resolución de la Asamblea General, A/RES/55/2, 13 de septiembre de 2000.

⁵³⁸ Sobre la participación de Canadá en la promoción de la responsabilidad de proteger, BANDA, M., “The Responsibility to protect: Moving the Agenda Forward”, *United Nations Association in Canada*, 2007, p. 19. Disponible en:

<http://www.responsibilitytoprotect.org/files/UNA%20Canada%20Report%20on%20R2P.pdf>.

⁵³⁹ Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, *La Responsabilidad de Proteger*, (CIISE), Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI), Canadá, diciembre 2001. Vid. WEISS, T. G., y HUBERT, D., *The Responsibility to protect: Volume supplémentaire, research, bibliography, background*, Centre de Recherches pour le développement international, Ottawa, 2001.

En primer lugar, centran necesariamente la atención en las reivindicaciones, los derechos y las prerrogativas de los posibles Estados participantes en la intervención y no en las urgentes necesidades de los posibles beneficiarios de la acción. En segundo lugar, al limitarse al acto de intervención, esta formulación tradicional no tiene debidamente en cuenta que es preciso emprender iniciativas preventivas o de asistencia después de la intervención, dos aspectos que con demasiada frecuencia se han pasado por alto en la práctica. Y, en tercer lugar, aunque no debe insistirse demasiado en este punto, el discurso familiar contribuye de hecho a situar a la intervención por encima de la soberanía desde el inicio del debate: concede ventaja a la intervención antes siquiera de que comience la discusión, pues tiende a deslegitimar cualquier disensión tildándola de antihumanitaria⁵⁴⁰.

En los trabajos preparatorios de la CIISE se reflejó el consenso entre las diferentes escuelas científicas en el sentido de poner fin a la división mundial existente acerca de la doctrina de la intervención y de su puesta en práctica. Había que respetar en todo momento las disposiciones del Derecho internacional que impedían que se positivara un principio de intervención y, al mismo tiempo, aceptar cierta práctica de los Estados tendente a facilitar la protección humana que, como sugería el Secretario General, podría denominarse la responsabilidad de proteger, perdiendo así cualquier connotación intervencionista:

...el debate sobre la intervención con fines de protección humana no debe centrarse en el “derecho de intervenir” sino la “Responsabilidad de Proteger” [...] que implica evaluar los problemas desde el punto de vista de los que piden o necesitan apoyo y no de los que consideran la posibilidad de intervenir⁵⁴¹.

En cuanto a los instrumentos o mecanismos a los que hasta entonces había recurrido la comunidad internacional, la Comisión dispuso que, habida cuenta de la incapacidad o falta de voluntad demostrada en ocasiones por el Consejo de Seguridad para desempeñar el papel que se esperaba de él, resultaba difícil

descartar por completo otros medios alternativos de cumplir con la responsabilidad de proteger. Si el órgano ejecutivo rechaza expresamente una propuesta de intervención cuando están en juego cuestiones humanitarias o de derechos humanos o si no examina dicha propuesta en un plazo razonable de tiempo ¿Cuáles son las opciones al respecto?⁵⁴².

La Comisión estuvo a favor de la acción de la Asamblea General en respuesta a una catástrofe humanitaria si el Consejo no asumía su responsabilidad, incluso aunque esa opción no resultara del todo adecuada ya que se necesitaría una mayoría de dos tercios de Miembros que estuvieran a favor de la acción y que debería llevarse a cabo por vía de recomendaciones, es decir, a través de un procedimiento complejo y difícil de manejar como pudo comprobarse en los casos concretos en los que se utilizó, especialmente con motivo de la Resolución “Unidos para la paz”⁵⁴³. Con todo, se tuvo en cuenta que, no obstante, la mera posibilidad de que se pudiera recurrir a esa opción seguramente llevaría al Consejo de Seguridad a actuar de forma

⁵⁴⁰ Informe CIISE, *cit.*, p. 17.

⁵⁴¹ *Ibid.*, pp. 17 y 18.

⁵⁴² *Ibid.*, pp. 57.

⁵⁴³ BOWETT, D. W., *United Nations Forces. A Legal Study of United Nations Practice*, Stevens and Sons, London 1964.

más decisiva y adecuada⁵⁴⁴. También se pensó en que los Miembros de la organización pudieran recurrir a otras posibilidades como la prevista en el Artículo 52 de la Carta de la ONU, es decir, la acción de una Organización regional o subregional, aunque en este caso podría suceder lo que aconteció con la intervención de la OTAN en Kosovo.

La existencia de otros métodos de respuesta no resolvería el dilema -por el que se estableció la Comisión -entre el principio de la soberanía y la no intervención. El objetivo era lograr que el innovador principio de la responsabilidad de proteger se estableciera como un mecanismo de la Institución internacional que garantizara a todo Estado el respeto de la competencia exclusiva sobre sus asuntos internos si dicho Estado cumplía con su obligación de proteger⁵⁴⁵. Con este fin la responsabilidad de proteger incluiría, en primer lugar, la responsabilidad primaria del Estado de proteger a su población, indicando sin embargo que el respeto de la soberanía del Estado por parte de la comunidad internacional quedaría supeditada a la condición de que el propio Estado se comprometiera a emplear todos los medios necesarios para proteger a su población y se abstuviera de cometer contra ella actos que constituyeran crímenes internacionales⁵⁴⁶.

En segundo lugar, la responsabilidad de la comunidad internacional surgiría en caso de que la población estuviera siendo víctima de represiones por parte de las autoridades del Estado o sufriendo el colapso de sus estructuras -Estado fallido- y ese Estado no cumpliera con sus obligaciones frente a sus ciudadanos porque no pudiera atajar o evitar el sufrimiento o porque, como establece explícitamente el informe, fuera el autor material de los crímenes o atrocidades, o cuando las acciones que tuvieran lugar en dicho Estado supusieran una amenaza directa para otras personas que vivieran fuera de él⁵⁴⁷. En ese caso deberían tomarse medidas por la comunidad internacional que obligaran al Consejo de Seguridad a hacerse cargo de su responsabilidad, aceptando la responsabilidad colectiva de proteger y el deber de actuar, comprometiéndose a no ignorar la situación y a cumplir con la obligación de tomar medidas autorizando una acción internacional, con o sin el uso de la fuerza, para mitigar las consecuencias o reprimir las violaciones criminales del Derecho internacional.

Sin embargo, la responsabilidad de proteger no significaba tan solo una responsabilidad de reaccionar o de intervenir militarmente, sino que el mecanismo era más amplio y abarcaba otras posibilidades conexas como la “responsabilidad de prevenir” y “la responsabilidad de reconstruir”⁵⁴⁸.

⁵⁴⁴ Informe CIISE, *cit.*, p. 58, puntos 6.29 y 6.30.

⁵⁴⁵ MANI, V. S., “Humanitarian Intervention Today”, *RCADI*, vol. 313, 2005, pp. 310 y 311.

⁵⁴⁶ La CIISE señala que esa responsabilidad ...en primer lugar, implica que las autoridades estatales son responsables de proteger la seguridad y la vida de los ciudadanos y promover su bienestar; en segundo lugar, sugiere que las autoridades políticas nacionales son responsables ante los ciudadanos a nivel interno y ante la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas; y, en tercer lugar, significa que los agentes del Estado son responsables de sus actos, es decir, que han de rendir cuentas de sus actos u omisiones. Este concepto de soberanía está respaldado por la creciente influencia de las normas de derechos humanos y la mayor presencia en el discurso internacional del concepto de seguridad humana, (Informe CIISE, *cit.*, punto 2.15, p. 14).

⁵⁴⁷ *Ibid.*, p. 18, punto 2.31.

⁵⁴⁸ Informe CIISE, p. 18; Sobre esta cuestión, *vid.* GARETH, E., *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2008, y BELLAMY, A. J., *A Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*, Polity Press, Cambridge, 2009.

1 - La responsabilidad de prevenir

A partir de ahí, puede afirmarse que son tres los pilares en los que, según la CIISE, se basa la responsabilidad de proteger. En primer lugar, la responsabilidad de prevenir. Constituye el pilar más importante que no solo ayudaría a salvar cientos de miles de vidas, sino que también ahorraría a los Estados miles de millones de dólares. Esa estrategia supone, principalmente, la responsabilidad del Estado en materia de protección de los derechos humanos y de los pueblos. El objetivo se cumple eliminando todas las causas profundas y directas que hacen posibles los conflictos internos u otras que ponen en peligro a la población⁵⁴⁹.

La Comisión también consideró el pilar de la prevención de los conflictos como un asunto de alcance mundial puesto que el fracaso podía tener repercusiones a nivel internacional. Para evitar que esto ocurriera, los Estados deberían cooperar adoptando medidas preventivas para reducir la probabilidad de que al final se hiciera necesario recurrir a la intervención. En ese ámbito era preciso señalar la labor destacada de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad -en el marco de los artículos 10 y 11 y del Cap. VI de la Carta de la ONU- a la hora de fortalecer el mandato de las Naciones Unidas para la prevención de conflictos. Así, entre las resoluciones de la Asamblea General merece la pena, por su importancia, mencionar la A/RES/47/120 titulada “Un programa de paz: diplomacia preventiva y cuestiones conexas”, de 10 de febrero de 1993 y la A/RES/51/242, titulada “Suplemento de un programa de paz”, de 26 de septiembre de 1997, que proyectó un sistema de alerta temprana. En cuanto a las adoptadas por el Consejo de Seguridad es de destacar la que llevaba por título “Papel del Consejo de Seguridad en la prevención de los conflictos armados”, (S/PRST/1999/34, de 30 de noviembre de 1999) y la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad en relación a “La función del Consejo de Seguridad en la prevención de los conflictos armados”, (S/PRST/2000/25, 20 de julio de 2000). Tanto las resoluciones de la Asamblea como las del Consejo hacían hincapié en la importancia que tenía centrarse en los profundos problemas socioeconómicos de los conflictos interestatales, la promoción de los derechos humanos, el estado de derecho y la democratización para prevenir los conflictos.

En conexión con esa labor de prevención establecida por el CIISE hay que poner de relieve la importancia del “Informe sobre la prevención de los conflictos armados”⁵⁵⁰, de 2001, presentado por el Secretario General para subrayar la trascendencia de la cooperación internacional encaminada a la prevención mediante el análisis y las recomendaciones sobre las iniciativas dentro de las Naciones Unidas tendentes a reducir la percepción de las amenazas, eliminar los riesgos y fomentar la paz y la seguridad internacionales, estableciendo una prevención estructural a largo plazo. Las medidas recordaban la importancia del papel que desempeña la asistencia internacional para el desarrollo sostenible de un Estado que se encuentra al borde de un conflicto o inmerso

⁵⁴⁹ En otras palabras: La fuerte voluntad nacional de garantizar un trato justo y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos constituye una sólida base para la prevención de conflictos. La rendición de cuentas y la gobernanza, la protección de los derechos humanos, la promoción del desarrollo social y económico y la distribución equitativa de los recursos son los medios necesarios para conseguirlo. (Informe CIISE, *cit.*, p. 21, punto 3.2).

⁵⁵⁰ Informe sobre la prevención de los conflictos armados, A/55/985-S/2001/574, 7 de junio de 2001, pp. 18-33.

en él y la acción humanitaria relativa a la seguridad alimentaria, asistencia alimentaria de emergencia, refugiados o medios de difusión de información pública, entre otros. Indicaba igualmente que entre las interacciones en pro de la prevención también existen programas y proyectos de desarrollo regionales y no gubernamentales que pueden ayudar en las investigaciones centradas en la alerta temprana y en formar la opinión pública. En cuanto a los mecanismos gubernamentales, destacaba la creación por parte de la OSCE de mecanismos destinados a prevenir las crisis internas en Europa.

2 - La responsabilidad de reaccionar

El segundo pilar de la responsabilidad de proteger es la responsabilidad de reaccionar. Prevé, por encima de todo, el uso de las medidas menos intrusivas y coercitivas posibles -por ejemplo, la cooperación internacional en materia de asistencia internacional y el fortalecimiento de su capacidad-y solo como último recurso y en caso extremo, medidas coercitivas para dar respuesta a situaciones de violencia en contra de la seguridad humana que podían ser de carácter, político, económico o judicial y, en casos extremos, -pero solo en casos extremos- podían incluir también la acción militar⁵⁵¹. En cuanto a cuáles son aquellas situaciones que se califican como «excepcionales y que conmueven la conciencia de la humanidad afectando a la estabilidad del orden internacional», el informe indicaba que se podía recurrir a los mecanismos disponibles de “intervención” cuando reina el caos dentro de un Estado o cuando el conflicto civil y la represión son tan violentos que la población se ve amenazada por masacres, genocidio o depuración étnica en gran escala⁵⁵². Se trata de mecanismos de respuesta de la ONU, o de los Estados, tanto individual como bilateral o multilateralmente, a través de Organizaciones como la UE, la OSCE, la OTAN o la CEDEAO que podrían proteger cuando la autoridad estatal soberana en cuestión no quisiera o no pudiera hacer efectiva dicha protección.

La cuestión de la “intervención militar” fue desarrollada de manera escrupulosa en el informe de la CIISE. Ese último recurso de la comunidad internacional debía cumplir todos y cada uno de los seis requisitos que desarrollamos a continuación: autoridad competente, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionados y posibilidades razonables de éxito⁵⁵³.

La CIISE consideró que la intervención solo podía implicar el uso de la fuerza armada como una medida excepcional y extraordinaria. Por ello debería existir o ser inminente una circunstancia de características tales como para poder causar un daño humano grave e irreparable como grandes pérdidas de vidas humanas, reales o previsibles, con o sin intención genocida, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado, de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado, o depuración étnica a gran escala, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación. Además, quedarían incluidos entre estos daños los “*Conscience-Shocking*” que son los actos de genocidio definidos en la Convención de 1948, las masacres, la depuración étnica, los crímenes de lesa humanidad y

⁵⁵¹ Informe CIISE, *cit.*, p. 33, punto 4.1.

⁵⁵² *Ibid.*, pp. 35-36, punto 4.13.

⁵⁵³ *Ibid.* pp. 36, punto 4.16.

las violaciones del derecho internacional humanitario y también el colapso del Estado que expone a su población a la inanición masiva o la guerra civil, así como los desastres naturales de grandes proporciones a los que el Estado no quiera o no pueda hacer frente, ni solicita asistencia y que provocan o puedan provocar importantes pérdidas humanas.

La CIISE exigía también la intención correcta. Reconociendo que los motivos humanitarios no siempre habían sido el principal motivo que había llevado a los Estados a actuar, incluso aunque la acción contara con la autorización del Consejo de Seguridad, indicó que cualquier otro motivo para el uso de la fuerza, como el derrocamiento de un régimen, ejercicio del derecho de libre determinación o modificación de fronteras, carecería de justificación. Por tanto, una buena manera de garantizar la intención correcta era asegurar que la intervención militar tuviera carácter colectivo o multilateral, que no fuera llevada a cabo por un solo Estado⁵⁵⁴ y que contara con un claro respaldo de las víctimas y de la opinión pública regional

En tercer lugar, la intervención solo podría llevarse a cabo como último recurso. Únicamente estaría justificada cuando fuera la última opción tras haberse intentado todas las demás y cuando existieran suficientes motivos razonables para creer que otras medidas menos enérgicas no habrían dado fruto.

Como cuarto elemento exigía que los medios utilizados fueran proporcionados a las necesidades. Se trata, como se sabe, de un principio del Derecho internacional procedente de la doctrina y basado en los trabajos de la CDI y la CIJ, que la CIISE hizo suyo al señalar que la escala, la duración y la intensidad de la intervención militar prevista debía ser la mínima necesaria para alcanzar el objetivo de protección humana buscado.

También se estableció como requisito el de las posibilidades razonables de éxito. En coherencia con el principio anterior, la acción debía tener posibilidades razonables de éxito y en ningún caso debía provocar más víctimas que la inacción. Por ello, en primer lugar, debía existir una posibilidad razonable de poder atajar o evitar que se produjeran aquellos daños por los que se realizó la intervención. La intervención militar se efectuaría únicamente si tuviera posibilidad de acabar con éxito. Por el contrario, no se justificaría si se temiera no poder lograr realmente el primordial objetivo de protección de las personas o si se pensara que la intervención podía ser más perjudicial que la inacción o si su realización pudiera desencadenar un conflicto mayor.

Hemos dejado para el final el requisito que provocó mayor polémica: El de la autoridad competente, es decir, el de saber quién puede ejercer esa responsabilidad de proteger. Según la CIISE, esta cuestión tiene como base fundamental diversas normas o principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas como la no intervención del artículo 2.7, la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de la ONU en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales del artículo 24, la determinación de la situación de acuerdo con el artículo 39 y la adopción de medidas coercitivas previstas en los artículos 41 y 42 que son competencia del Consejo de Seguridad. La Comisión aludió también al Capítulo VIII en el que se reconoce la labor de las Organizaciones regionales, de forma que, aunque el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad primordial para actuar, eso no impide que pueda autorizar a una Organización regional, una coalición *ad hoc*, para que lleve a cabo la tarea en determinadas situaciones⁵⁵⁵. Sin embargo, la cuestión se planteaba cuando el mecanismo previsto por la Carta deja de funcionar

⁵⁵⁴ *Ibid.* p. 40, puntos 4.33, 4.34 y 4.35.

⁵⁵⁵ *Ibid.*, p. 52, punto 2.7.

como consecuencia de la interposición del veto. En otras palabras: Una acción que la comunidad internacional considera necesaria queda supeditada a los intereses de una o varias de las grandes potencias. En esas condiciones, la CIISE consideraba que cuando están en juego cuestiones humanitarias o de derechos humanos resultaba difícil descartar por completo otros medios alternativos. Como tales medios se refería a la posible actuación de la Asamblea General sobre la base de la Resolución *Uniting for peace* y al recurso al Capítulo VIII de la Carta.

En este punto, es preciso señalar que con inmediata anterioridad a la presentación del Informe de la CIISE -diciembre de 2001- se habían producido los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington D.C. que causaron cerca de tres mil víctimas mortales. El acto terrorista fue cometido por “Al-Qaeda”, organización terrorista con base en Afganistán. Estados Unidos lo consideró una masacre a gran escala y la comunidad internacional, profundamente consternada, no tardó en tomar medidas contra el terrorismo⁵⁵⁶. Los instrumentos jurídicos que se fueron adoptando a partir de ese momento preocuparon a los expertos que estaban terminando de preparar el Informe de la CIISE ante la posibilidad de que se empleara la responsabilidad de proteger como un pretexto para una invasión⁵⁵⁷ y por ese motivo se hicieron eco de lo acontecido en la parte introductoria del Informe.

Como se recordará, aquellos sucesos pusieron en primer plano la acción de la comunidad internacional frente al terrorismo. En menos de 48 horas, el Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad la Resolución 1368 que condenaba los atentados y abría el camino para la campaña militar que vino a continuación sobre una base jurídica poco explícita y muy discutida por la doctrina: la legítima defensa prevista en el artículo 51 de la Carta. Siete días después, aprobó la Resolución 1373⁵⁵⁸ que impuso a todos los Estados miembros de la ONU la obligación de adoptar medidas concretas en la lucha contra el terrorismo, de acuerdo con el Cap. VII de la Carta de las Naciones Unidas. Ambas resoluciones fueron y siguen siendo una referencia para las siguientes actuaciones y sirvieron como precepto para legitimar posteriores acciones internacionales.

A finales del año, Estados Unidos y el Reino Unido declararon la guerra contra el terrorismo en legítima defensa⁵⁵⁹, atacando y ocupando Afganistán. Al año siguiente, la Administración del presidente G. W. Bush, adoptó la nueva estrategia defensiva de los Estados Unidos en la que se establecía la “guerra preventiva” y la “guerra al terror”, abriendo así la puerta para una posible futura intervención no solo contra el terrorismo sino también contra aquellos Estados que producen o adquieren armas de destrucción masiva que podrían utilizarse contra EE. UU.⁵⁶⁰. Todo parece indicar

⁵⁵⁶ Resolución de la Asamblea General, A/RES/55/2, *cit.*, párr. 9.

⁵⁵⁷ DOMESTICI-MET, M. J., “Humanitarian Action-A Scope for the Responsibility to Protect: Part II: Responsibility to Protect-A Legal Device Ready for Use”, *GJIL*, vol. 2, 2010, pp. 960-961; MOLIER, G., “The humanitarian intervention and the responsibility to protect after 9/11”, *Netherlands International Law Review*, vol. 53, 2006, pp. 37-62.

⁵⁵⁸ Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/1373, sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo, de 28 de septiembre de 2001. *Vid.* Mandato del Comité Contra el Terrorismo, disponible en la página web: <http://www.un.org/es/sc/ctc/>

⁵⁵⁹ Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, S/RES/1368, 12 de septiembre de 2001, y S/RES/1373, 28 de septiembre de 2001.

⁵⁶⁰ El discurso del presidente Bush incluyó a Saddam Hussein, Corea del Norte e Irán en lo que el Presidente lo llamo el “Eje del Mal” (Axis of Evil), era evidente que los intereses de EE. UU: iban más allá de la

que a los estadounidenses y los británicos les unieron los intereses particulares más que la solidaridad; de modo que actuaron de acuerdo con los informes y pruebas presentados por sus propias agencias especializadas que resultaron ser erróneos⁵⁶¹, como sucedió en la guerra contra Iraq de 2003.

Ante aquellos acontecimientos, los expertos de la CIISE, teniendo en cuenta las Resoluciones 1368 y 1373, en la parte introductoria de su Informe dieron su visión sobre los ataques sin entrar en detalles, indicando que la situación se había producido cuando la Comisión ya había concluido su trabajo y que el propósito del Informe no era el de guiar a los Estados que sufrían atentados contra sus ciudadanos sino a los que se les pedía que protegieran a seres humanos en casos de crisis humanitarias y, por tanto, excluían la respuesta internacional frente al terrorismo que, como sabemos, sigue considerándose un tema de legítima defensa si tenemos en cuenta Resoluciones más recientes del Consejo de Seguridad como las 2170-2178 (2014), la 2249 (2015) y la 2253 (2015).

3 - La responsabilidad de reconstruir

Volviendo tras este largo inciso a los pilares de la responsabilidad de proteger, digamos, finalmente, que el tercero de ellos es la responsabilidad de reconstruir tras los conflictos de larga duración -principalmente los étnicos y religiosos- en los que se causan bajas civiles y se devastan las infraestructuras y los recursos vitales a todos los niveles, afectando a los sectores más vulnerables de la población que logra permanecer con vida, como son mujeres, niños, ancianos y enfermos.

En este punto conviene recordar que, a principios de la década de los noventa del pasado siglo, en diversos textos internacionales se había comenzado a reflexionar sobre las etapas de posguerra, es decir, sobre las consecuencias de las crisis y el deber de reconstrucción. Entre ellos destacan las contribuciones del Secretario General, Boutros Ghali, en su estrategia de “*Peace Building*” de su “Agenda para la paz” (1992) y el “Suplemento” (1995), enfatizando la consolidación de la paz después de un conflicto. Los que se produjeron por entonces indicaban que las medidas previstas no siempre alcanzaron sus objetivos, siendo el caso de Somalia el mejor ejemplo de que así fue. Por ello se consideró necesario desarrollar un nuevo plan para impedir que

desmantelarían de las redes terroristas en Afganistán. Vid. *National Security Strategy of the United States of American*, September 2002.

⁵⁶¹ El antiguo primer ministro británico Tony Blair admitió en julio de 2016 que las pruebas que proporcionaron los servicios de inteligencia para justificar la guerra de Irak, que aseveraron que Saddam Hussein todavía poseía grandes reservas escondidas de armas de destrucción masiva en 2003 y que estaba procurando conseguir y producir más de manera clandestina y lo acusaron también de tener relaciones con grupos terroristas, resultaron ser erróneas. Las Naciones Unidas, representada por Mohammed Al-Baradei ya había inspeccionado las instalaciones de Irak por mandato del Consejo de Seguridad en 2002-2003 y no presentó ninguna evidencia de armas de destrucción masiva reales. Blair sostuvo que aceptaba “toda la responsabilidad” de los errores a los que apunta el llamado informe Chilcot, que sostiene que el Gobierno subestimó las consecuencias de la guerra y no agotó todas las opciones pacíficas antes de dar luz verde a la invasión. The Report of the Iraq Inquiry “Chilcot”, 6 July 2016, <http://www.iraqinquiry.org.uk/media/247010/2016-09-06-sir-john-chilcots-public-statement.pdf>; ELBARADEI, M., *The Status of Nuclear Inspections in Iraq*, New York, 27 January 2003: <http://www.un.org/News/dh/iraq/elbaradei27jan03.htm>.

dichas situaciones se volvieran a producir, incluyendo para ello un proceso de reconciliación nacional, de forma que los antiguos oponentes unieran sus esfuerzos para reconstruir las localidades devastadas. En ese sentido, la CIISE puso de relieve en su informe la importancia de la asistencia internacional después de una intervención para conseguir la “recuperación, reconstrucción y reconciliación, eliminando las causas del daño que la intervención pretendía atajar o evitar”⁵⁶². También hizo referencia a los ámbitos de actuación que consideraba primordiales, tanto para que los desplazados regresaran a sus lugares de origen como para el restablecimiento de la paz, la seguridad, la justicia y el desarrollo económico. Según la Comisión, las fuerzas de intervención debían crear un entorno seguro y protegido para que los desplazados regresaran a sus territorios sin temer a que se produjera una venganza o una “depuración étnica inversa”⁵⁶³. En ese sentido, toda parte involucrada en el conflicto debía iniciar un proceso sistemático de desarme de las personas. El Informe no hacía referencia, sin embargo, a otras medidas como fondos y recursos, voluntad internacional real y cooperación internacional productiva para el renacimiento de los mercados que también son necesarias en el posconflicto.

4. LA “RECONDUCCIÓN” DEL INFORME DE LA CIISE

4.1 El Informe del Grupo de Alto Nivel de 2004

Al igual que sucedió con la injerencia humanitaria tras el Congreso de París de 1987, la publicación del Informe de la CIISE causó un gran revuelo en una parte de la doctrina internacionalista a la vista de las novedades que parecía que iba a introducir en un ámbito hasta ese momento completamente cerrado bajo llave por el Consejo de Seguridad. Sin embargo, la petición, en septiembre de 2003, hecha por el Secretario General Kofi Annan al antiguo primer ministro de Tailandia, Anand Panyarachun, para que presidiera un Grupo de Alto Nivel (GAN) al que se encargaba evaluar las nuevas amenazas a la paz y al ámbito de la seguridad, con especial referencia al genocidio y el terrorismo, supuso el primer paso de lo que supondría una reconducción de la responsabilidad de proteger hacia los cauces tradicionales del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales. Se pedía también al GAN que formulara recomendaciones para lograr una posible reforma del mecanismo de acción ONU y aportara nuevas ideas acerca del tipo de normas que considerara necesarias al respecto y para reestructurar y renovar las instituciones, tal como necesitaba la ONU para responder ante los nuevos desafíos⁵⁶⁴. Los siguientes pasos en la reconducción vendrían dados por el Informe del Secretario General, Kofi A. Annan, de marzo de 2005, titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, libertad y derechos humanos para todos”, y por el Documento Final de la Cumbre del Milenio celebrada en 2005.

⁵⁶² *Ibid.*, sinopsis, p. XI.

⁵⁶³ *Ibid.*, p. 45, punto 5.8.

⁵⁶⁴ *Vid.* MÜLLER, J. M., *Reforming the United Nations: The Quiet Revolution*, vol. 4, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 2001.

En 2004, el Secretario General presentó el informe final del GAN titulado: “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”⁵⁶⁵. Trataba -además de las guerras civiles que comportaban genocidios y otras atrocidades a gran escala- sobre las amenazas excluidas en el Informe de la CIISE, incluido el terrorismo y la pobreza extrema. Aportaba, por consiguiente, una nueva visión de la seguridad colectiva para hacer frente a todas las amenazas principales a la paz y la seguridad internacionales. Ponía de relieve, no obstante, que la noción tradicional de la amenaza a la paz y seguridad era aún más amplia, incluyendo:

«cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva de las oportunidades de vida y socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional»⁵⁶⁶.

En la primera parte de su Informe, el GAN señaló que la respuesta ineficaz y la falta de equidad de las instituciones de seguridad colectiva eran indicios que revelaban cuáles eran las amenazas que realmente importaban a la comunidad internacional, poniendo al efecto un ejemplo comparativo: entre abril y julio de 1994, durante 100 días, Ruanda -un país cuya población es treinta y seis veces menor que la de Estados Unidos- sufrió cada día un número de víctimas mortales equivalente a tres atentados del 11 de septiembre de 2001 y, sin embargo, seis semanas después de comenzar el genocidio, pocos Estados habían ofrecido enviar tropas y la misión de la ONU se desplegó cuando el genocidio ya había acabado⁵⁶⁷.

Al observar con estupor la pasividad glacial -empleando los términos de las Naciones Unidas- con que la comunidad internacional había reaccionado frente a otras violaciones masivas de derechos humanos como las que habían tenido lugar en Somalia, Bosnia-Herzegovina, Kosovo o Darfur, el GAN reconoció en su Informe la obligación primaria de proteger a la población civil, indicando que el hecho observado le había obligado a centrar su atención no en la inmunidad de los gobiernos soberanos sino en sus obligaciones, tanto respecto de su propio pueblo como de la comunidad internacional en general⁵⁶⁸.

Todo aquello significaba que el legado de la “intervención por motivos humanitarios” llegaba a convertirse en el concepto de la “Responsabilidad de Proteger”. El párrafo 203 del Informe reiteraba esa conclusión y también marcaba una diferencia con relación a las teorías

⁵⁶⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, A/59/565, 2 de diciembre de 2004, pp. 4 y 6.

⁵⁶⁶ *Ibid.*, p. 12.

⁵⁶⁷ *Ibid.*, pp. 25 y 26, párr. 41.

⁵⁶⁸ Existe un reconocimiento cada vez mayor de que el problema no es el derecho a intervenir de un Estado sino la obligación de proteger que tienen todos los Estados cuando se trata de seres humanos que sufren una catástrofe que se puede evitar, ya se trate de homicidios o violaciones en masa, de la depuración étnica mediante el terror y la expulsión por la fuerza, de matarlos deliberadamente de hambre o de exponerlos a enfermedades. Está cada vez más aceptado por otra parte que si bien incumbe a los gobiernos soberanos la responsabilidad primordial de proteger a sus propios ciudadanos de catástrofes de esa índole, cuando no pueden o no quieren hacerlo es la comunidad internacional en general la que debe asumir esa responsabilidad, que comprende un proceso que va de la prevención y la respuesta a la violencia de ser necesaria a la reconstrucción de sociedades devastadas. Lo primordial debe ser ayudar a que se ponga término a la violencia, sea por conducto de la mediación o de otro mecanismo, y proteger a la población con medidas tales como el envío de misiones humanitarias, de derechos humanos o de policía. La fuerza, si hay que usarla, debe constituir un último recurso. (*Ibid.*, p. 63, párr. 201).

predecesoras relativas al derecho a intervenir frente a las graves infracciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos al afirmar expresamente:

Aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas a gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir⁵⁶⁹.

El informe establecía en su tercera parte que la obligación de proteger a la población civil para que no sufra las consecuencias del conflicto corresponde también a los beligerantes, según el derecho internacional humanitario establecido en Ginebra⁵⁷⁰.

De acuerdo con lo señalado, el GAN cerró la puerta a la posibilidad de llevar a cabo una intervención militar sin autorización previa del Consejo de Seguridad, rechazando de manera directa la doctrina estadounidense de la “guerra preventiva” y defendiendo, como acabamos de señalar, que el problema no era “el derecho a intervenir” de los Estados sino “la obligación de proteger” como señalaba la CIISE. De hecho, el informe no hizo referencia siquiera a las propuestas y sugerencias sobre la “legítima defensa” o a si el Consejo de Seguridad debería aportar una doctrina que aclarara todo lo relativo a las autorizaciones o ratificaciones *a posteriori* del uso de la fuerza.

Por último, el Grupo realizó una referencia similar a los principios precautorios de la responsabilidad de reaccionar que estableció el Informe de la CIISE, apoyando lo relativo a la responsabilidad de ayudar al Estado en la posguerra proponiendo que el Consejo de Seguridad estableciera, en base al artículo 29 de la Carta, comisiones para la consolidación de la paz como un nuevo órgano subsidiario que le ayudara en el desarrollo de sus funciones. Además, por encima de cualesquiera otras condiciones, el Consejo de Seguridad debería, al hacer uso o aprobar el uso de la fuerza, tener en cuenta cinco criterios básicos: La gravedad de la amenaza, el propósito correcto, que se tratara del último recurso, la proporcionalidad de los medios utilizados y el estudio de las consecuencias previsibles⁵⁷¹. A diferencia de la CIISE, el GAN se refirió a los fondos de reinserción y rehabilitación para la recuperación y recomendó el establecimiento de un fondo permanente para la consolidación de la paz, de cuantía no inferior a 250 millones de dólares para ayudar a los gobiernos en la fase ulterior de la crisis⁵⁷².

4.2 El Informe del Secretario General de 2005

El siguiente paso tendente a la adaptación de la responsabilidad de proteger a la Carta de las Naciones Unidas lo constituyó el Informe del Secretario General Kofi Annan, preparatorio de la Cumbre Mundial de 2005, titulado “*Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*”. Hecho público en marzo de 2005⁵⁷³, aportaba un

⁵⁶⁹ *Ibid.*, p. 63, párr. 203.

⁵⁷⁰ *Ibid.*, p. 70, párr. 233.

⁵⁷¹ *Ibid.*, p. 95, párr. 56.

⁵⁷² *Ibid.*, p. 69, párr. 228.

⁵⁷³ Informe del Secretario General, A/59/2005, de 21 de marzo de 2005.

programa de prioridades máximas para la Cumbre Mundial de septiembre de aquel mismo año que, en vista de los progresos realizados desde que se publicó su Informe de 1999, soslayaba la necesidad de que se avanzara a la hora de hacer frente a las catástrofes humanitarias. En su introducción, Annan enumeraba los puntos importantes de los informes del CIISE y del GAN, señalando, una vez más, la profunda división de opiniones que había existido entre los Estados miembros respecto al reciente uso de la fuerza en Oriente Medio y sus efectos, implicando diversas consideraciones relativas a la reforma del sistema de seguridad colectiva y a la no aceptación de que la responsabilidad de proteger fuera utilizada en el futuro como excusa para que los Estados pudieran llevar a cabo intervenciones militares a título particular. Por otra parte, recordando lo ocurrido desde la Declaración del Milenio que había erosionado la confianza en la ONU, el Secretario General trataba en su Informe el concepto esencial de libertad y su relación con el desarrollo, la seguridad y el respeto de los derechos humanos.

A efectos de nuestro estudio, los apartados más relevantes del Informe son los que aparecen en la tercera parte del mismo sobre la *libertad de vivir sin temor* a la que todo ser humano tiene derecho y, en la cuarta, sobre la *libertad para vivir con dignidad*, que versa sobre la protección de los derechos humanos como tarea fundamental del Estado de derecho y de la democracia. Es precisamente en este apartado donde el Secretario reafirmó la responsabilidad de proteger en dos ocasiones: la primera, indicando que había llegado la hora de que los gobiernos rindieran cuentas ante sus ciudadanos y ante los demás gobiernos, del respeto de la dignidad de la persona, ya que, de acuerdo con el párr. 203 del informe del CIISE era necesario asumir la responsabilidad de proteger y, cuando fuera necesario, de actuar en consecuencia. La segunda, que se encuentra entre las decisiones que propone a los Jefes de Estado y de Gobierno para lograr el objetivo de vivir con dignidad, afirmando que éstos deberían adoptar el principio de la responsabilidad de proteger como base para la acción colectiva contra el genocidio, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y convenir en actuar con arreglo a dicho principio. El Secretario General dejó de nuevo un pequeño resquicio a la acción sin autorización del Consejo de Seguridad al admitir la posibilidad de que ratificara acciones ya realizadas pero afirmó, no obstante, que la tarea no consistía en buscar alternativas al Consejo de Seguridad sino en lograr que éste funcionara mejor.

4.3 La Declaración Final de la Cumbre Mundial de 2005

En la Cumbre Mundial, celebrada en Nueva York del 14 al 16 de septiembre de 2005, los dirigentes de todos los países celebraron la histórica reunión con una agenda muy completa y acordaron adoptar medidas sobre diversos desafíos mundiales relativos al desarrollo, el terrorismo, la consolidación y el mantenimiento de la paz, la protección de los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley, la asistencia humanitaria y la responsabilidad de proteger.

Los párrafos 138 y 139 de la Resolución de la Cumbre⁵⁷⁴ recogieron el principio de la responsabilidad de proteger reconociendo que la soberanía era una responsabilidad tanto del Estado como de la comunidad internacional, excluyendo la posible autorización de una intervención militar por parte de la Asamblea General y reconociendo la exclusividad al respecto del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta. El

⁵⁷⁴ Documento Final de la Cumbre Mundial, A/RES/60/1, 16 de septiembre de 2005.

texto no hacía referencia a la posibilidad de autorizar *a posteriori* una intervención llevada a cabo sin su consentimiento, como parecía aceptar el Secretario General en su informe de marzo del mismo año:

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

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

La importancia de aquellos términos fue muy grande ya que no recogían el modo de ver de un grupo de expertos -como sucedía en el caso de los informes del CIISE y del GAN- o el particular del Secretario General de la ONU sino la opinión de los Estados, es decir, de los sujetos fundamentales del orden internacional. El Documento Final significaba un importante avance a nivel jurídico internacional al desarrollar el concepto de soberanía -por primera vez, trescientos sesenta y ocho años después de que lo hiciera el Tratado de Westfalia de 1648- y asumir que la comunidad internacional hacía suyas las obligaciones morales y políticas de los Estados miembros al objeto de cambiar sus comportamientos políticos hacia sus propios ciudadanos, comprometiéndose a garantizar que no se volvieran a cometer las atrocidades de Ruanda y Srebrenica (Bosnia). La responsabilidad de todo Estado de proteger a su población contra los cuatro crímenes fue admitido y consagrado por la unanimidad de los jefes de gobierno presentes en la Cumbre de 2005 y reconocido por el Consejo de Seguridad en 2006 al aprobar las disposiciones de los párrafos 138 y 139 transcritos⁵⁷⁵, dándolas, como se ha llegado a decir, «una fuerza normativa, una sustancia catalizadora para el cambio institucional y un marco de acción activa y reactiva cuando falla la prevención»⁵⁷⁶. Sin embargo, no dejaba margen a acción alguna que no fuera conforme al sistema establecido en la Carta de las Naciones Unidas.

El Documento Final encargó a la Asamblea General que siguiera examinando la responsabilidad de proteger, así como sus consecuencias, «teniendo en cuenta los principios de la Carta

⁵⁷⁵ Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1674, 28 de abril de 2006, párr. 4.

⁵⁷⁶ EVANS, G., *Responsibility to Protect (R2P): The ICISS Commission Fifteen Years On*, Simons Papers in Security and Development, n° 54/2016, School for International Studies, Simon Fraser University, Vancouver, October 2016, p. 3.

de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional». Es lo que se viene haciendo desde entonces a través de las reuniones de la Oficina de las Naciones Unidas para la prevención del genocidio y la responsabilidad de proteger, creada por la Asamblea General en cumplimiento del encargo hecho en 2005 por la Cumbre del Milenio. De los progresos realizados en esta materia ha ido dando cuenta el Secretario General de la ONU en sus informes anuales sobre la responsabilidad de proteger.

5. ÚLTIMOS DESARROLLOS DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y PROBLEMAS QUE PLANTEA SU APLICACIÓN

Una cuestión no completamente resuelta en los documentos hasta ahora citados fue la de determinar, en caso de que se considerara aplicable la responsabilidad de proteger y el Consejo de Seguridad decidiera actuar a ese título, cuáles serían las normas de procedimiento en el marco de la acción preventiva. El documento final de la Cumbre de 2005 no especificó nada al respecto ante una situación asociada a la prevención de los conflictos en conexión, por ejemplo, con el artículo 40 de la Carta de la ONU o con el arreglo pacífico de controversias del Capítulo VI.

En caso de existencia de justa causa, la posibilidad prevista en el Informe de la CIISE de recurrir a una acción militar con carácter preventivo⁵⁷⁷ desapareció en los documentos siguientes -Informe GAN y Documento final de la cumbre de 2005- y fue sustituida por la posibilidad de una intervención militar colectiva en el caso de que resultara “evidente” que el Estado no protegía a su población de alguno de los cuatro crímenes⁵⁷⁸.

La cuestión de la legitimidad de actuar de forma preventiva bajo los capítulos VI y VII de la Carta se abordó en documentos posteriores, en particular en el Informe del Secretario General Ban Ki-Moon titulado “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, de 2009⁵⁷⁹, en el que hizo algunas puntualizaciones sobre el avance del principio entre las que se encontraban las siguientes:

1. Incumbe al Estado la responsabilidad primordial de proteger a sus habitantes contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como de la incitación a ellos;
2. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad;
3. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios apropiados para proteger a las poblaciones de esos crímenes. Si resulta evidente que un Estado no protege a su población, la comunidad internacional debe estar dispuesta a adoptar medidas colectivas para hacerlo, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas⁵⁸⁰.

⁵⁷⁷ *Ibid.*, párr. 4.19.

⁵⁷⁸ Documento Final de la Cumbre Mundial, A/RES/60/1, cit., párr. 4.18.

⁵⁷⁹ A/63/677, 12 de enero de 2009.

⁵⁸⁰ *Ibid.*, p. 8, párr. 10.

El texto transcrito reafirmó el vínculo establecido entre la responsabilidad de proteger y los crímenes reconocidos por el Derecho internacional vigente, tanto convencional como consuetudinario, que los gobiernos estaban obligados a prevenir⁵⁸¹ y sancionar. La innovación que aportó consistió en denominar esas conductas criminales como “cuatro crímenes atroces”⁵⁸².

Más adelante, el Informe de 2009 al que nos estamos refiriendo señaló que, como los crímenes de lesa humanidad también se pueden cometer por grupos armados, por ello, y siempre con el consentimiento del Estado, se pueden desplegar unidades militares para hacer frente a grupos que tratan de derrocar gobiernos empleando medios violentos e intimidando a la población civil con actos de violencia indiscriminados y generalizados. De esta forma se incluye la tentativa de derrocamiento del gobierno -que no aparece en el informe de la CIISE- en el marco de la “intención correcta”⁵⁸³.

También con relación a la función preventiva de la responsabilidad de proteger, como consecuencia del encargo hecho por la Cumbre del Milenio a la Asamblea General de seguir investigando acerca de la responsabilidad de proteger, en las reuniones anuales de la Oficina de las Naciones Unidas sobre genocidio y responsabilidad de proteger creada al efecto por la Asamblea General, se concentraron los esfuerzos en el marco de la prevención de las catástrofes humanitarias en los países en desarrollo más vulnerables, concretamente en la asistencia humanitaria a los pueblos necesitados y las reformas políticas que se necesitaban. Con este fin se elaboraron nuevos mecanismos de la responsabilidad en materia de prevención de las crisis humanitarias que recogió el Informe de 2010 titulado “Alerta temprana, evaluación y responsabilidad de proteger”⁵⁸⁴. Este documento puso de relieve la aportación de la Cumbre de 2005, relativa al compromiso de los Estados miembros de prestar asistencia a los que se encuentran en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos y a la constatación de que un Estado se encuentra en dicha situación, lo que requiere un sistema de alerta temprana con una evaluación imparcial llevada a cabo por las Naciones Unidas. Con este fin se consideró preciso establecer métodos de reforma de la capacidad de la ONU para utilizar eficazmente la información de alerta

⁵⁸¹ Ban Ki-moon subrayó en 2008 la importancia de la responsabilidad de prevenir en un comunicado titulado “Responsible sovereignty: International cooperation for a changed world aportando” en el que afirmaba que “*Our goal is to help States succeed, not just to react once they have failed to meet their prevention and protection obligations*”, (15 de julio de 2008, disponible en:

<http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11701.doc.htm>).

⁵⁸² A/63/677, 12 de enero de 2009, p. 27, párr. 5. La calificación de “crímenes atroces” se aplica al genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad tipificados como delitos en el derecho penal internacional. La depuración étnica no aparece pero se entiende que es aplicable a actos que normalmente equivaldrían a alguno de los anteriores, en particular al genocidio y a los crímenes de lesa humanidad. *Vid.* Informe del Secretario General de 2014, A/68/947-S/2014/449, p. 2, citación 1.

⁵⁸³ Los agentes no estatales, al igual que los Estados, pueden cometer crímenes horrendos relacionados con la responsabilidad de proteger. Cuando eso ocurre, la asistencia militar internacional colectiva puede ser la forma más eficaz de ayudar al Estado a cumplir sus obligaciones derivadas de la responsabilidad de proteger y, en casos extremos, a restablecer su soberanía efectiva. En esas situaciones, la pronta utilización, de manera selectiva y comedida, de medios militares y fuerzas armadas internacionales puede salvar vidas y aportar cierto grado de estabilidad, proporcionando así el tiempo y el espacio necesarios para la diplomacia, los procesos políticos internos, la recuperación y la reconciliación. (Informe “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, *cit.*, párr. 40).

⁵⁸⁴ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, A/64/864, 14 de julio de 2010.

temprana disponible recabada por fuentes del propio sistema de las Naciones Unidas sobre infracciones graves y masivas del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, de carácter étnico o racial que, de no ser prevenidas o detenidas, podrían culminar en genocidio. Más adelante, el texto concretaba que la información a la que se hacía referencia era la procedente de las operaciones sobre el terreno del Departamento de Operaciones del Mantenimiento de la Paz y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que mantienen centros de información en Nueva York. Según el informe, los organismos de la ONU que observan y analizan continuamente este tipo de situaciones son la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)⁵⁸⁵. Lo cual no descarta que la ONU compare los datos recibidos por sus organismos con otros elaborados por fuentes independientes, como los informes de los grupos nacionales e internacionales de la sociedad civil que se pueden considerar como complementarios, para prevenir los actos de genocidio e indicar las medidas que posiblemente puedan evitarlos. Para que los Estados cumplan con sus deberes establecidos en la responsabilidad de prevenir, las medidas necesarias deberían formar parte, fundamentalmente, de las agendas de trabajo de las Comisiones de derechos humanos y del Consejo de Derechos Humanos que informa ante el Consejo de Seguridad y éste debería tenerlas presentes para impedir que un riesgo se pudiera convertir en una catástrofe humanitaria. Claro que para eso sería indispensable que los Miembros del Consejo de Seguridad estuvieran de acuerdo en actuar, ya que la responsabilidad de proteger no impone al Consejo de Seguridad obligación alguna de reaccionar.

Para terminar este punto es necesario hacer referencia a una cuestión que tampoco quedó clara en los documentos e informes que inicialmente delimitaron el alcance de la responsabilidad de proteger y que con posterioridad a la Cumbre del Milenio han sido objeto de alguna puntualización. Se trata en este caso de la función que pueden desempeñar los organismos regionales y subregionales con los que puede contar el Consejo de Seguridad de acuerdo con lo establecido en el Capítulo VIII de la Carta. De ello se ocupó el Informe del Secretario General, de julio de 2011 sin aportar avance sustancial alguno⁵⁸⁶. Sin embargo, unos meses después, el 9 de noviembre de 2011, se celebró en el Consejo de Seguridad un debate abierto sobre la protección de la población civil en los conflictos armados en el que el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Aguiar Patriota, puso en conocimiento de los miembros del Consejo de Seguridad que «sería muy lamentable, y en definitiva inaceptable, que una misión de las Naciones Unidas establecida con el objetivo de proteger a los civiles fuera a causar un daño mayor que el que se le encargó prevenir»⁵⁸⁷. El embajador de ese mismo país ante Naciones Unidas, L. R. Viotti, añadió que «la comunidad internacional al ejercer su responsabilidad de proteger debía mostrar un alto nivel

⁵⁸⁵ Acerca de esta labor Vid. Statement by LUCK, E., *Informal Interactive Dialogue on Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect*, United Nations General Assembly, A/64/864, 9 August 2010; LUCK, E., "From promise to practice: implementing the responsibility to protect", *The responsibility to protect, the promise of stopping mass atrocities in our time*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 85 y ss.

⁵⁸⁶ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas ante la Asamblea General, A/65/877-S/2011/393, 12 de julio de 2011.

⁵⁸⁷ Orden del día, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, S/PV.6650, 9 de noviembre de 2011, p. 18.

de responsabilidad»⁵⁸⁸. Esas dos comunicaciones precedieron a la iniciativa brasileña presentada ante el Consejo de Seguridad, dos días después, titulada: «La responsabilidad al proteger: los elementos para el desarrollo y la promoción de un concepto»⁵⁸⁹.

El mérito de la aportación brasileña radica en que los conceptos de “responsabilidad de proteger” y “responsabilidad al proteger”, deben evolucionar juntos en base a un conjunto de principios fundamentales que hoy en día ocupan los debates doctrinales, entre los que se debían encontrar los siguientes:

.... c). El uso de la fuerza, incluso en el ejercicio de la responsabilidad de proteger, siempre debe ser autorizado por el Consejo de Seguridad, de conformidad con el Capítulo VII de la Carta, [...]; e). El uso de la fuerza debe causar la menor violencia e inestabilidad posibles, y bajo ningún concepto puede generar más daño del que estaba autorizado a impedir; f) En el caso de que se contemple el uso de la fuerza, la acción debe ser sensata, proporcionada y limitada a los objetivos previstos por el Consejo de Seguridad; g) Estas directrices deben respetarse mientras dure la autorización, desde la aprobación de la resolución hasta la suspensión de la autorización mediante una nueva resolución; h) Hay que mejorar los procedimientos del Consejo de Seguridad para supervisar y evaluar la manera en que se interpretan y se aplican las resoluciones para garantizar la responsabilidad al proteger; i) El Consejo de Seguridad debe garantizar la rendición de cuentas de las personas a las que se autoriza a recurrir a la fuerza⁵⁹⁰.

Aunque obtuvo la aprobación de los representantes de algunos países, entre ellos India y Suráfrica⁵⁹¹, no se trata más que de una propuesta de reforma del principio de responsabilidad de proteger hecha -sin consecuencias- en el seno de un debate. Sin embargo, estas aportaciones constituyen a día de hoy el último avance sobre la cuestión. En el Informe de 2015 del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger se hacía hincapié en la conveniencia de que continuaran los debates y, a pesar de que en los últimos años siguen produciéndose crisis humanitarias graves, como las de Yemen y Siria en las que tienen lugar graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, a tenor de los informes anuales del Secretario General de los años posteriores -2016, 2017 y 2018- no parece que en las reuniones de la Oficina

⁵⁸⁸ *Ibid.*

⁵⁸⁹ Carta dirigida por el representante de Brasil al Secretario General de las Naciones Unidas, A/66/551-S/2011/701, 11 de noviembre de 2011.

⁵⁹⁰ *Ibid.*, párr. 11.

⁵⁹¹ Acerca de la iniciativa Brasileña *vid.* WELSH, J., QUINTON-BROWN, P., MACDIARMID, V., “Brazil’s responsibility while protecting, proposal: a Canadian perspective”, *Canadian Centre for the Responsibility to Protect*, 12 de julio de 2013. También los informes del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger, “Respuesta oportuna y decisiva”, A/66/874-S/2012/578, 25 de julio de 2012; La responsabilidad de proteger, “Responsabilidad del Estado y prevención”, A/67/929-S/2013/399, 9 de julio de 2013; “Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger”, A/68/947-S/2014/449, 11 de julio de 2014 y “Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, A/69/981-S/2015/500, 13 de julio de 2015. *Vid.* PELLET, A., “What normativity for the Responsibility to Protect?”, *The Responsibility to Protect, ten years on, Actes du colloque du 14 Novembre 2011*, Pedone, Paris, 2013, pp. 185-191.

de las Naciones Unidas para la prevención del genocidio y la responsabilidad de proteger⁵⁹² se haya dado paso importante alguno en la materia que nos ocupa.

Quedan, no obstante, cuestiones pendientes cuya solución facilitaría la puesta en práctica de la responsabilidad de proteger. Una de ellas es la de la falta de definición universalmente aceptada de dos de los cuatro crímenes que permiten que aquella pueda ser invocada. El Documento Final de la Cumbre del Milenio afirmó que la comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tenía la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, pero lo cierto es que no todos estos crímenes están suficientemente tipificados internacionalmente. Ya resulta bastante complicado en la práctica poder constatar que tales crímenes se han producido, dado que es difícil para el Consejo de Seguridad, el de Derechos Humanos, el Tribunal Penal Internacional u otro organismo internacional competente determinar con imparcialidad que realmente sucedieron aquellos crímenes teniendo en cuenta que las catástrofes humanitarias tienen normalmente un componente político. Si a ello añadimos la falta de una tipificación suficiente de los mismos el problema se agrava ya que, como sabemos, el Consejo de Seguridad puede remitir un caso de “circunstancia excepcional” a la CPI para que ésta determine si, durante el transcurso de la misma, se cometieron uno o más de los cuatro crímenes por los que, posiblemente, podrá aplicar medidas de acuerdo con el Cap. VII de la Carta. Esa es la razón de que el Consejo de Derechos Humanos utilice la expresión «serían probablemente crímenes de guerra y potenciales crímenes contra la humanidad» para describir las violaciones de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario cometidas por las autoridades contra su propia población. En la práctica -es el caso de la crisis de Libia- el Consejo de Seguridad ha adoptado medidas coercitivas sin que previamente se hubiera comprobado de forma oficial la existencia de violaciones flagrantes de alguno de los cuatro crímenes a los que nos estamos refiriendo pero, de acuerdo con la Declaración Final de 2005, en caso de constatare su existencia deberá reunirse para aplicar todos los mecanismos de acción que permite el principio de responsabilidad de proteger, pudiendo incluso autorizar una acción militar dirigida a detener los citados crímenes.

Afortunadamente, a pesar de la ausencia de un concepto admitido con carácter internacional para todos ellos, es posible hallar referencias a estos crímenes en diversos instrumentos jurídicos internacionales a partir de las cuales se puede tratar de obtener una definición de los mismos que pueda facilitar la labor de quienes la necesiten. Los crímenes de guerra no plantean problemas ya que se encuentran definidos tanto en los Convenios de Ginebra como en sus Protocolos adicionales a los que se remite el artículo 8 del Estatuto de la CPI. Otro tanto sucede con relación al crimen de lesa humanidad ya que es posible afirmar que su base jurídica tiene carácter consuetudinario pero, sobre todo, se encuentra suficientemente tipificado en el artículo 7 del Estatuto de la CPI.

Los crímenes de genocidio y de depuración étnica plantean mayores dificultades. Tras la II Guerra Mundial, la comunidad internacional se enfrentó al problema de poder cumplir con su función de protección de la población civil ya que, ante las violaciones de los Convenios de

⁵⁹² Informe del Secretario General sobre la movilización de la acción colectiva: nuevo decenio de la responsabilidad de proteger, A/70/999-S/2016/620, 22 de julio de 2016; 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, 10 de agosto de 2017; Informe del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger: desde la alerta temprana hasta la adopción temprana de medidas, A/72/884-S/2018/525, 1 de junio de 2018.

Ginebra, resultaba imposible determinar si una conducta había tenido lugar como parte de un ataque en el marco de un conflicto armado o si lo que se había llevado a cabo había sido una limpieza étnica en la que existieron desplazamientos forzados de población conseguidos mediante el uso de la violencia. Por otro lado, es prácticamente imposible distinguir esta última de una emigración forzosa y el intercambio de población. Además de que, a diferencia de los crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra que define el Estatuto, la depuración étnica no figura en ninguna norma como crimen internacional por sí misma, sino que su calificación depende ante todo de la existencia de un crimen de genocidio definido en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948.

En otras palabras, si se aplica el término “genocidio” del artículo 6 del Estatuto de la Corte Penal Internacional a una situación perfectamente identificada como violencia masiva y organizada contra un grupo étnico, entonces generalmente hallamos que también le es aplicable el de “limpieza étnica” como consecuencia de actos claramente calificados como genocidas. La investigación llevada a cabo en el caso de las guerras de la antigua Yugoslavia por el Tribunal Internacional de Justicia constituye un claro ejemplo de ello⁵⁹³.

El Informe del GAN estableció que los crímenes de limpieza étnica y contra la humanidad no existirían si el Estado aplicara las normas democráticas de buen gobierno y respeto de los derechos humanos en su territorio y respetara en general el Estado de derecho sin discriminación entre las personas. El problema es que para ello sería necesario que esas recomendaciones figuraran en un Tratado internacional que obligara a todos los Estados y que, además, fuera realmente respetado por ellos. Evitaría muchas situaciones indeseables. Por ejemplo, a los países en desarrollo en los que la población civil está expuesta al alto riesgo de sufrir uno de los cuatro crímenes les favorece la responsabilidad preventiva que contempla medidas de carácter económico y social e incluso relativas a la seguridad y la justicia, similares a las previstas en el plan de reconstrucción posbélico sugerido por el Secretario General en 1992 tales como las destinadas a ayudar al Estado a perfeccionar sus mecanismos electorales y a establecer un sistema de control internacional que refuerce su credibilidad como instrumento de paz social. Claro que entonces el problema consiste en que resulta difícil aplicarlas sin que el Consejo de Seguridad haya calificado previamente la situación como un quebrantamiento de la paz o una amenaza a la paz de acuerdo con el artículo 39 de la Carta.

⁵⁹³ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, I. C. J. Reports 2007, p. 83, párr. 190.

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS CATÁSTROFES HUMANITARIAS DEL SIGLO XXI

A finales de 2010 y principios de 2011 se produjeron levantamientos populares repentinos en el mundo árabe que provocaron la caída de los gobiernos en Túnez, Egipto, Yemen y Libia. El desencadenante común de los acontecimientos fue la corrupción, el nepotismo, la falta de libertades y la injusticia social que ejercían sus líderes.

La “Primavera Árabe”⁵⁹⁴ -así fue como Occidente nombró a los hechos- fue pacífica durante un tiempo, pero acabó dando lugar a conflictos armados en países como Libia o Yemen y, de forma especial, en Siria, donde se ha producido la catástrofe humanitaria más sangrienta posterior a la II Guerra Mundial. Vamos a referirnos a la actitud adoptada por la comunidad internacional ante las citadas catástrofes, en las que ha desempeñado cierto papel esa nueva doctrina en materia de intervención humanitaria que es la de la responsabilidad de proteger.

La inmolación de un joven vendedor ambulante en la ciudad de Sidi Bouzid (Túnez), Muhamed Bo’azizi, fue la chispa que dio lugar al inicio del levantamiento. Las promesas de Ben Ali a los manifestantes sobre una apertura política, reformas económicas e incluso declarando que en 2014 no optaría a un sexto mandato fueron en vano. Las marchas, huelgas y hasta los sabotajes acabaron en un enfrentamiento directo con las fuerzas del orden, ya que las fuerzas armadas se negaron a participar; aun así, fueron más de 340 las víctimas mortales de la represión⁵⁹⁵. En dos semanas, la cifra de participantes en la protesta social en las calles superó la capacidad del cuerpo de policía tunecino para poder contenerlos y el 14 de enero de 2011 Ben Ali acabó huyendo a Arabia Saudí, tras veintitrés años en el poder.

⁵⁹⁴ Vid. B. SALIM, “La primavera árabe: un nuevo concepto de revolución”, *Criminología y Justicia*, 22 de mayo de 2012, disponible en línea: <https://cj-worldnews.com/spain/index.php/es/criminologia-30/seguridad/item/2187-la-primavera-%C3%A1rabe-un-nuevo-concepto-de-revoluci%C3%B3n>.

⁵⁹⁵ El País (digital), “La llama que incendió Túnez”, 23 de enero de 2011; disponible en: https://el-pais.com/diario/2011/01/23/domingo/1295758353_850215.html, consultado el 2 de marzo de 2018.

Al día siguiente, el presidente del Parlamento, Fouad Mebazaa, juró el cargo como presidente interino. Posteriormente, la Asamblea Constituyente eligió a al-Moncef al-Marzouki como jefe de la nueva República. El problema que surgió desde entonces fue el del papel del islam en la vida política de un Túnez democrático. Tanto la corriente radical como la moderada del islam se beneficiaron de la apertura del espacio político aunque, habiendo pasado ya siete años desde la insurrección tunecina, ha quedado patente que tanto las reformas del partido de los hermanos musulmanes, al-Nahda, como de otros agrupados en Nidaa Túnez, no han podido acabar con el sufrimiento, el hambre y el desempleo, generando una falta de seguridad en el país que ha favorecido el reclutamiento de jóvenes por parte de grupos salafistas⁵⁹⁶ o terroristas como al-Qaeda o Daesh⁵⁹⁷.

Hosni Mubarak, Presidente de Egipto, fue el segundo jefe de Estado en caer⁵⁹⁸. El 25 de enero de 2011, miles de jóvenes se concentraron en la plaza *Tahrir* de El Cairo pidiendo a Mubarak que se marchara y allí permanecieron hasta que fue desplazado por sus camaradas el 11 de febrero, después de tres décadas en el poder. La represión de las manifestaciones tuvo un saldo de 300 civiles muertos aunque, al igual que en Túnez, las Fuerzas Armadas se negaron a participar en las represiones de la población civil⁵⁹⁹.

En el sermón de la oración del viernes en que Mubarak marchó, el imán de la mezquita de Tahrir reclamó a los manifestantes que se mantuvieran firmes y perseveraran en sus demandas hasta que se celebraran nuevas elecciones. Los Hermanos Musulmanes, movimiento que controlaba las marchas opositoras, ganaron las primeras elecciones democráticas con su candidato del partido “Libertad y Justicia”, Mohamed Mursi. Éste, sin embargo, no desarrolló políticas que favorecieran el Estado de derecho, sino que benefició al fundamentalismo, es decir, promovió un orden político y social basado en los principios del islam y la consecuencia fue el golpe del 3 de julio de 2013 que estableció una dictadura militar de carácter laico presidida por el General Abdelfatah al-Sisi.

⁵⁹⁶ Los salafistas que aparecieron en Túnez en el periodo pos-Ben Ali, interpretan literalmente el Corán, están en contra de los partidos islamistas moderados y propagan el *Da'wa* o el activismo conocido como *Yihad* por motivos políticos. Sus objetivos directos son las fuerzas militares y policiales y los partidos políticos. Al respecto *vid.* TORELLI, S. M., MERONE, F., y CAVATORTA, F., “Salafism in Tunisia: challenges and opportunities for democratization”, *Middle East Policy*, issue vol. 19, issue 4, pp. 140-154; DE WAAL, A., y IBRECK, R., “Hybrid social movements in Africa”, *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 31, 2013, pp. 303-324.

⁵⁹⁷ Sobre los atentados cometidos por Daesh contra civiles en Túnez, el 18 de marzo 2015, y en el RIU Imperial Marhaba Hotel de Susa, el 26 de junio de 2015, *vid.* “Nearly 3000 Tunisians have become combatants in Syria, more than any other country have contributed so far”, en “European jihadists: It ain't half hot here, mum”, *The Economist*, September 2014:

<https://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21614226-why-and-how-westerners-go-fight-syria-and-iraq-it-aint-half-hot-here-mum>, fecha de consulta: el 2 de marzo de 2018.

⁵⁹⁸ *Vid.* LESSON, P.T., DEAN, A.N., “The Democratic Domino Theory: An Empirical Investigation”, *American Journal of Political Science*, vol. 53, n° 3, 2009.

⁵⁹⁹ Human Rights Watch, ‘Egypt: Documented Death Toll from Protests Tops 300’, 8 February 2011, disponible en: www.hrw.org/news/2011/02/08/egypt-documented-death-toll-protests-tops-300, fecha de consulta: 2 de marzo de 2018.

A pesar de los que los sucesos ocurridos en Túnez y Egipto revistieron bastante gravedad, ni el Consejo de Seguridad ni el Secretario General de la ONU convocaron reunión alguna para condenar las violaciones de los derechos humanos, así que, obviamente, nadie invocó en aquél contexto la responsabilidad de proteger al objeto de intervenir en defensa de los afectados por la represión. Las declaraciones de las instituciones de la ONU, de la Unión Africana, de la Liga de los Estados Árabes y de la Organización de la Conferencia Islámica sobre los hechos en Túnez y Egipto llegaron más tarde, a partir de junio de 2011⁶⁰⁰, en las reuniones que se ocuparon de las crisis de Libia, Yemen o Siria.

1. LA CRISIS DE LIBIA

El 15 de febrero de 2011 estalló la crisis en ese país norteafricano. Al principio fue contemplada como una manifestación popular para forzar al presidente Muamar al-Gadafi a dejar el poder. Sin embargo, fue reprimida con gran dureza y se produjeron violaciones graves de los derechos humanos. Por ello, el 17 de marzo de 2011, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1973, en la que por primera vez se invocaba la doctrina de la responsabilidad de proteger para autorizar una acción militar con fines de protección humana. Dos días después, una coalición internacional liderada por Estados Unidos, Francia y Reino Unido lanzó ataques contra el territorio libio con la intención -aparente, aunque no única ni del todo desinteresada- de proteger tanto a los ciudadanos del país como a las zonas pobladas por ellos.

1.1 Antecedentes

Libia, un país geográficamente localizado entre Túnez y Egipto, no pudo quedar al margen de los cambios políticos regionales. La presidencia del Coronel Gadafi había comenzado ya a declinar a raíz de la insurrección tunecina del 17 de diciembre de 2010 contra Zine al-Abidine Ben Ali y un mes después del inicio de las revueltas en Egipto, las ciudades libias fronterizas con este país comenzaron su levantamiento contra Muamar al-Gadafi en razón de las muchas décadas sufriendo las consecuencias de una política caracterizada por la injusticia, la corrupción y el abuso de autoridad. El Coronel Gadafi había llegado a presidente por el golpe militar del 1 de septiembre de 1969 contra el rey Idris al-Sanusi, proclamando la República Libia con un solo partido político, el Partido Nacionalista, de izquierdas. En 1973 inició su plan de revolución cultural conocido como revolución popular verde, aplicando al país un sistema de gobierno de “democracia directa”⁶⁰¹ que, acompañado en lo económico por las rentas obtenidas del comercio del petróleo, permitió a Libia pasar de ser un país pobre a convertirse en el de mayor índice de desarrollo del continente africano en el que, por ejemplo, la educación y la sanidad eran gratuitas.

⁶⁰⁰ Las opiniones de las instituciones internacionales sobre los hechos acontecidos en Túnez y Egipto fueron escasas. Constituyen una excepción la “Declaration on the state of peace and security in Africa”, African Union Assembly, S/2011/337, 2 de junio de 2011, y el “Briefing by the Head of the United Nations Office to the African Union (UNOAU)”, S/PV.6561, 21 June 2011.

⁶⁰¹ *Declaration on the Establishment of the Authority of the People*, 2 March 1977, disponible en <http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/1528/CONSTITUTION.pdf>, fecha de consulta: 18 de enero de 2018.

La situación geográfica de Libia en el Mediterráneo central facilitó al Coronel Gadafi el establecimiento de unas relaciones de especial importancia con la Unión Europea. Aun así, hasta finales de 1980, Libia mantenía relaciones de cierta tensión con países occidentales. Estados Unidos incluyó a Libia en su lista de Estados que apoyaban al terrorismo a causa de una serie de atentados cometidos en suelo europeo contra intereses norteamericanos e inició una campaña diplomática para aislar Libia de la comunidad internacional. Asimismo, en 1985, Washington impuso sanciones económicas⁶⁰² que fueron apoyadas por los gobiernos de los Estados de la Comunidad Económica Europea, estableciendo ésta el 27 de enero de 1986 un embargo sobre el armamento y sobre cualquier material militar con dirección a Libia.

Por fin, en 1992, el Consejo de Seguridad de la ONU decidió no quedar al margen de la situación. Primero adoptó la resolución 731 por la que se solicitaba a Libia la entrega de los sospechosos de ataques terroristas (atentado de Berlín de 1986 y Asunto Lockerbie, de 1988) y, al no cumplir el Gobierno de Trípoli con sus exigencias, el Consejo, aprobó la siguiente resolución, la 748, en la que, en base al Capítulo VII de la Carta, estableció medidas sancionadoras contra Libia similares a las que acababa de adoptar contra Iraq⁶⁰³. Un año más tarde, el Consejo de Seguridad constató de nuevo el incumplimiento por parte de Libia y decidió en la Resolución 883 la congelación de activos en bancos extranjeros y el establecimiento de un embargo sobre las exportaciones industriales⁶⁰⁴.

Las sanciones de la ONU empezaron a suavizarse a finales de agosto de 1998 cuando comenzaron las negociaciones con el gobierno libio que condujeron a éste a la entrega de los dos sospechosos del atentado de Lockerbie, por lo que en 2003 el Consejo de Seguridad decidió el levantamiento total y definitivo de las sanciones contra Libia⁶⁰⁵. Por su parte, Estados Unidos declaró también el levantamiento parcial de sus sanciones, actitud que fue seguida por la Unión

⁶⁰² El presidente estadounidense adoptó dos ordenes ejecutivas prohibiendo el comercio y otras transacciones con el Gobierno libio y bloqueó los bienes que se encontraban en EE. UU., “Executive order 12543, Federal Reg. 865 (1986), and Executive order 12544, Federal Reg. 1235 (1986)”, disponibles en: *AJIL*, vol. 80, 1986, p. 629. El 5 de abril de 1986, el presidente estadounidense, Ronald Reagan, acusó al Gobierno libio de estar detrás del atentado de Berlín occidental en el que murieron dos *marines* norteamericanos. Por ello, ordenó una represalia militar en forma de bombardeo aéreo contra las ciudades de Bengasi y Trípoli que provocó decenas de víctimas. Eso no fue todo, ya que en abril de 1988 los países occidentales acusaron al Coronel Gadafi como instigador del ataque que derribó un avión comercial sobre la ciudad escocesa de Lockerbie. Ninguno de los 250 pasajeros que iban a bordo se salvó, 189 de ellos eran de nacionalidad estadounidense. También se le consideró responsable del ataque al vuelo 772 de la compañía *Unión de Traspotes Aérienes* cuando sobrevolaba el territorio de Níger.

⁶⁰³ *Vid.* Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, S/RES/731, 21 de enero de 1992, por la que se condena la actitud del Gobierno libio y S/RES/748, 31 de marzo de 1992, en la que destaca la obligación del gobierno libio de entregar a los dos sospechosos de los ataques terroristas a Estados Unidos y Gran Bretaña y también el embargo aéreo y el de armas y material conexas de todo tipo.

⁶⁰⁴ Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/883, 11 de noviembre de 1993.

⁶⁰⁵ ODENDAHL, K., “Regimewechsel Und Interventionsverbot: Die Elfenbeinküste Und Libyen Als Fallstudien” *Archiv Des Völkerrechts*, vol. 50, n° 3, 2012, pp. 318-347; GUTIÉRREZ ESPADA, C. y BERMEJO GARCÍA, R., “Examen de conciencia, dolor de corazón y propósito de la enmienda ¿Una nueva Libia?”, *REDI*, vol. 55, n° 2, 2003, pp. 784 y ss.

Europea, que las derogó totalmente,⁶⁰⁶ iniciando negociaciones con el gobierno libio en el contexto de la Política Europea de Vecindad (PEV). Negociaciones que, aunque no siguieron adelante, iban dirigidas al establecimiento de un programa de cooperación bilateral que facilitara la amplia entrada de las exportaciones libias en el mercado europeo, incluidos los productos agrícolas y pesqueros⁶⁰⁷.

Sin embargo, el Coronel Gadafi no llevó a cabo ningún cambio político interno y mantuvo el ejecutivo en su poder con el respaldo de algunos grupos tribales. El sistema de democracia directa, sin partidos políticos, le permitió asumir el control directo de la toma de decisiones y también de todas las instituciones del país. Por ese motivo, la primavera árabe significó para muchos la gran oportunidad para conseguir el cambio democrático. Así fue como el 15 de febrero de 2011 estalló la primavera libia al este del país, en la ciudad de Bengasi. Familiares de presos políticos víctimas de la matanza acaecida en 1996 en la cárcel de Abu Salim se echaron a las calles como consecuencia de la detención sin motivos de Fathei Tarbel, un abogado que representaba sus reclamaciones. Dos días después, cerca de dos mil manifestantes participaron en el llamado “día de la ira”, convocado por activistas en las redes sociales, pidiendo a Gadafi que se marchara⁶⁰⁸. Las autoridades policiales no mostraron tolerancia alguna, respondiendo con gran virulencia. Según Human Rights Watch, las fuerzas del orden abrieron fuego en Trípoli contra los manifestantes, matando a tres civiles e hiriendo a treinta y ocho más⁶⁰⁹. Sin apenas presencia de organizaciones humanitarias o medios de comunicación, fue difícil saber el número preciso de los que fallecieron o resultaron heridos en otras ciudades. Naciones Unidas estimó que habían muerto alrededor de un millar de civiles⁶¹⁰. En un período relativamente breve de tiempo, las manifestaciones pacíficas se convirtieron en un conflicto armado de carácter interno, ya que algunos desertores del ejército libio abrieron los almacenes militares de Bengasi y los movimientos opositores se apoderaron de una gran cantidad de armas. En opinión del Gobierno del coronel Gadafi, entre aquellos rebeldes armados se encontraban también miembros de al-Qaeda⁶¹¹. En cualquier caso, centenares de jóvenes opositores se convirtieron en combatientes que ejercían el control sobre una porción del territorio libio mientras que, tanto en los medios de

⁶⁰⁶ Decisión del Consejo de la Unión Europea, 1786, de 4 de octubre de 2004.

⁶⁰⁷ Vid. Comunicado de Prensa de la Comisión Europea, IP/04/532, Bruselas, 23 de abril de 2004, y Memorandum de entendimiento entre Libia y la Unión, comunicado de prensa IP/08/308, Bruselas 27 de febrero de 2008. Un ejemplo de cooperación UE-Libia es el Acuerdo en materia de inmigración ilegal por el que se establece el sistema de patrullas mixtas en las costas libias para la detección de embarcaciones migratorias ilegales en el mediterráneo, 29 de diciembre de 2007.

⁶⁰⁸ Cabe mencionar que la bandera utilizada en las marchas se mantuvo como oficial desde la independencia proclamada por el Rey Idris I. en 1951 hasta el golpe de Gadafi de 1969.

⁶⁰⁹ “Libya”, *Informe Mundial 2012*, Human Rights Watch Publications, Nueva York, pp. 595 y ss.

⁶¹⁰ UN News Service, ‘General Assembly Suspends Libya from Rights Body: Ban Says Regional Change Must Come from Within’, 1 March 2011, disponible en: www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=37656&Cr=libya&Cr1=, fecha de consulta: 2 de marzo de 2018.

⁶¹¹ ECHEVERRÍA JESÚS, C., “Las fuerzas armadas y de seguridad y las revueltas en Túnez y Egipto”, *ARI 33/2011*, 8 de febrero de 2011, y DE ARÍSTEGUI, G., *Encrucijadas árabes: lo que el mundo y España se juegan*, Singular, Barcelona, 2011.

comunicación internacionales como en las declaraciones oficiales, se les describía como activistas o rebeldes, negándoles, por consiguiente, cualquier posibilidad de reconocimiento como beligerantes.

1.2 La acción internacional

La comunidad internacional, incluyendo la Unión Africana, la Unión Europea, la Liga Árabe y las Naciones Unidas, pusieron en marcha diversas iniciativas para acabar con la crisis de Libia, haciendo especial hincapié en las infracciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que allí se estaban cometiendo. Merece especial mención al respecto el Informe del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana sobre la crisis libia, de 23 de febrero de 2011, en el cual la Organización:

*... condamne fermement l'utilisation indiscriminée et excessive de la force et des armes contre les manifestants pacifiques en violation aux Droits de l'Homme et au Droit international humanitaire, causant des pertes importantes en vies humaines et la destruction de biens*⁶¹².

Por su parte, la Liga Árabe, a diferencia de la actitud adoptada en los casos de Túnez y Egipto, en declaraciones de 2 y 12 de marzo de 2011, condenaba, por un lado, los crímenes cometidos por el Gobierno libio contra las marchas y manifestaciones pacíficas en Trípoli y otras ciudades libias utilizando armas para reprimirlas, y por otro, el reclutamiento de combatientes extranjeros, que la Liga Árabe consideraba un quebrantamiento grave de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Por esas razones suspendió a Libia como miembro de la Organización e instó a la ONU a establecer zonas seguras como medida de precaución para proteger a la población y también una zona de prohibición de vuelos de la aviación militar libia. Argelia y Siria se opusieron a esto último indicando que, en base a la experiencia iraquí y yugoslava, la medida podía acabar en una intervención de la OTAN.

En un sentido análogo, el 20 de febrero de 2011, el Consejo de la Unión Europea condenó firmemente la violencia y el uso de la fuerza contra civiles y deploró la represión contra las manifestaciones pacíficas⁶¹³. En el marco de la ONU, el 28 de febrero, el Consejo de Derechos Humanos condenó enérgicamente las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos cometidas por el Gobierno libio, indicando que podían constituir crímenes de lesa humanidad, decidió enviar urgentemente una comisión internacional independiente de investigación de todas las presuntas violaciones de las normas internacionales de derechos humanos en Libia y exhortó firmemente al gobierno de Trípoli para que se hiciera cargo de la responsabilidad de proteger a su población⁶¹⁴. En ese contexto, el 3 de marzo, la Asamblea General suspendió el derecho de

⁶¹² “Communiqué de la 261ème réunion du conseil de paix et de sécurité”, PSC/PR/COMM(CCLXI), de 23 de febrero de 2011.

⁶¹³ Declaración de la Alta Representante Catherine Ashton, en nombre de la Unión Europea, sobre los acontecimientos en Libia, Prensa 6795/11, 20 de febrero de 2011.

⁶¹⁴ Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 25 de febrero de 2011, “Situación de los derechos humanos en la Jamahiriyá Árabe Libia”, A/HRC/Res/S-15/1, 3 de marzo de 2011, párr. 1 y 2.

la Jamahiriya Árabe a formar parte del Consejo de Derechos Humanos⁶¹⁵. Unos días antes, el 25 de febrero, el Secretario General de la ONU había comunicado al Consejo de Seguridad que cerca de mil personas había perdido la vida desde el inicio del conflicto libio y que incumbía a la comunidad internacional hacer todo lo posible para proteger a la población civil.

Todo lo expuesto sentó las bases para que el Consejo de Seguridad actuara frente a la crisis libia aprobando medidas coercitivas de acuerdo con el Cap. VII de la Carta⁶¹⁶. Así, el 26 de febrero de 2011, adoptó por unanimidad la Resolución 1970 en cuya parte introductoria acogía “con beneplácito” tanto las condenas de las instituciones internacionales como la decisión del Consejo de Derechos Humanos relativa al envío de una Comisión internacional independiente de investigación, a fin de determinar los hechos y las circunstancias de las violaciones de los derechos humanos y de los crímenes de los que se acusaba al Gobierno libio. En esa Resolución se hacía referencia a la doctrina de la responsabilidad de proteger, al recordar “la responsabilidad de las autoridades libias de proteger a su población”.

En la parte dispositiva de la Resolución se enumeraron veintiocho medidas adoptadas con arreglo al artículo 41 de la Carta que, en lo fundamental, se referían a la exigencia al Gobierno libio de poner fin de inmediato a la violencia y a tomar medidas para satisfacer las demandas legítimas de la población; a instar a sus autoridades a respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; a la remisión de la situación de la crisis libia a la Corte Penal Internacional; al embargo de armas; a la prohibición de viajar dirigida al líder libio y a miembros de su círculo; a la congelación de activos de miembros de la familia del Coronel Gadafi; al establecimiento un nuevo Comité de sanciones; a la colaboración de los Estados miembros entre sí y con el Secretario General de la ONU para facilitar el regreso de los organismos humanitarios y poner a su disposición asistencia humanitaria y, finalmente, al compromiso de volver a examinar la situación⁶¹⁷. La Resolución iba acompañada de dos anexos que concretaban lo relativo a la congelación de activos y a la prohibición de viajar.

Las medidas coercitivas que establecía la Resolución 1970 del Consejo de Seguridad fueron asumidas por el Consejo de la Unión Europea el 28 de febrero de 2011, que también estableció un embargo de armamento y de cualquier material militar hacia Libia y aprobó medidas restrictivas contra personas y entidades involucradas en las violaciones de los derechos humanos que se imputaban al Gobierno de Libia⁶¹⁸. Aun así, como el Gobierno libio mantuvo su conducta y no cesaron ni las detenciones arbitrarias ni los desplazamientos forzados, los Miembros de la Unión Europea comenzaron a cortar sus relaciones diplomáticas con Libia. Fue entonces cuando el Consejo Nacional de Transición (CNT), integrado por treinta miembros de diferentes grupos opositores y combatientes⁶¹⁹, aprovechó el momento y el 5 de marzo de 2011 se autoproclamó

⁶¹⁵ Resolución aprobada el por la Asamblea General el 1 de marzo de 2011, A/RES/65/265, 3 de marzo de 2011.

⁶¹⁶ Res. S/PV.6490, 25 de febrero de 2011.

⁶¹⁷ Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/1970, 26 de febrero de 2011.

⁶¹⁸ Decisión del Consejo de la Unión Europea relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Libia, 7054/11, de 28 de febrero de 2011.

⁶¹⁹ A partir de abril Francia, Qatar, Italia, Estados Unidos, Gran Bretaña, Rusia, Turquía, Jordania, Emiratos Árabes, entre otros, reconocieron formalmente al gobierno del CNT como único representante del pueblo libio.

como “el representante legítimo del pueblo libio”. Ese mismo día Francia lo reconoció y anunció su intención de establecer relaciones⁶²⁰.

El Gobierno libio hizo uso de la fuerza aérea forzando a los rebeldes a retroceder en todos los frentes, perdiendo éstos casi todo el terreno conquistado. Eso llevó a que Francia y Gran Bretaña recurrieran a medidas más contundentes contra Libia y a que, el 7 de marzo, la OTAN rompiera su silencio acerca de la crisis y decidiera reforzar la vigilancia sobre el espacio aéreo libio con sus AWACS y tres días después anunciara que enviaría más buques a las costas libias para poder completar los esfuerzos humanitarios⁶²¹. En general, los líderes occidentales mostraron su apoyo a las fuerzas rebeldes que combatían al ejército de Gadafi antes de que llegara a Trípoli el Enviado del Secretario General de las Naciones Unidas para asuntos humanitarios⁶²², Abdel-Elah Mohamed al-Khatib, e investigara los hechos.

Ante los acontecimientos internacionales que se estaban desarrollando y al no cumplir el gobierno libio plenamente con la Resolución 1970, el 17 de marzo de 2011 el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1973 en cuya parte introductoria se afirmaba explícitamente que las autoridades libias tenían la responsabilidad de proteger su población y se reafirmaba que las partes en los conflictos armados tienen la responsabilidad primordial de adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección de los civiles⁶²³. Las medidas adoptadas en la parte dispositiva, bajo el Capítulo VII de la Carta, ocupaban un total de veintinueve párrafos, de los cuales destacan las relativas a que se estableciera de inmediato un alto el fuego y que se pusiera fin a la violencia, cumpliendo con las normas del Derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario, los derechos humanos y el derecho de los refugiados; las que establecían la necesidad de intensificar los esfuerzos por encontrar una solución a la crisis que respondiera a las demandas legítimas del pueblo libio y las relativas a las decisiones del Secretario General de la ONU de mandar un Enviado Especial a Libia y del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana de enviar a su Comité especial de alto nivel con el fin de facilitar un diálogo que condujera a las reformas políticas necesarias para encontrar una solución pacífica y sostenible⁶²⁴.

⁶²⁰ “France Becomes First Country to Recognize Libyan Rebels”, *The New York Times*, 10 de marzo de 2011:

<https://www.nytimes.com/2011/03/11/world/europe/11france.html>, fecha de consulta: 2 de marzo de 2018.

⁶²¹ En http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_71440.htm, fecha de consulta: 12 de diciembre de 2017.

⁶²² Carta de fecha 10 de marzo de 2011 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General, S/2011/126, de 11 de marzo de 2011.

⁶²³ Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/1973, de 17 de marzo de 2011, -aprobada con 10 votos a favor (Bosnia y Herzegovina, Colombia, Francia, Gabón, Líbano, Níger, Portugal, Sudáfrica, Gran Bretaña y Estados Unidos), 5 abstenciones (Rusia, China, India, Brasil, Alemania) y ningún voto en contra- y proyecto de resolución elaborado por Estados Unidos, Francia, Líbano y Reino Unido presentado al Consejo de Seguridad en el que se destaca “la necesidad de intensificar los esfuerzos por encontrar una solución a la crisis que responda a las demandas legítimas del pueblo libio y observa las decisiones del Secretario General de despachar a su Enviado Especial a Libia, y del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana de enviar al país a su Comité especial de alto nivel con el fin de facilitar un diálogo que conduzca a las reformas políticas necesarias para encontrar una solución pacífica y sostenible”, S/2011/142, de 17 de marzo de 2011.

⁶²⁴ Acerca de la actitud de la Unión Africana en la crisis de libia *vid.* OMOROGBE, E. Y., “The African Union, Responsibility to Protect and the Libyan crisis”, *Netherlands International Law Review*, 2012, vol. 59, n° 2, pp. 141 y ss.

También se incidía en la necesidad de que las autoridades libias adoptaran todas las medidas necesarias para proteger a los civiles, satisfacer sus necesidades básicas y asegurar el tránsito rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria.

Aún más relevante fue la disposición de la Resolución según la cual se autorizaba a los Estados Miembros que lo hubieran notificado previamente al Secretario General a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales y en cooperación con el Secretario General, adoptaran 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 se encontraran amenazadas de ataque por la Jamahiriya Árabe Libia, incluida Bengasi, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio, y solicitando a los Estados miembros interesados que informaran al Secretario General de inmediato de las medidas que adoptaran en virtud de la autorización otorgada en este párrafo, que serían transmitidas inmediatamente al Consejo de Seguridad.

Otras disposiciones de la Resolución se referían al establecimiento de una zona de prohibición de vuelos en el espacio aéreo de Libia a fin de ayudar a proteger a la población civil, autorizando una vez más a los Estados miembros que lo notificaran al Secretario General y al Secretario de la Liga de Estados Árabes, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales, a adoptar todas las medidas necesarias para hacer cumplir la prohibición de vuelos.

Antes de que se acabara la reunión, el Secretario General caracterizó la resolución de histórica señalando que:

*Resolution 1973 affirms, clearly and unequivocally, the international community's determination to fulfil its responsibility to protect civilians from violence perpetrated upon them by their own government. The Resolution authorizes the use of all necessary measures, including a no-fly zone to prevent further casualties and loss of innocent lives. In adopting this Resolution, the Security Council placed great importance on the appeal of the League of Arab States for action*⁶²⁵.

En las siguientes 24 horas a la adopción de la Resolución 1973, las autoridades libias anunciaron en rueda de prensa el alto de fuego y la suspensión de todas las operaciones militares con el fin de proteger a los civiles. También dieron garantías de que su país protegería a todo extranjero y a sus posesiones y, por último, ofrecieron abrir todos los canales de diálogo con quienes estuvieran interesados en la unidad territorial de Libia. Un día después, se celebró en el Elíseo la cumbre de París sobre Libia con el fin de analizar las declaraciones del alto el fuego de Trípoli⁶²⁶.

⁶²⁵ Statement by the Secretary-General on Libya, 17 March 2011, disponible en árabe e inglés en <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2011-03-17/statement-secretary-general-libya-scroll-down-arabic-version>.

⁶²⁶ A aquella reunión asistieron, entre otros, el Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon, la Alta representante de la UE, Catherine Ashton, el Presidente del Consejo Europeo, Herman van Rompuy, representantes de la Liga Árabe y de la Unión Africana, el Presidente francés Nicolas Sarkozy, la Canciller alemana Ángela Merkel y el Jefe de Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero. Antes de marchar a París, José Luis Rodríguez Zapatero se había reunido en el Palacio de la Moncloa con el Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon, para analizar la Resolución del organismo internacional. Aquel mismo día solicitó autorización al Congreso de los Diputados para que las fuerzas armadas participaran en una acción militar en el contexto de la responsabilidad de proteger.

Tras la reunión, el presidente francés informó de que se había decidido dar “luz verde” al inicio de los bombardeos sobre Libia y el Premier británico David Cameron afirmó que El Coronel Gadafi se había hecho acreedor de lo que iba a ocurrir.

El 19 de marzo comenzó la acción militar contra Libia. Francia lanzó ataques aéreos al mismo tiempo que Estados Unidos y Gran Bretaña enviaban buques de guerra a las costas libias. España hizo pública su disposición a participar en el control naval del embargo de armas a Gadafi y a realizar misiones de patrulla aérea, es decir, medidas acordes con las resoluciones del Consejo de Seguridad 1970 y 1973. Un día después, Estados Unidos, al frente de una coalición formada por dieciséis Estados -entre los que se encontraban tres países árabes pero ninguno africano- inició la operación denominada *Odyssey Dawn*⁶²⁷ que en dos días consiguió establecer la zona de prohibición de vuelos prevista en la Resolución 1973. El día 23 de marzo la OTAN tomó el control de la operación, cambió el nombre de la misión por el de *Operation Unified protector* y el 31 de marzo asumió el control de todas las operaciones, añadiendo al objetivo de establecer la zona de exclusión aérea, el de asistir a los *Thumar* que se enfrentaban a las tropas del Coronel Gadafi⁶²⁸, lo que les facilitó el avance hacia el oeste, tomando el control de la zona petrolera de Brega y llegando hasta Trípoli⁶²⁹. El 23 de agosto de 2011 los rebeldes tomaron el palacio presidencial. Fue entonces cuando el Consejo de Seguridad estableció por la Resolución S/RES/2009 la Misión de apoyo de las Naciones Unidas a Libia (UNSMIL)⁶³⁰. El objetivo principal de la misma, político y no militar, fue el de restablecer la seguridad y el Estado de derecho y también, entre otros, el de asistir al CNT en la redacción de una constitución para Libia.

El CNT fue reconocido oficialmente como el Gobierno de Libia por La Liga Árabe el 25 de agosto de 2011, por la Asamblea General de la ONU el 16 de septiembre de 2011 y por la Unión Africana el 20 de octubre de 2011⁶³¹. Un mes más tarde, el CNT informó oficialmente a la ONU que se había llevado a cabo el cambio de nombre de la Jamahiriya Árabe Libia por el de “Libia” y el cambio de la bandera oficial del País. El 23 de octubre el CNT declaró oficialmente la liberación del país, convirtiéndose en el Gobierno oficial de Libia.

⁶²⁷ Bélgica, Bulgaria, Canadá, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, España, Grecia, Estados Unidos, Francia, Italia, Jordania, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Rumania, Suecia, Turquía, Qatar. Vid. Rogers, S., “NATO Operations in Libya”, *The Guardian*, 22 May 2011.

⁶²⁸ El 31 de mayo la OTAN había efectuado 3.400 ataques aéreos, la mayoría fueron contra las ciudades de Trípoli y Misrata. Los principales objetivos fueron carros de combate, puestos de defensa aérea y centros de mando militar. En algunas ocasiones la OTAN también bombardeó la residencia de Gadafi, matando a alguno de sus familiares. Según declaraba la UA, “the pursuit of other agendas in Libya, (...) prevented AU attempts to promote a peace settlement”. NATO, “Press Briefing”, 31 March 2011, available at: www.nato.int/cps/en/SIDB843866A-5A2B5E4E/natolive/opinions_71897.htm; NATO, “Operation Unified Protector, Protection of Civilians and Civilian Occupied Areas”, Factsheet, June 2011, www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_06/20110608_Factsheet-UP_Protection_Civilians.pdf; vid. MAASHO, A. “AU Says Non-Africans Sidelining Libya Peace Plan”, Reuters, 26 April 2011; Decisión de la Unión Africana, AU Doc. EXT/ASSEMBLY/AU/DEC/(01.2011), 25 May 2011, para. 5.

⁶²⁹ Sobre la asistencia de la OTAN a los grupos rebeldes vid. HENDERSON, C., “International measures for the protection of civilians in Libya and Côte D’Ivoire”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 60, n° 3, pp. 767 y ss.

⁶³⁰ Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, S/RES/2009, 16 de septiembre de 2011.

⁶³¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, A/11137, 16 de septiembre de 2011; AU Doc. PSC/PR/COMM/2. (CCXCXVII), 20 October 2011.

1.3 La catástrofe humanitaria

El *statu quo* de la Libia post-Gadafi se mantuvo en un difícil entorno de seguridad inestable, caracterizado por la fragilidad de la seguridad humana que estuvo, y sigue estando, en peores condiciones que en la época que gobernaba Gadafi⁶³². El Gobierno de Consenso Nacional con sede en Trípoli, reconocido por la ONU a finales de 2015⁶³³, todavía no ejerce el control sobre todo el territorio del país y se encuentra en conflicto con el Gobierno Interino, establecido en Tobruk y al-Bayada, que gobierna sobre la zona oriental del país⁶³⁴. Desde septiembre de 2011, el principal desafío para el proceso de reconstrucción encomendado a la misión de UNSMIL ha sido la falta de un acuerdo entre los grupos rebeldes y los antiguos combatientes que se enfrentaba en Libia por cuestiones principalmente ideológicas. Esta situación ha facilitado la salida a partir de Libia de armamento hacía otros países de la región, favoreciendo al terrorismo de al-Qaeda en el Magreb Islámico y del Daesh⁶³⁵.

Los informes conjuntos de la UNSMIL y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), de 4 de septiembre y 23 de diciembre de 2014, condenaban los ataques contra los defensores de los derechos humanos y expresaban su gran preocupación por el hecho de que, desde enero de ese año, la crisis política y de seguridad había socavado la transición a la democracia que aspiraba lograr el pueblo libio y también había causado pérdidas de vidas y desplazamientos masivos. En los últimos años, el número de migrantes que tratan de cruzar el mar Mediterráneo desde Libia ha aumentado de forma significativa⁶³⁶. Por todo ello, el Consejo de Derechos Humanos adoptó la Resolución 28/30, el 7 de abril de

⁶³² *The Libyan Humanitarian Needs Overview*, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2017, p. 7.

⁶³³ *Acoge con beneplácito la firma el 17 de diciembre de 2015 del Acuerdo Político Libio de Sijrat (Marruecos) para formar un Gobierno de Consenso Nacional integrado por un Consejo de la Presidencia y un Gabinete y apoyado por otras instituciones estatales como la Cámara de Representantes y el Consejo de Estado*, (S/RES/2259, 23 de diciembre de 2015, Art.1) Vid. Libyan Political Agreement, signed on 17 December 2015, <https://unsmil.unmissions.org/libyan-political-agreement>, fecha de consulta: 4 de diciembre de 2017).

⁶³⁴ Acerca de la crisis libia y los avances a nivel político logrados hasta enero de 2018, *vid.* Exposición informativa del Representante Especial del Secretario General Ghassan Salamé y de la Representante Permanente Adjunta y Encargada de Negocios de la Misión de Suecia, Embajadora Irina Schoulgin Nyoni, (S/PV.8159, de 17 de enero de 2018).

⁶³⁵ Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/2017, 31 de octubre de 2011, Art. 5.

⁶³⁶ Según ACNUR, entre junio y septiembre de 2017, cerca de 21.666 refugiados cruzaron el mediterráneo hacia Italia; 2.900 de ellos partieron desde Libia, (“Desperate Journeys”, UNHCR, January-September 2017, disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/60865>) Acerca de la ruta de emigración *vid.* Plan de acción de la Comisión Europea: *European Commission, Central Mediterranean Route: Commission proposes Action Plan to support Italy, Reduce pressure and increase solidarity*, 4 July 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1882_en.htm; UNHCR, Libya: Activities at disembarkation, monthly update, September 2017, https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/2017_09_lby_unhcr_disembarkation.pdf; Opinión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad al-Hussein sobre el plan de acción sobre migración y asilo, en “Roban, violan y asesinan en Libia a migrantes devueltos”, 8 de septiembre de 2017, <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22039&LangID=S>.

2015, en la que condena todas las violaciones y abusos de los derechos humanos, las violaciones del derecho internacional humanitario, los actos de terrorismo cometidos contra civiles por Daesh y solicitó al Alto Comisionado que enviara urgentemente una misión para investigar esas violaciones en Libia⁶³⁷.

De conformidad con lo dispuesto en la resolución 28/30, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) presentó un informe sobre Libia el 15 de febrero de 2016, en el que, sobre la base de la información reunida y analizada, consideraba que había razones fundadas para llegar a la conclusión de que en Libia se estaban produciendo

... violaciones generalizadas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como abusos de los derechos humanos. Estos actos, cometidos por todas las partes en el conflicto en Libia, incluían muertes ilícitas y ejecuciones extrajudiciales; ataques indiscriminados que repercutían en civiles y objetos civiles; ataques contra personas y objetos protegidos en virtud del derecho internacional humanitario, o que tenían consecuencias sobre estos; destrucción injustificada, usurpación y saqueo de propiedad privada; casos de detención arbitraria, secuestro y desapariciones, incluidas las desapariciones forzadas; la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la violencia sexual y por razón de género y otras formas de discriminación por razones de género; y vulneraciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Se indicaba también que los responsables de dichos actos eran

... agentes estatales y grupos armados, algunos de ellos afiliados a Amanecer de Libia u Operación Dignidad. Otros grupos podrían estar actuando de manera independiente. Durante la investigación algunos agentes eran mencionados con especial frecuencia como responsables de violaciones y abusos, entre ellos las fuerzas de Operación Dignidad y grupos armados como las Brigadas de Al-Sai'qa del Ejército Nacional de Libia y Awliaa al-Damm; grupos armados afiliados a Amanecer de Libia; Ansar al-Sharia; grupos leales al EIL; y grupos tribales armados en el sur. Sin embargo, las acusaciones no se limitaban a estos grupos únicamente; otros agentes no estatales, como traficantes de personas, también cometían abusos de los derechos humanos⁶³⁸.

En su siguiente informe, el ACNUDH señalaba que algunos de los grupos armados actuaban en nombre del Estado, obstaculizando las reformas necesarias para garantizar los derechos humanos y el Estado de derecho⁶³⁹. En ese contexto, los informes preparados por las instituciones de la ONU indicaron que entre octubre de 2015 y diciembre de 2017 se habían registrado

⁶³⁷ Resolución del Consejo de Derechos Humanos sobre Asistencia Técnica y fomento de la capacidad para mejorar la situación de los derechos humanos en Libia, A/HRC/RES/28/30, 7 de abril de 2015; Vid. ODENDAHL, K., ZIMMERMANN, N., A., HOBE, S., KIENINGER, E.-M., KÖING, D., MARAUHN, T., KARSTEN, T., SCHMALENBACH, K., *Die Bekämpfung des Terrorismus mit Mitteln des Völker- und Europarechts*, Walter-Schücking-Institut für Internationales Recht, 2017.

⁶³⁸ Investigación realizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Libia, A/HRC/31/47, párrs. 60, 61 y 62.

⁶³⁹ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Libia, en particular sobre la eficacia de las medidas de asistencia técnica y fomento de la capacidad recibidas por el Gobierno de Libia, A/HRC/34/42, 31 de enero de 2017, párr. 82.

731 incidentes de carácter armado, que habían ocasionado 2.077 víctimas mortales, de las cuales 161 eran civiles.

En estas condiciones, la situación humanitaria en Libia es en la actualidad desastrosa. En todo el territorio del país se ha podido constatar el declive de los suministros de agua, de alimentos y de electricidad y la asistencia médica y los servicios públicos son absolutamente deficientes. La asistencia humanitaria a la población libia se encuentra interrumpida desde 2014 como consecuencia de la gravedad de la situación de conflicto armado. La UNSMIL evacuó a sus funcionarios, declarando que todo su personal dejaría de operar en Libia por las condiciones de inseguridad. Lo mismo hizo UNICEF, UNHCR, CICR y MSF. Por su parte, el CICR informaba de que todas las partes en el conflicto perpetraban ataques contra su personal humanitario.

2. LA CRISIS DE YEMEN

En el caso de Yemen, la “revolución” comenzó el 27 de enero de 2011 con marchas pacíficas contra el gobierno de Ali Abdullah Saleh. A pesar de que el 18 de marzo murieron más de 50 manifestantes como consecuencia de la respuesta del Gobierno, los jóvenes que formaban la mayoría de los participantes en las protestas insistieron en mantener su carácter pacífico. Al mes siguiente, el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) presentó una iniciativa para la transición pacífica del poder que Saleh rechazó firmar en dos ocasiones. Desde el comienzo de las manifestaciones y hasta el mes de septiembre, los cuerpos de seguridad utilizaron la fuerza contra los manifestantes en numerosas ocasiones. Sus acciones más violentas se llevaron a cabo el 27 de abril, el 29 de mayo y el 19 de septiembre en la plaza *tagyir*, en las que murieron 21 personas y 113 resultaron heridas.

Desde el inicio de la crisis hasta el momento actual, el Consejo de Seguridad ha adoptado al respecto once resoluciones. La primera de ellas, la S/2014 del 21 de octubre de 2011, recordaba al gobierno de Ali Abdullah Saleh su responsabilidad primordial de proteger a su población de las continuas violaciones de los derechos humanos. Además, la Resolución instaba a la aplicación del proceso político de transición democrático sugerido por el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), cuya finalidad era la de poner fin a la crisis. La consecuencia fue que, tras haber presentado su dimisión dieciséis embajadores, tres ministros y un buen número de altos cargos políticos yemeníes y tras haber sufrido el Presidente Saleh un atentado por el que estuvo ingresado durante cuatro meses en un hospital en Arabia Saudí, éste acabó aceptando, a cambio de su impunidad, la propuesta del CCG. A partir de ese momento se inició una transición de poder a cargo del vicepresidente Abd Rabbo Mansour Hadi. Los yemeníes pusieron en vano sus esperanzas en que Hadi cumpliera con los objetivos del plan de transición democrática, entre los que se encontraba la redacción de una nueva constitución, la aprobación de reformas electorales y, por fin, la celebración de elecciones generales tras las cuales finalizaría su mandato. Lo peor fue que, dos años después, la situación económica y de seguridad se había degradado y el plan del CCG, respaldado por el Consejo de Seguridad, no lograba solucionar la grave crisis humanitaria que ya se estaba produciendo, tampoco había puesto fin a las violaciones de los derechos

humanos y se había producido la aparición y expansión de grupos terroristas de al-Qaeda y Daesh que controlaban diversas zonas al este del país⁶⁴⁰.

A la vista de los acontecimientos, en septiembre de 2014, *Ansarullah* -fuerza opositora de minoría chií-zeidí presidida por Abdul-Malek al-Huthi, que había sido excluida del proceso democrático- tomó el control de la capital, Saná, y con la ayuda de los comités populares afiliados y las fuerzas leales al antiguo presidente Saleh forzaron la dimisión de Hadi que tuvo que buscar refugio en Arabia Saudí. Puede afirmarse que desde ese momento Yemen se convirtió en un “Estado fallido”. El Consejo de Seguridad -que sigue reconociendo al Gobierno de transición presidido por Hadi como la autoridad legítima del país- no puede pedir al gobierno de *Ansarullah* que cumpla con la responsabilidad de proteger a la que se refirió en la Resolución S/2014. La realidad es que tampoco había existido voluntad por parte de países como Francia, Gran Bretaña o Estados Unidos de exigir al gobierno de Hadi, aliado de Occidente, el cumplimiento de su responsabilidad de proteger, lo que habría afectado a su futuro como fuerza política frente a sus rivales opositores huzies. Por otra parte, hay que poner de relieve que la responsabilidad de proteger tampoco ha aparecido en las siguientes resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad inmediatamente después de la dimisión de Saleh, en la época que se consideraba “postprimavera yemení” o “postrevolución”. Desde entonces, el Consejo de Seguridad solo ha podido proponer como solución a la crisis la necesidad de reanudar la aplicación de la iniciativa del CCG dirigida por los propios yemeníes.

La Resolución S/2201, de 17 de febrero de 2015, se limitó a deplorar enérgicamente las acciones llevadas a cabo por los huzies tras haber asumido el control del gobierno, estableció un comité de investigación y de sanciones con el fin de poder aplicar medidas coercitivas contra quienes desde 2011 cometieron crímenes y condenó las actividades terroristas, en particular las de al-Qaeda que, según el Consejo, convirtió la crisis en una amenaza a la paz y seguridad internacionales⁶⁴¹. De forma que el Consejo de Seguridad no ha aprobado medidas coercitivas bajo el Cap. VII de la Carta ni ha condenado la Operación Tormenta Decisiva desarrollada el 25 de marzo de 2015 por Arabia Saudí -liderando una Coalición de varios Estados- a petición del ex-presidente Hadi para detener a las fuerzas huzíes apoyadas indirectamente por Irán. Desde entonces, los ataques continuos de la Coalición, tanto por tierra como por aire, han destruido ciudades y zonas habitadas por población civil, incluyendo los perpetrados contra celebraciones

⁶⁴⁰ Acerca del origen de la “revolución yemení”, FRAIHAT, I., *Unfinished Revolutions: Yemen, Libya, and Tunisia After the Arab Spring*, Yale University Press, New Heaven, 2016; DAY, S.W., *Regionalism and Rebellion in Yemen*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012; BOUCEKT, C. y OTTAWA, Y.M., *Yemen on the Brink*, Carnegie Endowment, Washington D. C., 2010.

⁶⁴¹ Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre la crisis en Yemen: S/RES/2014; S/RES/2140, S/RES/2201, S/RES/2204, S/RES/2216, S/RES/2266, S/RES/2342, S/RES/2402, sucesivamente, 21 de octubre de 2011, 26 de febrero de 2014 y 15 de febrero de 2015, 24 de febrero de 2015, 14 de abril 2015, 24 de febrero 2016, 23 de febrero 2017, 26 de febrero 2018; vid. *Agreement on the Implementation Mechanism for the Transition Process in Yemen in Accordance with the Initiative of the Gulf Cooperation Council (GCC)*, 15 de diciembre de 2011; Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la visita de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos al Yemen, A/HRC/18/21, 16 de septiembre de 2011. Acerca del proceso de transición yemení, vid. LACKNER, H., “Yemen’s ‘Peaceful’ Transition from Autocracy: Could it have succeeded?”, *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, Estocolmo, 2016.

familiares, como bodas, o contra el patrimonio cultural⁶⁴². También se ha denunciado el uso de bombas de racimo. Todo ello, según ACNUDH, ha provocado numerosas víctimas, de ellas, al parecer, más de 10.000 civiles muertos, alrededor de 50.000 heridos, más de dos millones de desplazados internos y 435.000 refugiados de un total de tres millones de habitantes que se han visto obligados a abandonar sus hogares. Más de ocho millones de habitantes se encuentran al borde de la hambruna, alrededor de diecisiete millones sufren inseguridad alimentaria y más de veintidós millones, el equivalente al 75% de la población total, necesitan asistencia humanitaria. Por todo ello, la situación yemení ha sido calificada por la comunidad internacional como una de las peores catástrofes humanitarias del mundo.

El presidente de ACNUDH, Zeid Ra'ad al-Husseini, indicó que ambas partes del conflicto habían cometido violaciones del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos que posiblemente podían ser consideradas como crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Los terroristas del Daesh y de al-Qaeda también han sido responsables de ataques terroristas. Los informes del Alto Comisionado también hablan de ataques reiterados contra civiles y bienes civiles perpetrados por los comités populares y por los miembros del ejército leales a Saleh, y de denuncias por el uso de minas terrestres por parte de los huzies y de diferentes grupos armados.

Sobre Yemen persiste un bloqueo naval y restricciones a los viajes por aire y tierra ejercido por las fuerzas de la Coalición, e incluso las víctimas civiles carecen de acceso a la ayuda humanitaria internacional tanto en medicamentos como en productos vitales o en combustible. En las zonas controladas por Saleh y los huzies, las restricciones no solo impiden la entrada de envíos de ayuda sino también el acceso de las organizaciones humanitarias. Cabe indicar en este sentido que el 26 de octubre de 2015, el hospital de Haydan, gestionado por Médicos sin Fronteras y del que dependían cerca de 200.000 personas asediadas, sufrió dos ataques aéreos de la Coalición y quedó destruido⁶⁴³. En marzo de este mismo año, 2018, el Consejo de Seguridad ha exhortado -sin éxito- a las partes en el conflicto a que permitieran y facilitaran el acceso seguro, rápido y sin trabas del personal y los suministros humanitarios a todas las provincias afectadas de manera que pudieran llegar a la totalidad de la población civil. Con el mismo resultado ha pedido que se abrieran todos los puertos de Yemen -en particular al-

⁶⁴² El ataque de 7 de julio de 2015 contra la mezquita de Al-Waht, en la provincia de Lahj, en el que murieron 10 civiles y resultaron heridos otros 15; la destrucción de las tumbas de Hadramout el 1 de julio de 2015 por grupos afilados a al-Qaeda; los ataques de los comités populares en agosto de 2015 que resultaron en la destrucción parcial del castillo histórico de al-Qahira. *Vid.* NUßBERGER, B., "Military strikes in Yemen in 2015: Intervention by Invitation and Self-Defence in the course of Yemen's model transitional process", *Journal on the Use of Force and International Law*; vol. 4, 2017, pp. 110-160; RUYS, T., FERRO, L., "Weathering The Storm: Legality And Legal Implications Of The Saudi-Led Military Intervention In Yemen", *ICLQ*, vol. 65, n° 1, 2016, pp. 61-98.

⁶⁴³ Situación de los derechos humanos en el Yemen, Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, A/HRC/33/38, 4 de agosto de 2016; OHCHR, *bi-monthly report*, 25 de September-8 de octubre de 2015; Resolución del Parlamento Europeo, 2016/2662, sobre los ataques a hospitales y escuelas, una violación del Derecho internacional humanitario, 28 de abril de 2016, y Resolución del Parlamento Europeo, 2014/2567, sobre el uso de drones armados, de 27 de febrero de 2014. Acerca de la participación y el reclutamiento de niños yemeníes en el conflicto armado, Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/2143, de 7 de marzo de 2014.

Hudaydah y Saleef, bloqueados por la coalición- a las importaciones comerciales y humanitarias sin hacer mención al embargo aéreo de Arabia Saudí sobre los vuelos comerciales al aeropuerto de Saná desde agosto de 2016⁶⁴⁴.

En general, a partir de 2017 las necesidades humanitarias se han incrementado en todos los ámbitos o sectores. A pesar de que sus informes no siempre son lo suficientemente concretos ni completos, la Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios (OCHA) ha informado recientemente de que cerca de diecisiete millones de civiles se encuentran privados del suministro de agua debido a las sanciones sobre la importación del combustible necesario para el funcionamiento de las bombas de agua⁶⁴⁵. Como consecuencia, ha aumentado la propagación de enfermedades contagiosas como el cólera y la difteria. En noviembre de 2017 las agencias de la ONU sobre el terreno detectaron cerca de 1.900.000 infecciones de cólera de las que resultaron más de 2.000 víctimas mortales⁶⁴⁶. La asistencia humanitaria en alimentos que fue bloqueada tampoco puede responder a todas las necesidades alimentarias de un país que antes de 2011 importaba entre el ochenta y el noventa por ciento de los alimentos⁶⁴⁷.

Lo último que se puede reseñar es que la ONU, teniendo en cuenta que la escalada del conflicto trae consigo serios riesgos para la seguridad de los civiles, para sus derechos fundamentales, produce graves daños a las infraestructuras tanto públicas como privadas del país y aumenta el número de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, ha hecho público un plan de respuesta humanitaria para Yemen en 2018 en el que figuran con detalle las necesidades humanitarias en todos los ámbitos, indicando su propósito de dedicar cerca de tres mil millones de dólares para ayudar a las víctimas⁶⁴⁸. Aun así, en la práctica sigue manteniéndose el bloqueo sobre el país y no han cesado aun los bombardeos aéreos.

3. LA CRISIS SIRIA

Han pasado ya más de 7 años desde que el 15 de marzo de 2011 se produjeron las primeras manifestaciones que desembocaron en el actual conflicto sirio que a día de hoy arroja un balance de más de 400.000 víctimas mortales, cerca de 4.500.000 refugiados y decenas de ciudades destruidas⁶⁴⁹.

⁶⁴⁴ Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, S/PRST/2018/5, 15 de marzo de 2018.

⁶⁴⁵ Cabe indicar que antes de la crisis de 2015 Yemen importaba 544.000 toneladas de petróleo mientras que en septiembre de 2017 llegaron solo a 190.000.

⁶⁴⁶ Vid. OCHA, Yemen: Impact of the closure of sea, land and airports on the humanitarian situation, 23 de noviembre de 2017; Human Rights Watch, World Report 2017, pp. 675 y ss; ICRC, *Yemen: The slow death of society could be reversed; progress is possible*, 3 de abril de 2018, disponible en: <https://www.icrc.org/en/document/yemen-slow-death-society-could-be-reversed-progress-possible>. Fecha de consulta: 3 de abril de 2018.

⁶⁴⁷ Vid. WFP, Monthly Market Watch Report, august 2017; FAO-FSIS Programme Food Security Update, mayo 2017; Vid. ORKABY, A., Yemen's Humanitarian Nightmare: The Real roots of the conflict, *Foreign policy*, noviembre-diciembre 2017.

⁶⁴⁸ Vid. OCHA, Humanitarian Response Plan, enero-diciembre de 2018.

⁶⁴⁹ Vid. SALIM, B., "La actitud de la Unión Europea frente a la crisis siria", *Revista de Estudios Europeos*, nº 61, 2013, pp. 177-188; ANDERSON, T., *The Dirty War on Syria*, Global Research Publishers, Australia, 2016; Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/72/191, 23 de enero de 2018.

En el momento actual, el Gobierno de Bashar al-Assad se enfrenta no solo a movimientos rebeldes armados y grupos terroristas del interior del país sino también a la Coalición Nacional para las Fuerzas de la Oposición y la Revolución Siria con sede en El Cairo (CNFORS) y a “las plataformas de Riad y Moscú”; y tanto el Gobierno sirio como los demás, de forma más o menos directa, reciben el apoyo de diferentes países.

Debido a la estratégica posición de Siria, un problema que empezó siendo interno -un movimiento revolucionario que degenera en guerra civil- alcanzó pronto el ámbito internacional a partir del momento en que la presidencia del Consejo de Seguridad expresó su preocupación por la situación en Siria como consecuencia de las repetidas violaciones de los derechos humanos que allí se estaban produciendo⁶⁵⁰.

En un último intento, por el momento, de detener esas violaciones, el 24 de febrero de 2018, el Consejo de Seguridad ha adoptado su décima quinta Resolución sobre la crisis siria. Simultáneamente, el actual Enviado Especial de la ONU para Siria, Staffan de Mistura, ha participado en el octavo dialogo de paz de Astaná (Kazakhstan), anunciando desde allí que se celebrará próximamente en Ginebra la octava ronda de las Conversaciones indirectas de paz organizadas por la ONU.

Por lo que se refiere a la Unión Europea, cuya relación con Siria -a través de Francia⁶⁵¹- es considerable, su papel ante el conflicto sirio ha resultado poco claro ya que sus decisiones han consistido en el establecimiento de un embargo general en 2011, en un posterior levantamiento del mismo en lo relativo a armamento e importación de petróleo y, recientemente, en la adopción de la denominada Estrategia de la UE para Siria. Por lo que se refiere a la asistencia humanitaria de la UE a través de las ONGs, ésta llegó solamente a los sirios que, o bien se encontraban fuera de las zonas bajo control del Gobierno de Damasco, o bien se habían refugiado en el extranjero.

3.1 El desarrollo de los acontecimientos

En su origen, las partes enfrentadas fueron, por un lado, el Ejército Árabe Sirio (SAA) y por otro, el Ejército Libre Sirio (FSA) creado por disidentes, que formaba el brazo militar de las oposiciones políticas sirias que se encontraban principalmente en Turquía y Qatar. El FSA y los diferentes opositores, contaban con el reconocimiento de la Liga Árabe, la UE, Estados Unidos, Israel y Turquía que, al igual que ha ocurrido en otras crisis del mundo árabe, emplearon la expresión “revolución” y les autodefinió como “los legítimos representantes del pueblo sirio”. Por su parte, la UE les prestó la referida “asistencia técnica”. A finales del 2011 un millar de combatientes extranjeros se dirigieron hacia Siria para ayudar al FSA, flujo conocido como la llamada de la Yihad en Siria.

⁶⁵⁰ S/PRST/2011/16, Consejo de Seguridad, ONU, 3 de agosto de 2011; también las Resoluciones del Consejo de Seguridad 2042 (2012), de 14 de abril de 2012, y 2043 (2012), de 21 de abril de 2012.

⁶⁵¹ Francia ejerció sobre Siria el Mandato establecido por la Sociedad de Naciones. Las revueltas contra la “ocupación francesa” comenzaron a partir de 1920 y el país estuvo a punto de conseguir la independencia durante el periodo 1925-27; pero fue en 1945 cuando estalló una revolución general contra los franceses, quienes bombardearon pueblos y ciudades hasta que intervino Churchill pidiendo el fin de la matanza. Finalmente, el 17 de abril de 1947 las tropas francesas abandonaron el país, siendo Shukri al Kuwattli el primer Presidente de la República tras la independencia.

Al año siguiente, los combatientes extranjeros junto con los salafistas y extremistas no tardaron en crear sus propios ejércitos para combatir al SAA, incorporándose así a la “revolución” Yaish al-Islam, Yaish al-Suna, Ajnad al-Sham, Failak al-Sham, Failak al-Rahman, Lwaa al-Sham, el Frente Islámico y Yund al-Aksa, entre otros. Incluso se crearon grupos compuestos solo por combatientes extranjeros como los de Jurasan y el Movimiento Nour al-Din al-Zinki. Esos grupos también contaban con apoyo procedente de países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo, Jordania y Turquía. Esos grupos, a su vez, no tardaron mucho en dividirse para conseguir sus propios objetivos. Es el caso de la “Autoadministración Kurda” de Rojava, a partir de la cual los kurdos del norte de Siria aspiraban, con los kurdos que habitan las ocho regiones del sur de Turquía y los habitantes del Kurdistán iraquí, a anexionar los tres territorios en los que residen y a establecer el “Estado kurdo”, un plan al que dio su apoyo Estados Unidos y también algunos países miembros de la UE pero que fue rechazado directamente por Turquía que, con el apoyo del FSA, inició su intervención militar en el norte de Siria a principios de 2018. Es el caso también de los combatientes afilados a al-Qaeda en Siria, que se incorporaron a Daesh con el fin de establecer un “Estado Islámico” en Iraq y el Levante.

Hasta la autoproclamación del califato de Daesh en junio de 2014, a todos los grupos referidos con anterioridad, junto con los individuos opositores que actuaban tanto sobre el terreno como en las redes sociales, se les calificaba de activistas, insurgentes y rebeldes armados -incluso de “Buenos rebeldes armados”- en los textos oficiales emitidos por las instituciones internacionales sobre la crisis siria. Al hacer referencia a las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que se cometían en siria, la ONU utilizó indistintamente las expresiones “revolución siria”, “los rebeldes” y los “grupos armados moderados” para referirse a todos aquellos grupos de modo general. La comunidad internacional tardó tres años en reconocer la existencia de grupos terroristas en Siria. En realidad, empezaron a distinguir entre rebeldes moderados sirios y grupos terroristas a partir de la Resolución 2170 del Consejo de Seguridad que reconocía la existencia de grupos afiliados a al-Qaeda, en concreto, el Frente Tahrir al-Sham -anteriormente, Frente al-Nusra- y Daesh⁶⁵². Sin embargo, incluso hoy en día, tanto las instituciones internacionales como los países del Occidente siguen refiriéndose a los demás grupos salafistas y extremistas como “grupos rebeldes moderados”.

La consecuencia de esta situación es que el Consejo de Seguridad, al referirse a la crisis siria y a la solución del conflicto, condenó enérgicamente las violaciones generalizadas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas tanto por el Gobierno sirio como por los grupos armados, utilizando concretamente la locución “grupos armados”⁶⁵³. De esta manera, a través de su Enviado Especial, la ONU invita a todas las partes en conflicto -salvo el Frente Tahrir al-Sham y al Daesh- a participar en las Conversaciones Indirectas de Paz que se celebran en Ginebra (Suiza). Lo que significa que, cuando uno o más de esos grupos armados se presenta en el dialogo indirecto se le considera, tanto en los medios de comunicación como en los textos internacionales, como la “Oposición Siria”⁶⁵⁴.

⁶⁵² S/RES/2170, 15 de agosto de 2014.

⁶⁵³ *Vid.* Resolución S/RES/2139, 22 de febrero de 2014, párr. 1.

⁶⁵⁴ Esos grupos no acordaron entre sí enviar a una sola delegación que les representase en las conversaciones debido a la gran división y enfrentamientos armados en curso entre la oposición política y los demás grupos, algunos de ellos de carácter terrorista. Cabe indicar que la oposición política Kurda y el resto de los miembros de la “Autodeterminación Kurda” no han sido invitados a las rondas de paz de Ginebra. Por todo ello

Por otro lado, dado que el Gobierno sirio considera terroristas no solo a Tahrir al-Sham y Daesh sino también a algunos grupos de los que en la ONU se conocen como rebeldes armados moderados, el diálogo resulta imposible y el Ministro de Asuntos Exteriores sirio, Walid al Mualllem, no ha cesado de pedir al Envío Especial, Stefan de Mistura, la realización de un examen más a fondo que permita distinguir unos grupos de otros y se puedan tomar medidas que lleven a una solución al conflicto que parece imposible en las actuales circunstancias.

3.2 La reacción de la Unión Europea ante la crisis siria

A partir de su independencia en 1945, Siria mantuvo con los países europeos amplias relaciones que se consideraron un elemento primordial para el desarrollo del vínculo entre el *Viejo Continente* y los países del Levante. Estas relaciones se mantuvieron también con la Comunidad Europea y, desde 1977, se vinieron rigiendo por el Acuerdo de Cooperación de 1977 que trataba principalmente sobre temas comerciales⁶⁵⁵. En particular, proporcionó el acceso libre de impuestos al mercado de la UE para la mayoría de los productos industriales sirios y el apoyo a la “producción y la infraestructura económica” de Siria y al diálogo económico entre las partes. Hasta el lanzamiento del Proceso de Barcelona en 1995, el Acuerdo de Cooperación fue la fuente de financiación de la Cooperación al Desarrollo entre la UE y Siria. El Gobierno de Damasco fue uno de los firmantes de aquel Proceso, con el objetivo de crear un espacio común de paz y estabilidad basado en el desarrollo económico sostenible, el Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos.

Sobre la base del artículo 21 del TUE y de los artículos correspondiente del TFUE se estableció un “Plan de ayuda humanitaria y de cooperación al desarrollo” con relación a Siria que se concretó en un Plan estratégico para 2007-2013. En comparación con los datos de 2007, el presupuesto de la colaboración bilateral UE-Siria aumentó un 32,2%, en el programa indicativo nacional 2011-2013, alcanzando un total de 129 millones de euros. Por otra parte, el comercio bilateral Siria-UE llegó aproximadamente a los 7.800 millones de euros en 2010.

Este era el estado de las relaciones de la UE con Siria cuando en Dará se iniciaron en 2011 las revueltas a las que ya nos hemos referido y en esa y otras ciudades se realizaron marchas contra el Gobierno, que fueron reprimidas con una dureza que la comunidad internacional juzgó excesiva. En esas condiciones no debe extrañar que fuera el Consejo de la Unión Europea, por mediación de la entonces Alta Representante, Catherine Ashton, y antes que el Consejo de Seguridad de la ONU, el primero en condenar la represión llevada a cabo por las autoridades sirias tachándola de inaceptable y exigiendo que se detuvieran todas las actividades hostiles, así como el fin de la violencia⁶⁵⁶.

resulta difícil reconocer la existencia de una “Oposición Siria”, como indica la ONU en sus comunicados o resoluciones, sino en realidad de diferentes grupos opositores de muy distinta naturaleza.

⁶⁵⁵ Vid. BLANC ALTEMIR, A., *La Unión Europea y el Mediterráneo: de los primeros acuerdos a la primavera árabe*, Tecnos, Madrid, 2012; BLANC ALTEMIR, A., *La violación de los derechos humanos fundamentales como crimen internacional*, Editorial Bosch, Barcelona, 1990; Vid. MANGAS MARTÍN, A., “Democracia y Estado de Derecho: Respuestas legales desde las Naciones Unidas”, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº. 50, 2015, pp. 1-18.

⁶⁵⁶ A 114/11, 18 de marzo de 2011; 8103/1/11 REV 1, 22 de marzo de 2011.

Días después, el 7 de abril de 2011, el Parlamento Europeo adoptó una serie de resoluciones en las que condenó las actitudes de distintos regímenes, entre ellos el sirio, mencionado específicamente en la letra E de dicha Resolución el estado de alarma en el que vivía Siria⁶⁵⁷. No respondió a las peticiones de Francia y Reino Unido para ayudar al Ejército Libre Sirio (FSA)⁶⁵⁸ con material militar pero, sin embargo, aprobó una asistencia “técnica” o en armas “no dañinas”⁶⁵⁹. Al mismo tiempo, como consecuencia del recrudecimiento de las hostilidades, Francia llamó a su embajador en Siria y cerró sus consulados en Alepo y Latakia⁶⁶⁰. Una serie de reacciones similares se produjeron en distintos Estados miembros de la Unión Europea⁶⁶¹. A partir de entonces, la UE, en el marco de su política exterior y de seguridad común (PESC), ha puesto en vigor diversas medidas restrictivas y sanciones dirigidas a alcanzar objetivos específicos previstos en el tratado de la UE.

Así, por recomendación de Catherine Ashton y de la Comisión Europea, de conformidad con el capítulo 2 del título V del TUE, el Consejo de la UE adoptó Medidas Restrictivas sobre Siria el 9 de mayo de 2011 que entraron en vigor al día siguiente. Estas primeras actuaciones se concretaron en la prohibición de la venta, suministro, transferencia o exportación de artículos de lujo enumerados, ciertos artículos de doble uso y productos químicos. Asimismo, impuso la prohibición de viajar y la congelación de los activos de algunos funcionarios sirios⁶⁶².

A continuación, a consecuencia de la escalada de las matanzas, el 2 de septiembre de 2011 el Consejo adoptó veintiuna medidas restrictivas contra Siria. En la lista aparece -entre otras- un embargo a la importación de petróleo sirio, que supone el 90% del petróleo exportado; también, sanciones a trece personas cercanas al Presidente, al ex-primer ministro Wael al-Halki y a la mayoría de sus ministros, acusados de participar en las represalias del régimen contra los civiles. La lista se actualizó teniendo en cuenta los posteriores cambios ministeriales y de Jefe de gobierno, ampliándose a personas relacionadas con el Presidente, que fueron acusadas de ayudar a

⁶⁵⁷ European Parliament Resolution On the situation in Syria, Bahrain and Yemen, 7 April, 2011.

⁶⁵⁸ El FSA fue el primer grupo rebelde, autoproclamado como grupo armado moderado, que se levantó en armas contra el gobierno sirio en 2011. Al igual que los rebeldes libios del 17 febrero, ese ejército se consideró la principal fuerza opositora en la que se encontraban combatientes sirios y extranjeros. *Vid.* Resolución A/90/13, 18 de febrero de 2013.

⁶⁵⁹ A la vista de esos acontecimientos, el Presidente Bashar Al-Assad había prometido una reforma general y, para empezar, levantó el estado de alarma que llevaba aplicándose en el país desde hacía más de treinta años; más tarde estableció un nuevo Ministerio “de diálogo” -con representantes del Gobierno y de la oposición interna- con la función de alcanzar la reconciliación tras múltiples llamamientos hacia un diálogo sin condiciones. Asimismo, reformó la Constitución de Siria, introduciendo nuevas leyes como las que prevén la posibilidad de solicitar permiso para llevar a cabo “protestas pacíficas”. Además, se adoptó un nuevo reglamento que permitía la fundación de nuevos partidos políticos. Por último, el Presidente afirmó estar preparado para el diálogo con las demás partes involucradas, excepto con la externa de Catar que representaba al-Khatib.

⁶⁶⁰ JUPPÉ, A., “L’opposition syrienne doit s’organiser”, el 17 de noviembre de 2011. <http://www.leparisien.fr/crise-egypte/juppe-l-opposition-syrienne-doit-s-organiser-17-11-2011-1724701.php>, consultada el 7 de marzo de 2018.

⁶⁶¹ Publicado en el periódico francés, *Le Point*, el 23 de marzo de 2011. http://www.lepoint.fr/monde/la-france-demande-a-la-syrie-de-renoncer-a-l-usage-excessif-de-la-force-23-03-2011-1310342_24.php, consultada el 7 de marzo de 2018.

⁶⁶² Consejo de la Unión Europea, Decisión 2011/273/PESC.

financiar el régimen. En total, 67 entidades y 257 personas responsables o asociadas a las represiones violentas contra civiles.

Los Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea introdujeron una cláusula sobre el embargo de petróleo impuesto a Siria. Con esta medida trataban de ayudar a que se facilitaran fondos a la población civil y a la oposición política para alentar el proceso de reforma y la transición democrática del país. La decisión del Consejo autorizaba las operaciones de petróleo y derivados y la financiación de estas, siempre que se realizaran consultando con la oposición y no eludieran las sanciones de la UE⁶⁶³.

Todas estas sanciones o medidas restrictivas formaron parte de un instrumento de carácter diplomático que suspendía las relaciones bilaterales MEDA/ European Neighbourhood Policy (ENPI), la participación de las autoridades del régimen sirio en los programas regionales, los préstamos del Banco Europeo de Inversiones y la asistencia técnica, todo ello con el objetivo de obligar al Gobierno sirio a respetar los derechos humanos y los principios de la democracia.

La UE adoptó también una “Estrategia regional para Siria e Irak” ante la amenaza que representaba Daesh y en marzo de 2015 el Consejo pidió a todos sus Miembros que apoyaran activamente un proceso de transición creíble e incluyente, recordando que las autoridades sirias eran las principales responsables de proteger a la población en Siria⁶⁶⁴. Más recientemente se ha firmado un acuerdo con Ankara por el que los “28” han acordado devolver a todos los “migrantes irregulares” que lleguen por mar a las islas griegas desde Turquía, tanto los económicos como los refugiados, principalmente los sirios⁶⁶⁵. La devolución de todos los que llegan se está aplicando a cambio de 3.000 millones de euros en 2016 y otros tantos en 2017. La legitimidad del acuerdo es dudosa ya que la Convención de Ginebra sobre los refugiados de 1951 estipula que quien llegue a un territorio puede pedir asilo y no puede ser expulsado o deportado hasta que se resuelva su expediente⁶⁶⁶.

⁶⁶³ En ese sentido, según Catherine Ashton señaló: *It's very, very important that we look at every possible avenue to support people in the country, the refugees outside, and more than anything as you know, to still continue to press for the political solution that's going to end the fighting and move the Syrian people forward*, (“Council eases sanctions against Syria to support opposition and civilians”, 8611/13, en *Council of the European Union*, Luxembourg, el 22 de abril de 2013). También: *Es de máxima importancia estudiar todas las posibles vías de apoyo a la población del país, a los refugiados que han salido del país, y sobre todo seguir presionando para llegar a una solución política que ponga fin a los enfrentamientos y haga avanzar a la población siria*, (<http://www.consilium.europa.eu/homepage/highlights/eu-eases-syria-sanctions?lang=en>), (fecha de consulta: 7/03/2018).

⁶⁶⁴ Conclusión del Consejo de la Unión Europea, 9105/16, de 23 de mayo de 2016, y Joint Communication to the European Parliament and The Council - Elements for an EU Strategy for Syria, Strasbourg, de 14 de marzo de 2017.

⁶⁶⁵ Consejo Europeo, Comunicado de prensa, 143/6, de 18 de marzo de 2016; disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/european-council-conclusions/> pdf, (fecha de consulta: 7/03/2018).

⁶⁶⁶ La UE ha financiado por valor de 83 millones de euros un control de las fronteras que podría hacerla cómplice de posibles violaciones del Derecho internacional. *Vid.* “Turquía impide que los refugiados abandonen la guerra con ayuda de fondos de la Unión Europea”, *El Mundo Digital*, 24 de marzo de 2018.

3.3 La acción del Consejo de Seguridad

En la crisis siria, a diferencia de lo sucedido en otras que ya hemos comentado, a pesar de la treintena de resoluciones adoptadas al respecto por el Consejo de Seguridad, solamente dos o tres de ellas han tenido relevancia con relación a la asistencia humanitaria y, más concretamente, con relación a la responsabilidad de proteger, a pesar de que ésta fuera invocada en la Resolución 2139, de 22 de febrero de 2014, si bien es cierto que sin consecuencias prácticas de ningún tipo.

En efecto, en la citada Resolución se exigía a todas las partes en el conflicto que adoptaran las medidas necesarias para proteger a la población civil, poniendo de relieve que la “responsabilidad principal de proteger a su población” incumbía a las autoridades sirias. Se trató, por lo tanto, exclusivamente de lo que podríamos denominar la primera parte de la responsabilidad de proteger, es decir, la afirmación de que los Estados -o en su caso quienes ejercen la autoridad sobre la población civil- son los principales responsables de la protección de la población civil que se encuentra bajo su control. Se trató, además, de una mera invocación vana de la responsabilidad de proteger ya que en ningún momento, a pesar de la continuación de la crisis humanitaria con las consiguientes violaciones de los derechos humanos y posibles crímenes que justificarían una acción internacional de protección, se decidió algo semejante, aunque se llegó a plantear en tres proyectos de resolución presentados en 2011, 2012 y 2014 respectivamente, por parte de Alemania, Reino Unido y Francia. Ninguno de los tres tuvo éxito ya que los tres tropezaron con el veto de China y Rusia que se negaron a aprobar una intervención militar en aras de la responsabilidad de proteger alegando las probabilidades de que ésta pudiera tener las mismas consecuencias, poco deseables, que la llevada a cabo en Libia. Ambos países se mostraron también contrarios a la remisión del asunto a la Corte Penal Internacional recordando el poco éxito que una iniciativa semejante se había adoptado en la crisis de Libia, con el resultado bastante decepcionante al que más adelante nos referiremos.

3.4 La catástrofe humanitaria siria

El hecho es que, tras siete años de conflicto armado, aunque en el momento actual las cosas han mejorado algo, la situación en Siria sigue siendo muy difícil. En la primavera de 2018, bombas y atentados siguen golpeando las grandes ciudades del país mientras que el Gobierno sirio y los diferentes grupos opositores se intercambian acusaciones sobre la responsabilidad del incremento del número de víctimas que alcanza ya la cifra de 400.000, a los que habría que sumar cerca de cuatro millones y medio de refugiados que han huido del caos y la violencia⁶⁶⁷. La naturaleza y la magnitud de las necesidades son excepcionales en todos los ámbitos. La escasez de combustible se está convirtiendo en un importante desafío, pero la ayuda, el refugio y, sobre

⁶⁶⁷ High Commissioner's global update of Human Rights concerns, 37 session of the Human Rights Council, 7 March 2018, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=22772&LangID=E>, consultada el 7 de marzo de 2018.

todo, los alimentos son, sin duda, la máxima prioridad. La protección de los ciudadanos en general continúa siendo todavía el gran reto⁶⁶⁸.

En Siria existen lugares donde se puede prestar ayuda internacional porque se va facilitando progresivamente el acceso a estas áreas. En otras, por el contrario, se encuentra severamente limitado por problemas que parecen insolubles como es la falta de seguridad, las restricciones administrativas y las trabas operativas y la existencia de grupos terroristas como el Frente Fateh al-Sham (antiguo Frente al-Nusra), Ahrar al-Sham y Daesh. Continúan, no obstante, los esfuerzos por entregar ayuda humanitaria en todo el país⁶⁶⁹.

La asistencia principal que proporciona el Gobierno sirio se realiza en el marco de su cooperación con la Media Luna Roja Árabe Siria (MLRAS), que cuenta con una central en Damasco, catorce centros en las provincias y noventa y una divisiones distribuidas en todo el país que proporciona, además de la asistencia humanitaria en el terreno, la asistencia médica general y de urgencia en hospitales y centros de salud. La MLRAS no solo cuenta con las vías ordinarias, la distribución del equipo de ayuda humanitaria por vía aérea a lugares difíciles de acceso como los asediados por los grupos terroristas, sino que también dispone de la asistencia no alimentaria -por ejemplo, refugios y lugares de acogida a los huérfanos- para toda persona o familia víctima del conflicto⁶⁷⁰.

Asimismo, existe una cooperación directa entre el gobierno sirio y las organizaciones humanitarias internacionales, como las diferentes ONGs, para coordinar la labor sobre el terreno; sin embargo, la asistencia humanitaria ofrecida por países al gobierno sirio se reduce a la prestada por Rusia e Irán.

La asistencia humanitaria a la MLRAS la proporciona el Comité Internacional de la Cruz Roja que, a su vez, coopera con todas las partes en conflicto y su asistencia la redistribuyen las oficinas y el personal tanto de la CR como de la MLRAS. En ciertos casos esa ayuda ha sido objetivo de ataques armados de los rebeldes que controlaban la zona Este de la ciudad de Alepo, un acto que tardó en condenar el Consejo de Seguridad en su Resolución 2286, de 3 de mayo de 2016. En su informe de principios de 2018, el CICR ha señalado que 10.000.000 de personas recibieron en Siria “cestas alimentarias”, 2.500.000 de ellas también recibieron material de asistencia humanitaria médica y asistencia de urgencia⁶⁷¹.

⁶⁶⁸ Vid. Remarks by Under Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator Stephen O'Brien at the 7744th meeting of the Security Council on the humanitarian situation in the Syrian Arab Republic, 25 July 2016.

⁶⁶⁹ El acceso es muy problemático en el norte de Siria y la ayuda de Damasco no ha sido capaz de llegar a Kafrya y Fu'ah, en la provincia de Idlib, por lo que el gobierno hizo llegar suministros a esas aldeas desde el aire. Vid. Informe del Secretario General sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República Árabe Siria, A/70/919, 9 de junio de 2016; Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator, Mark Lowcock briefing to the Security Council on Syria, 28 February 2018, <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/under-secretary-general-humanitarian-affairs-and-emergency-relief-80>, (fecha de consulta: 7/03/2018).

⁶⁷⁰ Syrian Arab Red Crescent, Semi Annual Report, <http://sarc.sy/app/uploads/2017/10/En-Semi-ann-2017.pdf>, (fecha de consulta: 7/03/2018).

⁶⁷¹ ICRC, “Syria in Focus, Facts and Figures”, 2018, disponible en: <https://www.icrc.org/en/where-we-work/middle-east/syria>.

En ese marco de asistencia subsidiaria también se encuentra la de la Unión Europea que es el principal donante de ayuda humanitaria con más de 10.600.000.000 millones de Euros gestionados por la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la UE (ECHO) y canalizados a través de sus *Trusted Partners* que son las agencias de la ONU⁶⁷². Los que se han beneficiado de ellas son las víctimas que se encuentran bajo control de los grupos armados; también llegan a los campos de refugiados en los países de acogida que reciben asistencia médica, protección, alimentos, agua, saneamiento, vivienda, acondicionamiento para el invierno y apoyo psicosocial. Los que han huido del país hacia Egipto, Jordania, Líbano, Turquía, Irak o diferentes países europeos⁶⁷³, junto con las comunidades de acogida, reciben también apoyo en lo relativo a vivienda, acondicionamiento para el invierno, agua, alimentos, equipos de higiene y rehabilitación médica de emergencia para discapacitados y heridos⁶⁷⁴.

En ese ámbito, la Oficina del Coordinador de Asistencia Humanitaria también ha enviado ayuda humanitaria similar, tanto a las víctimas que se encuentran en países de acogida de refugiados como a los que se hallan en zonas y lugares bajo control rebelde. Sin embargo, en algunas ocasiones, el envío de la ayuda se realizó directamente sin esperar el consentimiento del gobierno de Damasco y el Consejo de Seguridad no tardó en apoyar esa actitud en su Resolución 2165, de 14 de julio de 2014, estableciendo que:

los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y sus asociados en la ejecución estarán autorizados a utilizar rutas a través de las líneas del conflicto y los cruces fronterizos de Bab al-Salam, Bab al-Hawa, Al Yarubiyah y Al-Ramtha, además de los que ya se están utilizando, a fin de asegurar que la asistencia humanitaria, incluidos los suministros médicos y quirúrgicos, llegue a las personas necesitadas en toda Siria por las rutas más directas, con notificación a las autoridades sirias⁶⁷⁵.

La parte rebelde también coopera con los organismos humanitarios de la ONU en materia de información de la situación sobre el terreno. Con los datos que ofrecen a las oficinas de la ONU en Damasco, el Secretario General prepara sus informes sobre la situación en Siria. Así, el emitido por Ban Ki-Moon en 2016, indicaba que el Gobierno sirio impedía la llegada de ayuda a la población civil⁶⁷⁶.

⁶⁷² European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations Fact Sheet, Syria, 19 January 2018, http://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/syria_en.

⁶⁷³ Acerca del marco legal de los refugiados sirios en Europa, SALIM, B., “La cara y la cruz. ¿Está el Derecho comparado europeo preparado para atender a los refugiados?”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n° 912, 16 de octubre de 2015, p. 2.

⁶⁷⁴ Crisis in Syria, en *Humanitarian aid and civil protection*, Humanitarian Implementation Plan (HIP) Syria Crisis, ECHO/SYR/BUD/2013/91000, el 25 de enero de 2012; Council conclusions on the EU Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the Da'esh threat, 9105/16, Brussels, 23 May 2016.

⁶⁷⁵ S/RES/2165, 14 de julio de 2014.

⁶⁷⁶ La asistencia humanitaria prestada en Siria en Informe del Secretario General ante el Consejo de Seguridad, S/2016/631, 20 de julio de 2016.

CAPÍTULO TERCERO

EL CORTO RECORRIDO DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

1. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN LA DOCTRINA

Entre las primeras manifestaciones favorables a la aceptación de la responsabilidad de proteger tal como aparecía expuesta en el Informe de la CIISE se encuentra la declaración del representante permanente de Francia ante las Naciones Unidas, que la calificó como un «avance considerable»⁶⁷⁷. En un sentido semejante, la Unión Europea reconoció la «fuerza política» del principio⁶⁷⁸. Ésta no sería sin embargo la tónica general entre la doctrina. La responsabilidad de

⁶⁷⁷ Intervención del representante permanente de Francia en las Naciones Unidas, M. Jean-Marc de La Sablière, disponible en *Renforcement du droit international : État de droit et maintien de la paix et de la sécurité internationales*, 22 de junio de 2006, párr. 217, <http://www.france-allemande.fr/Conference-de-presse-conjointe-de,3374.html>. Entre los políticos también hubo quienes se mostraron contrarios a la responsabilidad de proteger como, por ejemplo, el antiguo ministro brasileño de Exteriores, Celso Amorim, que la criticó en una Cumbre de los BRICS celebrada en Nueva Delhi en marzo de 1990 al referirse a la guerra de Iraq y a las secuelas desastrosas procedentes de las medidas militares adoptadas. Acabó describiendo la responsabilidad de proteger como “el viejo derecho de injerencia en un nuevo odre” (‘BRICS Summit: Delhi Declaration’, March 2009, article 21, <http://www.cfr.org/brazil/brics-summit-delhi-declaration/p27805>). Vid. SPEKTOR, M., “Humanitarian Interventionism Brazilian Style?”, *Americas Quarterly*, vol. 6, nº 3, 2012, pp. 54–55.

⁶⁷⁸ *The EU strongly welcomes the endorsement of the Responsibility to Protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. For the first time, UN member states have affirmed their responsibility to protect their own populations, and the international community has acknowledged that it should act collectively, through the UN Security Council, if states fail to protect their populations from these violations. The Responsibility to Protect will be an important tool of the international community for addressing the worst atrocities.* (EU Council Conclusions-UN World Summit, 2687th External Relations Council meeting, Bruxelles, 7 de noviembre de 2005). Sobre la importancia de la aportación

proteger despertó sin duda un gran interés en la doctrina internacionalista, pero hubo quienes -como una buena parte de la doctrina española⁶⁷⁹- saludaron con cierto entusiasmo y esperanza las posibilidades que parecía ofrecer para remediar la incapacidad del Consejo de Seguridad para poner solución a conflictos armados y catástrofes humanitarias, y también hubo quienes -como de forma especial una buena parte de la doctrina francesa- consideraron que la responsabilidad de proteger no ofrecía nada nuevo digno de relevancia. En este sentido, Mario Bettati y Bernard Kouchner, defendieron la existencia de una relación de continuidad entre la responsabilidad de proteger y su célebre doctrina de la injerencia humanitaria, cuestionando que aquella hubiera sustituido a esta última⁶⁸⁰. El profesor Bettati refutó las opiniones que describieron el texto de la CIISE como una innovación que aportaba una solución diferente a la de la injerencia humanitaria, indicando en el Coloquio de la Sociedad Francesa del Derecho Internacional de 2008 que la responsabilidad de proteger no era otra cosa que «un nuevo nombre del derecho de injerencia»⁶⁸¹. Kouchner compartió esa opinión añadiendo que «la diplomacia [...] prefiere hablar de la intervención humanitaria y de la responsabilidad de proteger en lugar de referirse al derecho de injerencia, que son la misma cosa»⁶⁸².

de la UE vid. EVANS, G., *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All*, Brookings Institution Press Washington, D.C., 2008, pp. 183-184.

⁶⁷⁹ En la doctrina española, entre otros, BERMEJO GARCÍA, R., “El genocidio de Ruanda diez años después: Una vergüenza para la comunidad internacional a la luz de la responsabilidad de proteger”, en AA.VV., *El derecho internacional: normas, hechos y valores. Liber amicorum J.A. Pastor Ridruejo*, Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2005, pp. 265 y ss.; BERMEJO GARCÍA, R. y LOPEZ-JACOISTE, E., “Un mundo más seguro: La responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio”, UNISCI, Discussion Papers n° 10, enero de 2006, pp. 125 y ss; CASANOVAS Y LA ROSA, O., *De l’ajuda humanitaria al dret d’ingerencia humanitaria*, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona 1993; CERVELL HORTAL, M.J., “La responsabilidad de proteger cuando el sistema falla”, en BLANC ALTEMIR, A., *El proceso de reforma de las Naciones Unidas*, Tecnos, Madrid, 2009, pp. 286 y ss; del mismo autor, “De la prevención de conflictos a la responsabilidad de prevenir”, en RAMÓN CHORNET, C., *Estabilidad internacional, conflictos armados y protección de los derechos humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 131 y ss; GUTIERREZ ESPADA, C., “El uso de la fuerza en los informe del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y, a la postre, en el Documentos final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre 2005), *Anuario Español de Derecho Internacional* 2005, pp. 13 y ss; LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M-E., “Seguridad humana y seguridad internacional. Elementos clave para la paz”, en LOPEZ-JACOISTE, E., (Coord.) *Seguridad, defensa y desarrollo en el contexto internacional actual*, EUNSA, Pamplona 2010, pp. 169-204; Vid. AGUIRREZÁBAL, M-T.C., *La incidencia de la práctica del Consejo de Seguridad en e Derecho Internacional Humanitario*, (Cizur Menor) Navarra: Aranzadi, 2007.

⁶⁸⁰ Sobre la relación histórica entre el principio de la responsabilidad de proteger y la injerencia humanitaria: vid. COT, J-P., “La Responsabilité de Protéger”, SFDI, Actes du colloque de Nanterre, Pedone, Paris, 2008, pp. 3-7; DAILLIER P. et SZUREK, S., “Avant-propos”, *Ibid*, pp.7-10; En general, ORFORD, A., *International Authority and the Responsibility to Protect*, Cambridge University Press, New York, 2011.

⁶⁸¹ BETTATI, M., *La responsabilité de protéger*, SFDI, Actes du colloque de Nanterre, Pedone, Paris, 2008, pp. 10 y 11.

⁶⁸² KOUCHNER, B., “A qui appartient le malheur des autres?”, *Imaginaires et inconscient*, n° 15, 2005, pp. 26-30. El texto original en francés: *La diplomatie garde ses pudeurs: elle préfère parler « d’intervention de protection humanitaire » et de « responsabilité de protéger » que de droit d’ingérence. Il n’empêche : c’est exactement la même chose”*.

Curiosamente, la cuestión del carácter innovador o no de la responsabilidad de proteger centró una buena parte del debate. Así, Laurance Boisson de Chazournes y Luigi Condorelli estudiaron el contenido de la responsabilidad de proteger y concluyeron, ante todo, que rechazaban la calificación de la misma como innovación doctrinal⁶⁸³.

Según ambos profesores de Derecho internacional, el mecanismo internacional no había progresado realmente y la comunidad internacional tampoco había llegado a alcanzar un *consensus* significativo, añadiendo incluso que el principio de la responsabilidad de proteger se había establecido de acuerdo con la tradicional “intervención humanitaria” y el más reciente “derecho de injerencia”. Sin embargo, reconocieron que sí existía un logro a nivel internacional, ya que el nuevo concepto de responsabilidad de proteger había conseguido remplazar a los anteriores, que adolecían de numerosos defectos⁶⁸⁴. Desde esa perspectiva, Boisson de Chazournes y Condorelli ocupan un lugar intermedio entre los partidarios y los detractores de la responsabilidad de proteger.

Esta “posición intermedia” es la más frecuente entre la gran mayoría de la doctrina internacionalista a la que hemos ido haciendo alusión en el Capítulo primero de esta Segunda parte a medida que hemos expuesto el contenido de la responsabilidad de proteger. Es el caso, entre otros muchos, de autores como Thomas G. Weiss, Paul D. Williams, Alex J. Bellamy y Peter Hilpold, que han tratado la responsabilidad de proteger sin hacer referencia a la doctrina del “*droit d’ingérence*”. En sus publicaciones, han estudiado los trabajos de la CIISE como punto de partida del desarrollo de la responsabilidad de proteger sin entrar en el debate acerca del origen del principio en la doctrina de Bettati-Kouchner de la injerencia humanitaria⁶⁸⁵.

⁶⁸³ *La formule [responsabilité de protéger] est indéniablement une brillante invention diplomatique, dont le succès auprès des cercles internationaux et la fulgurante carrière doivent sans doute beaucoup au fait qu’elle apparaît moins difficile à ‘gober’ que l’ancienne formule très médiatisée du droit ou devoir d’ingérence. Nombre d’États de toutes régions du monde, en effet, n’apprécient guère cette expression, la ressentant comme hautement dangereuse en soi (tout au moins au vu de ses possibles dérives), du fait qu’elle apparaissait comme contredisant de front le dogme de la souveraineté et l’un de ses principaux corollaires, le principe de non intervention. Pourtant, la notion visée par les formules de [responsabilité de protéger] ou de [droit (ou devoir) d’ingérence] est loin d’être nouvelle: ses composantes juridiques se sont largement consolidées depuis 1945. Il n’y a, en somme, pas d’innovation véritable, sauf pour ce qui est de la terminologie, (BOISSON de CHAZOURNES, L., y CONDORELLI, L., “De la responsabilité de protéger, ou d’une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie”, *Revue générale de droit international public*, n° 1, 2006, pp. 11-18); CONDORELLI, L., y BOISSON de CHAZOURNES, L., “Quelles perspectives pour la responsabilité de protéger?”, *Les droits de l’homme et la Constitution: études en l’honneur du Professeur Giorgio Malinverni* (Sous la direction de AUER, A., FLÜCKIGER, A., HOTTELIER, M.), Schulthess, Zurich, 2007, pp. 329-337; OLIVIA, J.D. “Un mal precedente para el principio de la responsabilidad de proteger: la intervención en libia y sus consecuencias en el conflicto sirio” VACAS, F. (editor) *El mundo árabe hoy: entre inmovilismo y transformación*. Instituto Francisco de Vitoria-UC3M, 2014, Madrid, pp. 51-62.*

⁶⁸⁴ *Ibid.*, p. 12; también THOUVENIN, J-M., “Genèse de l’idée de responsabilité de protéger”, *La responsabilité de protéger*, 2008, Colloque de Nanterre, Pedone, Paris, pp. 21-38.

⁶⁸⁵ STAHN, C., “Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?”, *AJIL*, vol. 101, n° 1, 2007, pp. 99-120; WEISS, T. G., “The Sunset of Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect in a Unipolar Era”, *Security Dialogue*, vol. 35, n° 2, 2004, pp. 135-153; WILLIAMS, P. D. & BELLAMY, A. J., “The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur”, *Security Dialogue*, vol. 36, n° 1, pp. 27-47; HILPOLD, P., “The Duty to Protect and the Reform of the United Nations – A New Step in

Seguramente porque la doctrina francesa estuvo ausente en los debates de la CIISE, en ningún apartado del texto se hizo referencia explícita al “derecho de injerencia” sino al “derecho de intervención humanitaria”, especificando desde el comienzo que la responsabilidad de proteger se basaba en el “derecho de intervención humanitaria”, cuestión ésta que se convirtió en la más controvertida y compleja en el marco de las relaciones internacionales hasta los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001⁶⁸⁶.

El informe de la CIISE también puso de relieve que el derecho a la intervención humanitaria o derecho de intervenir era inadecuado y debía ser sustituido en base a las tres razones que ya hemos expuesto⁶⁸⁷ aunque, tal vez, existían otras razones más por las que se prefirió el uso de la locución “intervención” o incluso “intervención militar”⁶⁸⁸, prescindiendo de la expresión clásica de “intervención humanitaria” por la fortísima oposición a cualquier conexión entre lo humanitario y lo intervencionista.

A nuestro modo de ver, la responsabilidad de proteger no fue una aportación original del Informe presentado por la CIISE y tampoco se fundamenta de forma exclusiva en las aportaciones vinculadas con el derecho/deber de injerencia humanitaria⁶⁸⁹. Como ya hemos venido apuntando a lo largo de este trabajo, las obligaciones de la comunidad internacional ante las violaciones de los derechos humanos por parte de los Estados fueron establecidas por los defensores de la importancia de la seguridad humana, por la doctrina de la injerencia humanitaria y por los trabajos de la ONU sobre la asistencia humanitaria en casos de catástrofes humanitarias de origen natural y de otra índole. Pero, sobre todo, dimanaban de la evolución que en la segunda mitad del siglo pasado ha experimentado la comunidad internacional como consecuencia del progreso de las técnicas que han permitido una mayor comunicación entre las distintas sociedades humanas y ha redundado en una mayor exigencia en la protección de los derechos humanos, tal como ha quedado reflejado en multitud de declaraciones y de compromisos internacionales. También en lo relativo al derecho humanitario bélico. Concretamente y con relación a este último, el artículo primero común a los tres Convenios de Ginebra de 1949 ya establecía el compromiso de respetar -y de hacer respetar- el contenido de los mismos “en toda circunstancia”. El régimen jurídico de ese deber facultaba a la comunidad internacional a poder responder usando todos los medios disponibles ante toda violación grave y masiva del derecho internacional humanitario. En este sentido se pronunció la CIJ en 2004 en su Opinión Consultiva sobre “Las

the Development of International Law?”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, vol. 10, n° 1, 2006, pp. 35-69.

⁶⁸⁶ El presente informe versa sobre el denominado derecho de intervención humanitaria, es decir, la cuestión de si es adecuado que los Estados adopten medidas coercitivas, y en particular militares, contra otro Estado para proteger a personas que corren peligro en ese otro Estado y los casos en que pueden hacerlo. (Informe CIISE, prefacio VII).

⁶⁸⁷ *Ibid.*, p. 17, párr. 2.28.

⁶⁸⁸ Informe CIISE, punto 1.39 1.40.

⁶⁸⁹ Ban Ki-Moon indicó en 2009 que “las obligaciones de los Estados que sustentan el primer pilar están firmemente arraigadas en normas internacionales preexistentes, tanto de origen convencional como consuetudinario” (*Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, Informe del Secretario General, A/63/677, 12 de enero de 2009, p. 13).

consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado”⁶⁹⁰ al afirmar que todos los Estados -partes o no en un conflicto determinado, miembros firmantes de los cuatro Convenios de Ginebra o, simplemente, miembros de la comunidad internacional- tenían la obligación de “hacer respetar” las prescripciones de los instrumentos citados y de sus protocolos adicionales. El Tribunal de La Haya definió esa obligación general de “hacer respetar” indicando que:

*The obligations erga omnes violated by Israel are the obligation to respect the right of the Palestinian people to self-determination, and certain of its obligations under international humanitarian law. The Court would also emphasize that Article 1 of the Fourth Geneva Convention, a provision common to the four Geneva Conventions, provides that ‘The High Contracting Parties undertake to respect and to ensure respect for the present Convention in all circumstances’. It follows from that provision that every State party to that Convention, whether or not it is a party to a specific conflict, is under an obligation to ensure that the requirements of the instruments in question are complied with. In addition, all the States parties to the Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of 12 August 1949 are under an obligation, while respecting the United Nations Charter and international law, to ensure compliance by Israel with international humanitarian law as embodied in that Convention*⁶⁹¹.

De acuerdo con esta decisión del órgano judicial de la ONU a los Estados les incumbe no solo el reconocimiento de la situación ilícita sino también el deber de manifestar su preocupación y su condena. También les corresponde actuar de modo positivo para corregir o redirigir dicha conducta ilícita recurriendo «a todos los medios disponibles y jurídicamente admisibles», una observación, muy semejante a la que recoge el documento final de la Cumbre de 2005.

En la misma opinión consultiva, el Tribunal señala que la Asamblea General y el Consejo de Seguridad deberían considerar cuáles son las medidas adicionales necesarias para poner fin a la situación, dado el carácter y la importancia de los derechos y obligaciones involucradas -el derecho de libre determinación de los pueblos y la obligación de respetar las obligaciones *erga omnes*- que consideramos en conexión con la Opinión consultiva de la CIJ de 1996 en la que se señalaba el deber de los órganos de la ONU de cumplir con los «principios intransferibles del Derecho internacional consuetudinario»⁶⁹² de los que forma parte, hoy en día, el deber de hacer respetar las reglas del derecho internacional humanitario.

Todo lo dicho aparece recogido -y refrendado- en tres importantes textos jurídico-internacionales recientes: El Protocolo adicional III a los Convenios de Ginebra, la sentencia de la CIJ sobre “Las actividades armadas en el territorio del Congo” y la opinión disidente del juez Simma en el asunto de “La construcción del muro en territorio palestino”.

El artículo 1º del citado III Protocolo, adoptado el 8 de septiembre de 2005, refiriéndose al “signo distintivo adicional” indica que «Las Altas Partes Contratantes se comprometen a respetar y hacer respetar el presente Protocolo en todas las circunstancias». Por lo que se refiere a la citada

⁶⁹⁰ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004.

⁶⁹¹ *Ibid.*, pp. 199 y 200, párrs. 155, 157 y 159.

⁶⁹² Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de las armas nucleares, 19 de julio de 1996, párr. 79.

sentencia de la CIJ, ésta reafirmó esa responsabilidad en su fallo sobre “las actividades armadas en el territorio del Congo (la República Democrática del Congo contra Uganda)”. El párrafo 345, punto 3 de la sentencia estableció, por el voto de 16 jueces a favor y 1 en contra, que Uganda, como potencia ocupante y por la conducta de su fuerza armada, mató, torturó y realizó tratos inhumanos contra la población civil congoleña, destruyendo pueblos y edificios civiles y:

*failed to distinguish between civilian and military targets and to protect the civilian population in fighting with other combatants, trained child soldiers, incited ethnic conflict and failed to take measures to put an end to such conflict; as well as by its failure, as an occupying Power, to take measures to respect and ensure respect for human rights and international humanitarian law in Ituri district, violated its obligations under international human rights law and international humanitarian law*⁶⁹³

Con relación a este fallo, el magistrado J. Verhoeven declaró que la obligación de respetar y hacer respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario no se limita únicamente a los casos de ocupación en el sentido del *ius in bello*, sino que se aplica de forma general a todas las fuerzas armadas situadas en territorio extranjero, particularmente cuando su presencia allí se deriva de una violación del *ius ad bellum*. La obligación de reparar las consecuencias de esa violación se extienden, además, a todas las consecuencias perjudiciales que hubiese ocasionado, incluso las resultantes de un comportamiento o de actos que en sí mismos se realizaran de conformidad con el *ius in bello*⁶⁹⁴.

2. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN LA PRÁCTICA

2.1 La sorprendente aplicación de la responsabilidad de proteger en la crisis libia

Para hacer unas consideraciones acerca del papel desempeñado por la responsabilidad de proteger en la crisis de Libia es preciso referirse, previamente, al extraño contexto general en el que tuvieron lugar las reuniones del Consejo de Seguridad cuando se desencadenó la crisis. Después nos referiremos a la manera parcial en la que éste aplicó el principio a lo largo de la crisis. Todo lleva, como veremos, a poder afirmar que sólo en cierta medida tuvo lugar una puesta en práctica por parte del Consejo de Seguridad de la responsabilidad de proteger.

Hay que referirse, en primer lugar, a la solicitud del Encargado de negocios interino de la Misión Permanente de la Jamahiriya Árabe Libia ante las Naciones Unidas, Ibrahim Dabbashi, entregada el 21 de febrero de 2011, pidiendo al Consejo de Seguridad una reunión urgente para examinar la grave situación en Libia⁶⁹⁵. Sin lugar a dudas fue realizada de conformidad con el artículo 3 del Reglamento provisional del Consejo, pero lo relevante de la cuestión es que al Dabbashi solicitaba al Consejo de Seguridad que adoptara medidas coercitivas contra su propio

⁶⁹³ Vid. *Armed Activities on the Territory of the Congo* (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, I.C.J. Reports 2005, p. 116.

⁶⁹⁴ Declaración del Juez Verhoeven, p. 169, disponible en español en: <http://www.icj-cij.org/files/summaries/summaries-2003-2007-es.pdf>.

⁶⁹⁵ Comunicado oficial de la 6486ª sesión del Consejo de Seguridad, S/PV.6486, 22 de febrero de 2011; Declaración de Ibrahim Dabbashi del 21 de febrero de 2011.

país; es decir, se trataba de una actitud sin precedentes en la Organización internacional. No obstante, Libia fue suspendida como miembro del Consejo de Derechos Humanos, del que formaba parte desde que fue elegida para el periodo 2010-2013, y también como miembro de la Liga Árabe, que decidió reconocer al Consejo Nacional de Transición (CNT) como legítimo representante del pueblo libio. Por otro lado, aunque la Unión Europea, conforme a la práctica internacional más usual, no reconoce a gobiernos sino solamente a Estados, Francia sin embargo se apresuró a reconocer al CNT como legítimo gobierno elegido por el pueblo libio, lo que llevó a sospechar que en el seno del Consejo de Seguridad había cierto “consenso” en relación con la oportunidad que se les brindaba para desembarazarse de un personaje -el Coronel Gadhafi- que no despertaba demasiadas simpatías⁶⁹⁶.

Siguiendo con la exposición de las raras circunstancias en las que se movió el Consejo de Seguridad, hay que reseñar también que aunque es cierto que, como ya hemos visto, se alude a la responsabilidad de proteger en la parte introductoria de las Resoluciones 1970, de 26 de febrero, y 1973, de 17 de marzo, no se trata, sin embargo, de la responsabilidad de proteger que hemos denominada como secundaria, es decir, de la responsabilidad de proteger de la comunidad internacional cuando falla el Estado al que corresponde la responsabilidad primaria, sino exclusivamente de esta responsabilidad primaria, puesto que se limita a recordar al Gobierno libio su responsabilidad con relación a la protección de su propia población. Es esto lo que se pone en entredicho por parte del Consejo de Seguridad el 26 de febrero, sobre la base de la petición de la Delegación permanente libia, recibida el 21 de febrero, y es de suponer que también a raíz de la Declaración del Secretario General de 25 de febrero y de las noticias que pudieran haber ido llegando al Consejo de Seguridad por otras vías. Pero, en cualquier caso, la base jurídica de la Resolución 1970 es, como se dice expresamente, el artículo 41 de la Carta. El Consejo de Seguridad actúa partiendo de la existencia de una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales y estableciendo medidas que no implican el uso de la fuerza armada. Otro tanto sucede en la Resolución 1973 en la que la responsabilidad de proteger vuelve a utilizarse pero únicamente para reiterar que las autoridades libias tienen la responsabilidad de proteger a su propia población, añadiendo que las partes en los conflictos armados tienen la responsabilidad principal de adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección de la población civil. En esta segunda Resolución no se hace alusión a un artículo concreto de la Carta, pero sí al Capítulo VII, es decir, que lo que mueve al Consejo de Seguridad a adoptar medidas es de nuevo y ahora con mayor motivo, la amenaza a la paz y a la seguridad internacionales. Se puede deducir que se trata del artículo 42 ya que se va a autorizar a los Estados a adoptar «todas las medidas necesarias», expresión ésta que, como es sabido, en boca del Consejo de Seguridad significa que se autoriza el uso de la fuerza armada. De forma que, aunque de la Resolución 1973 parece desprenderse que son las autoridades libias las principales responsables del sufrimiento de la población civil también se apela a “las partes” en el conflicto.

Más adelante se verá que las autoridades del Gobierno libio no fueron las únicas que cometieron violaciones de los derechos humanos. Por otra parte, siguiendo con todo aquello que

⁶⁹⁶ A título informativo indicamos que en 2016 el Gobierno de Acuerdo Nacional libio fue reconocido oficialmente por Estados Unidos y la Alta representante de la Unión Europea como *The sole legitimate government in Libya* aunque, hasta el momento actual, ni el Gobierno de Acuerdo Nacional ni ninguno de los otros gobiernos existentes en Libia, ejerce el control efectivo sobre todo el territorio de Libia. La ONU también reconoció al Gobierno de Acuerdo Nacional como legítimo y único representante.

resulta algo sorprendente, en las Resoluciones a las que nos estamos refiriendo no se dice que se haya cometido crimen alguno de los cuatro que pueden poner en funcionamiento la responsabilidad de proteger sino solamente que los ataques a la población “pueden constituir crímenes de lesa humanidad”, es decir, habría que comprobarlo antes de adoptar decisiones. Y lo más llamativo es que cuando se adoptó la primera de ambas Resoluciones, aunque existieran fuertes indicios de esos crímenes de lesa humanidad, lo cierto es que el Consejo de Seguridad no los había investigado todavía. De hecho, el representante de la India, explicando la razón de su abstención en la Resolución 1973, indicó claramente que consideraba que no existían datos suficientes y precisos de que esos crímenes se hubieran producido⁶⁹⁷. No fue hasta el 24 de marzo de 2011 -una semana después de que se adoptara la Resolución 1973 y también del inicio de la intervención de la OTAN- cuando se conoció el informe elaborado por el Enviado Especial que había despachado a Libia el Secretario General Ban Ki-Moon. Pero incluso éste último informó al Consejo de Seguridad de que la misión de su Enviado Especial había sido demasiado breve para llegar a conclusiones definitivas sobre la situación de los derechos humanos, constatando no obstante muchos indicios preocupantes, incluidas las amenazas del Coronel Al-Gadhafi bien conocidas, puesto que se difundieron reiteradamente en la televisión nacional. Por otra parte, el Enviado Especial había informado al Gobierno libio de la intención del Consejo de Derechos Humanos de crear una comisión internacional independiente para investigar todas las presuntas violaciones de las normas internacionales de derechos humanos en Libia, identificar a los responsables, formular recomendaciones e informar al Consejo de Derechos Humanos⁶⁹⁸. Y efectivamente, un año más tarde, esa Comisión Internacional de Investigación concluyó que las autoridades del gobierno libio sí habían cometido dichos crímenes⁶⁹⁹, aunque añadía que los crímenes contra la humanidad también habían sido cometidos por parte de los rebeldes⁷⁰⁰.

⁶⁹⁷ Sobre la falta de información y datos sobre la situación en el terreno el representante de la India ante el Consejo de Seguridad, Manjeev Singh Puri, indicó que: *el Secretario General ha nombrado a un Enviado Especial, que acaba de visitar Libia. Apoyamos su nombramiento y su misión. No obstante, todavía no hemos podido contar con un informe suyo, ni siquiera un informe de la Secretaría sobre sus apreciaciones. El informe nos hubiera proporcionado un análisis objetivo de la situación sobre el terreno*, (S/PV.6498, 17 de marzo de 2011, pág. 6).

⁶⁹⁸ Exposición informativa a cargo del Secretario General S/PV. 6505, 24 de marzo de 2011, pp. 3 y 4.

⁶⁹⁹ 118. *The Commission has concluded that international crimes, specifically crimes against humanity and war crimes, were committed by Qadafi forces in Libya. The Commission confirms its finding from its first report that there have been acts of murder, torture, enforced disappearance and certain acts of sexual violence committed by Qadafi forces within the context of a widespread or systematic attack against a civilian population, with knowledge of the attack. These constitute crimes against humanity*; 119. *The Commission confirms its finding from its first report that there have been violations of international humanitarian law by Qadafi forces which amount to war crimes. Violations identified included murder, torture, rape, and attacks on civilians and civilian objects and protected buildings, medical units and transport. Breaches of international human and humanitarian rights law include indiscriminate attacks, arbitrary arrest, and recruitment and use of child soldiers.* (Report of the International Commission of Inquiry on Libya, *advanced unedited version*, 8 March 2012, párrs. 118 y 119), disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A.HRC.19.68.pdf>, (fecha de consulta: 2/04/2018).

⁷⁰⁰ *The Commission has also concluded that war crimes and crimes against humanity were committed by thuwar and that breaches of international human rights law continue to occur in a climate of impunity. The Commission found acts of extra-judicial executions, torture, enforced disappearance, indiscriminate attacks and pillage. No investigations have been carried out into any violations committed by the “Thuwar”,*

Desde esta perspectiva es preciso señalar, además, que tampoco se respetaron los requisitos previstos por la CIISE para justificar el recurso a la responsabilidad de proteger. No se tenía una información oficial segura, como acabamos de mostrar, de la existencia de crímenes de guerra o de lesa humanidad -ni genocidio ni limpieza étnica- que hicieran surgir la responsabilidad de proteger de la comunidad internacional. Tampoco se recurría al uso de la fuerza armada como último recurso, ya que en la primera de ambas resoluciones -la 1970- se establecieron unas medidas provisionales que no habían tenido tiempo de producir las consecuencias esperadas cuando ya se decidió el uso de la fuerza armada. Es más, el Gobierno libio había comunicado a través de su Ministro de Asuntos Exteriores su disposición a aceptar la Resolución 1970, a respetar un alto al fuego y a poner en marcha reformas, aunque es cierto que la principal exigencia de los rebeldes -que se marchara Gadafi- fue rechazada.

La realidad es que los rebeldes fueron ganando paulatinamente apoyo y reconocimiento internacional y, a pesar de que la Resolución 1973 incluía un párrafo sobre las vías diplomáticas e instaba a los Miembros de la ONU a intensificar los esfuerzos por encontrar una solución, haciendo referencia a la decisión ya tomada por el Secretario General de despachar un Enviado Especial a Libia y también a la adoptada por el Consejo de la Unión Africana, que envió un Comité especial de alto nivel con el fin de facilitar un diálogo que pudiera conducir a una solución pacífica y sostenible. Lo más curioso es que en el párrafo siguiente, la Resolución autorizaba el uso de «todas las medidas necesarias» para la protección de los civiles y para establecer una zona de exclusión aérea.

Según el Secretario General Ban Ki-Moon las medidas previstas en la Resolución 1973 obedecían al objetivo primordial de salvar la vida de civiles inocentes, poniendo de relieve que no habían sido adoptadas al objeto de sustituir al régimen libio⁷⁰¹. Sin embargo, a finales de marzo la OTAN ya prestaba asistencia militar a los rebeldes para cambiar el gobierno. Les armó y les proporcionó cobertura aérea, produciendo al mismo tiempo entre la población civil «casualties» que fueron denunciadas por el Secretario General de la Liga Árabe⁷⁰².

Finalmente, parece que el requisito establecido en el Informe del CIISE relativo a las posibilidades razonables de éxito tampoco debió ser respetado o, al menos, no fue objeto de una valoración suficiente si tenemos en cuenta los resultados: En los siete años transcurridos desde que comenzó la crisis no solo ésta no se ha resuelto sino que la situación no ha hecho más que empeorar. El país se encuentra muy lejos de ser una democracia y a pesar de los esfuerzos de la UNSMIL ni siquiera existe un único gobierno.

El Consejo Nacional de Transición (CNT), autoproclamado como representante del pueblo libio, consiguió que Naciones Unidas y grandes potencias desbloquearan quince mil millones de dólares de bienes libios congelados pero, a pesar de todo, la inseguridad y la tensión existente en el país causó el regreso de doscientos mil extranjeros africanos residentes en Libia a sus países

(A/HRC/19/68, 2 de marzo de 2012, p. 22, párr.120). También Informe de la Comisión Internacional de Investigación de las presuntas violaciones de las normas internacionales de derechos humanos en la Jamahiriya Árabe Libia, A/HRC/17/44, de 12 de enero de 2012, párr. 247 y ss.

⁷⁰¹ S/PV.6505, cit., p. 2.

⁷⁰² GOLOVINA, M., GEORGY, M., *Westerns Powers Strikes Libya, Arab League has doubts*, Reuters, 20 March 2011, <https://www.reuters.com/article/us-libya/western-powers-strike-libya-arab-league-has-doubts-idUSTRE7270JP20110320>, (fecha de consulta: 02/04/2018).

de origen⁷⁰³. Por otra parte, la crisis libia también provocó inseguridad en otros países del continente africano. Uno de los retos a los que se enfrenta la UNSMIL es la proliferación de armas ligeras entre las milicias de Malí, Mauritania, Níger y Nigeria. Las armas que poseía el Gobierno del Coronel Gadhafi también cayeron en manos de organizaciones terroristas como al-Qaeda y Daesh. Sin olvidar que las costas libias constituyen la base de las mafias que se dedican al flujo irregular de emigrantes hacia Europa.

En conclusión, no puede afirmarse que la acción de la comunidad internacional se llevara a cabo en los términos en los que la doctrina de la responsabilidad de proteger parecía irse consolidando y, en todo caso, su puesta en práctica, si la hubo, no ha dado los frutos esperados más allá de que en un primer momento la derrota del Coronel Gadhafi pusiera fin a las graves violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario bélico que en aquel momento se estaban cometiendo.

A día de hoy el país entero sufre los enfrentamientos entre grupos armados que se disputan el poder. Refugiados y desplazados internos -más de doscientos mil- se encuentran en una situación desesperada. Del 4 de abril al 21 de julio de 2017, la UNSMIL documentó un total de 66 muertos por disparos directos, ataques aéreos y ataques por granadas⁷⁰⁴. Entre el 1 de enero y 31 de octubre del mismo año, la UNSMIL y la ACNUDH documentaron 486 bajas civiles, la mayoría en Bengasi. El 11 de abril de 2017, la Organización Internacional para los Migrantes (OIM) denunció la existencia de mercados de esclavos en Libia y cifró en 303.000 los desplazados internos⁷⁰⁵. Los edificios de carácter civil de esa ciudad y en particular los hospitales fueron objetivo de los ataques. El informe de la ACNUDH de 2017 hizo una lista detallada de las violaciones del derecho internacional humanitario cometidas tanto por instancias no estatales que operan en apoyo de las “autoridades del Estado” o agentes de este, como los crímenes perpetrados por los grupos armados afiliados al Consejo Presidencial (Bengasi) y los cometidos por *Daesh*⁷⁰⁶. Por otra parte, más de 200.000 migrantes y solicitantes de asilo han llegado a Europa en 2017 desde Libia. Entre enero y noviembre de 2017 se cifran en unos 2.772 los muertos en el intento de cruzar el Mediterráneo, la mayoría de los cuales procedían de las costas libias. Médicos sin Fronteras informó que el 17 de agosto militares no identificados abrieron fuego contra el buque que utilizaban para rescatar a migrantes en aguas internacionales. La Guardia Costera libia reconoció haber tenido un encuentro con el barco pero negó haberlo hundido⁷⁰⁷. La Oficina de ACNUR en Libia fortaleció la cooperación con los guardacostas y las autoridades de migración del Estado, estableciendo puntos de atención médica en los puertos de desembarco para prestar asistencia urgente a los rescatados en el mar.

El Plan de Respuesta Humanitaria 2018 preparado por el coordinador de asuntos humanitarios del Secretario General de Naciones Unidas para Libia indica que más de un millón de

⁷⁰³ Conference on Development and Security in the Sahel, Algiers 7-8 September 2011; Informes del Secretario General, S/2011/811 y S/2012/42, 30 de diciembre de 2011 y 18 de enero de 2012 respectivamente.

⁷⁰⁴ *Vid.* Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la UNSMIL, S/2017/726, 22 de agosto de 2017, párr. 25.

⁷⁰⁵ *Ibid.* párrs. 35 y 65.

⁷⁰⁶ Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General Asistencia técnica y fomento de la capacidad, A/HRC/34/42, 31 de enero de 2017, párrs. 24-34.

⁷⁰⁷ *Ibid.*, párr. 47.

personas civiles, de los 6.4 millones que habitan el país, necesitan urgentemente asistencia humanitaria y la falta de financiación internacional dificulta poder responder a sus necesidades⁷⁰⁸.

De todo lo expuesto se puede deducir la auténtica situación de anarquía que se vive en Libia y la necesidad, como propone el ACNUDH, de que

... el Gobierno avance hacia el establecimiento de un ejército, una policía y fuerzas de seguridad profesionales; que otorgue prioridad a los programas de desarme, desmovilización y reintegración; y que aplique las disposiciones del Acuerdo Político Libio relativas a la justicia y el estado de derecho, entre otras formas mediante la recepción de asistencia específica en las esferas que se describen a continuación⁷⁰⁹.

La deplorable situación actual de Libia ha llevado sin duda a que el Consejo de Seguridad no haya invocado la responsabilidad de proteger para adoptar medidas o autorizar la adopción de las mismas en crisis inmediatamente posteriores, como las de Siria y el Yemen. De ello nos ocuparemos seguidamente pero, para terminar este punto, conviene hacer una referencia, aunque tenga un cierto carácter tangencial, al pobre papel desempeñado al respecto por la Corte Penal Internacional.

Como se sabe, a diferencia de lo que sucedió con los Tribunales internacionales para la antigua Yugoslavia o Ruanda⁷¹⁰, que fueron órganos judiciales creados *ad hoc* por el Consejo de Seguridad de la ONU con un mandato cuya duración dependía del momento en que hubieran alcanzado sus objetivos, la Corte Penal Internacional (en adelante CPI) se estableció como una institución internacional con carácter permanente e independiente, encargada de ejercer su jurisdicción sobre los crímenes más graves de trascendencia internacional, de conformidad con lo convenido en el denominado Estatuto de Roma⁷¹¹. La CPI posee por lo tanto capacidad jurídica para juzgar aquellos crímenes y, como reconoce el artículo 48 del Estatuto de Roma, goza en el territorio de cada Estado Parte de los privilegios e inmunidades que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Sin embargo, para juzgar a los responsables de uno o más de los cuatro crímenes que establece la responsabilidad de proteger procedentes de países que no son parte en el Estatuto de Roma -como era el caso de Libia- el Consejo de Seguridad puede remitirse al CPI de acuerdo con el artículo 13.b del mismo. Por ello, en la Resolución 1970, refirió la crisis libia al Fiscal Jefe de la CPI señalando en el artículo 5 de la misma que las autoridades libias debían cooperar plenamente con la CPI y su Fiscal, prestándoles toda asistencia necesaria e instando a todos los Estados y organizaciones regionales y demás organizaciones internacionales competentes a que cooperasen plenamente con la Corte y el Fiscal.

⁷⁰⁸ *Humanitarian Response overview, Libya*, Forwarded by the Humanitarian Coordinator, Maria Ribeiro, January 2018, pp. 2 y ss., y *Humanitarian Plan for Libya: January 2018*; disponible en inglés en https://uns-mil.unmissions.org/sites/default/files/2017_libya_hrp_overview_en_final.pdf.

⁷⁰⁹ Informe ACNUDH, A/HRC/34/42, 31 de enero de 2017, párrs. 82-88.

⁷¹⁰ Resoluciones 827, de 25 de marzo de 1993, y 955, de 8 de noviembre de 1994.

⁷¹¹ Texto del Estatuto de Roma que se distribuyó como documento A/CONF/183/9 de 17 de julio de 1998. Enmendado por los *procés verbaux* de 10 de noviembre de 1998, 12 de julio de 1998, 8 de mayo de 2000, 17 de enero de 2001 y 16 de enero 2002.

Tras un examen preliminar de la situación, el fiscal Luis Moreno-Ocampo llegó a la conclusión, el 2 de marzo de 2011, de que existía una base razonable para creer que se habían cometido crímenes contra la humanidad, decidiendo abrir una investigación al respecto e informando a la Sala de Cuestiones Preliminares I que el Coronel Gadafi pretendía llevar a cabo, a través de personas de su círculo inmediato, como su hijo Saif al-Islam y el Jefe de la inteligencia militar Abdullah Al-Senussi⁷¹².

Al efecto, de acuerdo con el artículo 58 del Estatuto de Roma, el fiscal Moreno-Ocampo emitió órdenes de arresto por crímenes de lesa humanidad contra el Coronel Gadhafi, su hijo Saif al-Islam Gadhafi y el jefe de la inteligencia militar, Abdullah al-Senussi⁷¹³. La primera orden, contra el Coronel Gadafi, fue retirada el 22 de noviembre de 2011 tras su asesinato; el proceso contra al-Senussi acabó el 11 de octubre de 2014 cuando la Sala de Cuestiones Preliminares I y la Cámara de apelación declararon que el caso era inadmisibile ante la CPI teniendo en cuenta que las autoridades libias sí que eran capaces de juzgarle. De modo que la única orden que permaneció vigente fue la relativa a Seif al-Islam Gadafi. Sin embargo, la CPI no dispuso de apoyo operativo por parte del Consejo de Seguridad para la detención de las personas buscadas y, en definitiva, ninguno de los presuntos criminales ha sido arrestado y puesto disposición del tribunal. Los tres casos se encuentran desde entonces en fase *pre-trial*. Por otra parte, tanto el antiguo Gobierno de Transición como el Gobierno de Trípoli que le sucedió, insistieron en que el juicio a Seif al-Islam Gadafi también era competencia suya, alegando que el trabajo de la CPI consistía en completar el sistema judicial de los Estados y no en reemplazarlos. Sobre él sigue pesando un orden de arresto de la CPI, acusado de crímenes contra la humanidad cometidos tanto durante el régimen de su padre, como durante la guerra civil. No obstante, fue declarado inocente por un tribunal libio y se ha presentado como candidato a las próximas elecciones presidenciales que se habrán de celebrar en diciembre de 2018.

En estas condiciones puede afirmarse que el primer caso remitido por el Consejo de Seguridad a la CPI ha servido para demostrar la escasa utilidad de este Tribunal -a falta de un “nexo” con los tribunales nacionales- como herramienta del Consejo de Seguridad para hacer efectiva la responsabilidad de proteger.

2.2 La crisis de Yemen

A pesar de que el Consejo de Seguridad ha reconocido que la catástrofe yemení es una de las más grandes de los últimos años a nivel mundial y que constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales de que el Consejo de Derechos humanos ha condenado las repetidas violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en su Resolución

⁷¹² Un plan dirigido: *To suppress any challenge to his absolute authority through killings and other acts of persecution executed by Libyan Security Forces. They implemented a State policy of widespread and systematic attacks against a civilian population, in particular demonstrators and alleged dissidents. The incidents described in this Application refer to crimes against humanity committed against civilians and do not include war crimes committed during the armed conflict that started at the end of February.* (Decision Assigning the Situation in the Libyan Arab Jamahiriya to Pre-Trial Chamber I, ICC-01/11-1, 16 May 2011).

⁷¹³ Prosecutor’s Application Pursuant to Article 58 as to Muammar Mohammed Abu Minyar Gadafi, Saif al-Islam Gadafi and Abdullah al-Senussi, ICC-01/11-4-Red, 17 May 2011. Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/pages/record.aspx?uri=1073503>

A/HRC/RES/36/31, 3 de octubre de 2017, de que existe un plan de respuesta para Yemen 2018 y de que un Enviado Especial del Secretario General -Ismail Ould Cheikh Ahmad, sustituido en la actualidad por Martin Griffiths- ha llamado a todas las partes a negociar, aun así, a fecha de hoy, puede decirse que la acción del Consejo de Seguridad ha sido escasa y, sorprendentemente, no existe resolución alguna de la Asamblea General al respecto. La acción de la comunidad internacional ha sido mínima en relación con las necesidades y, por ejemplo, la de la Unión Europea se ha limitado prácticamente a manifestar su apoyo a los esfuerzos de la ONU y a señalar que la única salida a la crisis es la negociación⁷¹⁴. La responsabilidad de proteger, finalmente, no ha sido invocada por nadie a pesar de la magnitud de la catástrofe humanitaria que se está produciendo. Sobre Yemen existe un embargo general establecido por las fuerzas de la Coalición que lidera Arabia Saudí desde 2016. A nivel regional, la Liga Árabe no ha condenado dicho embargo, tampoco ha exhortado a los países concernidos a que permitan o faciliten el acceso sin trabas a la asistencia humanitaria esencial para impedir pérdidas de vidas en Yemen. Al contrario, respaldó la acción de la Coalición considerando que era conforme con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas⁷¹⁵.

En la situación actual, el Consejo no ha condenado la acción de la Coalición de Arabia Saudí establecida en legítima defensa ante la “agresión de los Hutíes” y para proteger y defender al “gobierno legítimo de Yemen y combatir la expansión de los movimientos Yihadistas” con apoyo, a solicitud del Gobierno de Hadi, de Organizaciones regionales como el Consejo de Cooperación del Golfo, la Liga Árabe y la Organización de Cooperación Islámica.

En nuestra opinión, la base jurídica por la que se inició la intervención es cuestionable. Cabe resaltar que Hadi dimitió de su cargo como Presidente y en su lugar se estableció un nuevo Parlamento y un nuevo Gobierno yemení. De modo que su solicitud a Arabia Saudí y luego a los demás Miembros de la Liga Árabe tuvo lugar en realidad cuando ya no era Presidente de Yemen. Es cierto, no obstante, que unas semanas después de que se iniciara la ofensiva de Arabia Saudí, la Resolución del Consejo de Seguridad 2216 de 14 de abril de 2015, afirmaba «la legitimidad del presidente de Yemen, Abd Rabbo Mansour Hadi». En otras palabras, la existencia de un Gobierno que ejerce el poder en una situación de crisis interna como la de Yemen pone en cuestión la legitimidad de la solicitud de una acción militar por parte de un grupo involucrado en el conflicto que, además, solo en fecha posterior al inicio de la acción militar -iniciada sin consentimiento del Consejo de Seguridad- fue reconocido por éste como una parte en el conflicto. La Liga Árabe calificó la actitud de los Hutíes como una agresión contra el «legítimo presidente

⁷¹⁴ Declaraciones de la alta representante de la Unión Europea de 8 de octubre de 2016 sobre el atentado en Yemen; de 19 de octubre de 2016 sobre el alto el fuego en Yemen, y de 21 de noviembre de 2017 sobre la situación en Yemen; también Declaración del Comisario de Ayuda Humanitaria y Gestión de Crisis, Christos Stylianides, de 11 de noviembre de 2017, sobre la situación humanitaria en Yemen, y Conclusiones del Consejo de 3 de abril de 2017 sobre la situación en Yemen.

⁷¹⁵ *Acoger con beneplácito y apoyar plenamente las operaciones militares en defensa de la autoridad legítima del Yemen que, a invitación del Presidente de la República del Yemen, ha emprendido la coalición integrada por los Estados miembros del Consejo de Cooperación del Golfo y varios Estados árabes. Esas operaciones, fundamentadas en el Tratado de Defensa Conjunta Árabe y en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, se derivan de la responsabilidad que tiene la coalición de preservar la seguridad, la unidad nacional, la soberanía y la independencia de los países árabes*, (Nota verbal de fecha 2 de abril de 2015 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por la Oficina del Observador Permanente de la Liga de los Estados Árabes ante las Naciones Unidas, S/2015/232, 15 de abril de 2015, p. 15, párr. 4.)

Hadi» para dar cobertura jurídica de carácter internacional a la acción de la Coalición sobre la base de los artículos 6 y 7 de la Carta constitutiva de esa Organización y del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas alegando legítima defensa y, lo más sorprendente, calificando a los Hutíes como una fuerza extranjera; sin embargo, los hutíes son una fuerza política interior, por lo que es difícil aceptar cualquier declaración en el sentido de que la intervención ha sido llevada a cabo de acuerdo con el artículo 51 de la Carta.

Ante la cuestionable actitud y las terribles consecuencias humanitarias que estaba causando la intervención de la Coalición, los países a favor de la misma comenzaron a rectificar sus declaraciones para justificar mejor la legitimidad de su creación. Por ejemplo, Arabia Saudí añadió a lista de sus acusaciones contra los Hutíes la de que recibían armamento del exterior y apoyo de grupos rebeldes extranjeros dirigidos desde terceros Estados⁷¹⁶.

El Consejo de Seguridad no ha calificado la acción de la Coalición ni como lícita ni como ilícita. Tres Miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, son favorables a la intervención de la Coalición liderada por Arabia Saudí⁷¹⁷. Por su parte, ni China ni Rusia han declarado si apoyan o rechazan dicha acción. En estas condiciones, a pesar de que los informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos culpan a ambas partes en conflicto de crímenes contra la población yemení, era difícil esperar que el Consejo de Seguridad actuara sobre la base de una responsabilidad de proteger que, por otra parte, nadie había solicitado. Además, la Corte Penal Internacional no se ha pronunciado oficialmente frente a los crímenes que se están cometiendo y el Consejo de Seguridad, seguramente recordando la crisis de Libia, tampoco le ha pedido una opinión sobre la crisis.

La situación humanitaria había impedido en cierto modo que el Consejo de Seguridad -a diferencia de otras situaciones de catástrofe humanitaria como, por ejemplo, la de Haití- diera carácter universal a las sanciones sobre Yemen decididas por la Liga de Estados Árabes. Se limitó, aunque sin éxito por el momento, a exhortar a las partes en conflicto a que facilitaran acceso seguro y rápido al personal de las ONGs así como del material de ayuda humanitaria. Sin embargo, a pesar de que en virtud de los cuatro Convenios de Ginebra todos los Estados están obligados a asistir a una población que, como la yemení, además del conflicto bélico y los ataques terroristas, sufre la hambruna como causa del mayor número de víctimas. La realidad es que los Estados vecinos de Yemen -salvo Omán que se mantiene al margen- no solo no han hecho nada ni para impedir la catástrofe ni para facilitar los accesos humanitarios, sino que son los responsables del desabastecimiento de agua y de la falta de asistencia y de material asistencial que sufre la población de Yemen.

Las iniciativas del Enviado especial a Yemen consisten en poder volver a las negociaciones políticas, el cese de todas las actividades hostiles y de crear un ámbito seguro y estable sobre

⁷¹⁶ Saudi Ambassador to the United States Adel Al-Jubeir's announcement concerning the Yemen military campaign dubbed Operation Decisive Storm, 27 de marzo de 2015, disponible en <http://susris.com/2015/03/27/amb-al-jubeir-press-conference-yemen-campaign-transcript/>.

⁷¹⁷ Vid. United States of America, White House Office of the Press Secretary, 'Statement by NSC Spokesperson Bernadette Meehan on the Situation in Yemen', 25 de marzo de 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/03/25/statement-nsc-spokesperson-bernadette-meehan-situation-yemen>; United Kingdom, Prime Minister's Office, "PM Call with King Salman of Saudi Arabia", 27 de marzo de 2015, <https://www.gov.uk/government/news/pm-call-with-king-salman-of-saudi-arabia-27-march-2015>; United Kingdom, Parliament, "Saudi Arabia: Yemen:Written question HL1125", 14 de julio de 2015.

todo el territorio para evitar más pérdidas de vidas; sin embargo, aquellas iniciativas no tuvieron éxito y tampoco han permitido a las misiones humanitarias obtener el material necesario para desarrollar su labor humanitaria al que hacen referencia los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales. En esa ocasión el bloqueo de la asistencia humanitaria, impidiendo la llegada de la ayuda a una población que sufre una catástrofe humanitaria no instó al Consejo de Seguridad a actuar bajo el Capítulo VII de la Carta contrariamente a lo que sucedió en anteriores crisis en las que fue el motivo principal por el que autorizó a los Estados a tomar todas las medidas necesarias para hacer llegar la asistencia humanitaria.

La catástrofe humanitaria que sufre Yemen en el momento actual queda perfectamente reflejada en el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentado al Consejo de Derechos Humanos el 17 de agosto de 2018⁷¹⁸. Se trata de un Informe solicitado en su Resolución 36/31 por el Consejo de Derechos Humanos para cuya confección el Alto Comisionado estableció un Grupo independientes de «eminentes expertos internacionales y regionales» al que encargó de examinar las violaciones y los abusos contra las normas sobre derechos humanos y otros campos apropiados del Derecho internacional -derecho internacional humanitario, derecho de los refugiados y derecho penal internacional- cometidos por las partes en el conflicto. Se trata de un informe demoledor que cubre el periodo transcurrido entre el 1 de septiembre de 2014 y el 30 de junio de 2018.

Según el Informe, en el periodo de tiempo señalado, se han producido violaciones de normas del Derecho internacional consistentes en ataques contra la población civil, embargos de provisiones, detenciones arbitrarias, desapariciones forzosas, torturas, violaciones de la libertad de expresión, violencia sexual y reclutamiento de menores, entre otros.

Aunque todas estas violaciones de derechos se han cometido por todas las partes en conflicto, la gran mayoría de las registradas con todo detalle en el Informe son imputables a la Coalición que lidera Arabia Saudí desde marzo de 2015 con participación de Bahréin, Egipto, Emiratos, Jordania, Kuwait, Marruecos, Senegal y Sudán. Los ataques señalados llevados a cabo desde el aire tienen una indudable intención de producir daño entre la población civil puesto que se han dirigido contra plazas públicas, áreas residenciales, mercados, embarcaciones privadas, centros médicos o celebraciones de funerales o de bodas con amplia asistencia de personas. Los bombardeos aéreos se han hecho con bombas de precisión en los lugares y en los acontecimientos citados donde no había objetivos militares y tampoco los había en puntos cercanos a los mismos. El número de víctimas se eleva a 16.706, de ellas 6.475 mortales, aunque el Informe señala que muy probablemente sean muchas más.

Las restricciones al acceso a las provisiones impuestas por la Coalición alegando el embargo de armas establecido por la Resolución 2216/2015 del Consejo de Seguridad, son especialmente dañinas en un país como Yemen en el que el 90% de los alimentos que consume la población son importados. La consecuencia es que, en abril de 2018, de los 29.300.000 habitantes de Yemen cerca de 17.800.000 sufren hambre y 8.400.000 están muy expuestos a morir de hambre. Y, en general, de acuerdo con el Informe, 22.200.000 personas necesitan asistencia humanitaria, de las cuales 11.300.000 con urgente necesidad.

El Informe termina con unas conclusiones en las que el Grupo de Expertos tiene razonables motivos para creer que el Gobierno de Yemen, Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudí son

⁷¹⁸ A/HRC/39/43, de 17 de agosto de 2018.

responsables de violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos que incluyen privación del derecho a la vida, detenciones arbitrarias, raptos, torturas, desapariciones forzadas, etc., y también del derecho a vivir con un estándar de vida adecuado y gozar del derecho a la salud. También las autoridades *de facto* son responsables en las áreas que controlan de violaciones de derechos semejantes. Incluye también unas recomendaciones bienintencionadas que terminan pidiendo al Consejo de Seguridad que dé relevancia a la dimensión humanitaria de la situación -derechos humanos y derecho humanitario bélico- y se asegure de que no queden impunes los crímenes cometidos.

2.3 La vana referencia a la responsabilidad de proteger en la crisis siria

Los mecanismos de las Naciones Unidas no han conseguido dar efecto a las decisiones del Consejo de Seguridad sobre la crisis siria. En febrero de este mismo año, 2018, el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos, Jeffrey Feltmen, ha descrito la respuesta de la Organización como «*a collective failure of the international community to end this war*»⁷¹⁹.

El Consejo de Seguridad ha sido incapaz de autorizar una acción militar en Siria y, aunque se ha referido a la responsabilidad de proteger, en ningún momento la ha invocado al objeto de tomar o autorizar medidas coercitivas a pesar de que hubo propuestas al respecto. Esa incapacidad es consecuencia, en lo fundamental, de la falta de acuerdo entre los Miembros de la comunidad internacional -y en particular entre la Grandes Potencias- sobre la calificación de las partes que se enfrentan con las armas sobre el terreno: Si se trató inicialmente de una revolución pacífica del pueblo sirio que, en el contexto de la “primavera árabe”, salió a la calle para lograr el reconocimiento de sus derechos a la libertad y la democracia o si, por el contrario, fue un levantamiento de una facción del pueblo sirio organizada por clérigos islamistas fundamentalistas que contaban con el apoyo de sus compatriotas en los países árabes del Golfo Pérsico, tanto en financiación como en armamento, para convertir a Siria, un país laico con apertura hacia la Unión Europea, en un país islámico dirigido por los Hermanos Musulmanes en el que se aplicaría la Shari’a.

También es consecuencia del modo y de los malos resultados de la dudosa aplicación de la responsabilidad de proteger en la crisis libia -fue utilizada con fines políticos para derrocar al coronel Gadafi- y del temor a que algo semejante pudiera suceder en Siria, donde también hay intereses políticos relacionados con la situación estratégica del país en Oriente Medio y con sus reservas subterráneas de petróleo al noreste del país.

Durante la crisis siria, los Miembros del Consejo de Seguridad no han conseguido responder a una cuestión primordial como es la de determinar a quiénes se considera grupos armados rebeldes y a quiénes grupos terroristas dentro del conflicto armado. Se trata de una distinción imprescindible para las Conversaciones de Paz. Hasta hoy en día, los tres enviados especiales de la ONU han sido incapaces de convocar una reunión en la que, excluyendo a los grupos terroristas, dialogaran solo las dos partes: el Gobierno y la oposición. Dirigiéndose al Consejo de Seguridad en las sesiones celebradas sobre la situación en Oriente Medio, el representante de Siria, Bashar al-Jaafari, declaraba desde el principio de la crisis que esos grupos a los que se refiere la

⁷¹⁹ Remarks by Mr. Jeffrey Feltman, Under-Secretary-General for Political Affairs, on the situation in the Middle East (Syria), 28 February 2018, S/PV. 8195, p. 4.

comunidad internacional como “opositores armados moderados”, habían seguido asesinando a ciudadanos y fuerzas policiales, y también habían atacado las instalaciones del Gobierno y del ejército. Por tanto, Siria insistía en que lo que estaba ocurriendo no se podía calificar de ninguna manera como “manifestaciones pacíficas” y que era natural que las autoridades sirias hubieran atendido las peticiones de protección de sus ciudadanos frente a las acciones de esos grupos terroristas y extremistas y se hubieran encargado de la restauración del orden en el país⁷²⁰. En ese sentido, Siria envió un centenar de cartas al Secretario General, al Presidente del Consejo de Seguridad y al Comité de Sanciones contra al-Qaeda en las que señalaba el uso por parte de los rebeldes de armas que fueron proporcionados por países fronterizos⁷²¹.

Por otra parte, desde que estalló la crisis, los informes procedentes de la Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios, de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y del Consejo de Derechos Humanos de la ONU han mantenido que la respuesta “mixta” del gobierno de Damasco -proporcionando asistencia humanitaria en cooperación con el Media Luna Árabe Siria pero reprimiendo las manifestaciones- tuvo como consecuencia la pérdida de vidas humanas en Siria. Sin embargo, no han afirmado explícitamente en ningún momento que las autoridades sirias hubieran cometido uno o más de los cuatro crímenes que permiten una respuesta militar en aras de la responsabilidad de proteger. Aún así, Alemania, Francia y Reino Unido propusieron proyectos de resolución para que se llevara a cabo una acción militar en el contexto del citado principio que, naturalmente, fueron rechazados en tres ocasiones por el veto ruso y chino. El primer proyecto fue presentado el 4 de octubre de 2011, indicando la responsabilidad primordial del Gobierno de Siria de proteger a su propia población y pidiendo que el Consejo de Seguridad estudiara sus opciones, incluida la de adoptar medidas de las previstas en el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas. El segundo proyecto, de fecha 19 de julio de 2012, iba dirigido a poner fin a los movimientos de las tropas del Gobierno sirio contra los centros de población. El tercero, copatrocinado por una decena de Miembros del Consejo, fue presentado por Francia el 22 de mayo de 2014. Intentaba remitir la situación en Siria -las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas en Siria desde marzo de 2011- a la Corte Penal Internacional, para que su condena pudiera servir de justificación para una acción colectiva⁷²².

En aquellas tres ocasiones, el representante de la Federación Rusa expuso en sus declaraciones que la situación en Siria no se podía considerar de forma separada de la experiencia de Libia y del modo en el que se llevó a cabo la operación *Unified protector*. Por esa razón, junto con el representante de China, abogó por el diálogo político como la única solución de la crisis siria y, al mismo tiempo, recordó lo sucedido cuando el Consejo de Seguridad remitió el expediente de Libia a la Corte Penal Internacional en virtud de la Resolución 1970 (2011)⁷²³.

Al no poder recurrir a la responsabilidad de proteger, el Consejo no se quedó de brazos cruzados frente a la catástrofe humanitaria. Aprobó las resoluciones 2042 y 2043, de 14 y 21 de abril de 2012 respectivamente, por las que puso en marcha una Operación de Mantenimiento de

⁷²⁰ Reunión del Consejo de Seguridad, doc. S/PV.6524, 27 de abril de 2011.

⁷²¹ *Vid.*, entre otros, Informe del representante del Secretario General, S/PV/6662, 21 de noviembre de 2011.

⁷²² S/2014/348, 22 de mayo de 2014.

⁷²³ Aportación de los representantes de Rusia y China relativa a los proyectos de resoluciones sobre la crisis de Siria disponibles en S/PV.6627, 4 de octubre de 2011; S/PV.7180, 22 de mayo de 2014.

la Paz en Siria (UNSMIS) con observadores militares no armados. Según el Secretario General adjunto de asuntos políticos, la misión formaba parte del mecanismo de los “Buenos Oficios” y su principal objetivo era el de supervisar el cese de toda violencia armada⁷²⁴. A finales de mayo, los enfrentamientos se reanudaron, principalmente en la ciudad de Homs, y la UNSMIS se retiró sin haber cumplido su mandato.

A partir del verano de 2013 las resoluciones sobre la asistencia humanitaria indicaban que, de acuerdo con las disposiciones aplicables del derecho internacional humanitario y los principios rectores de las Naciones Unidas relativos a la asistencia humanitaria de emergencia, el Consejo de Seguridad exhortaba a todas las partes a que levantaran el asedio de zonas pobladas, a que permitieran la prestación de la asistencia incluida la asistencia médica en la totalidad del territorio sirio y a que facilitaran la evacuación de la población civil que deseara abandonar sus hogares⁷²⁵. La Resolución 2139, de 22 de febrero de 2014, dirigida a la asistencia humanitaria, exhortaba de manera más o menos imperativa -“insta”, “exige”- a los contendientes a respetar las reglas existentes en esa materia pero difería de otras resoluciones por hacer referencia a la responsabilidad de proteger en su parte dispositiva:

Exige 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.

Se trató, como ya hemos señalado más arriba, de una invocación únicamente de la primera parte de la responsabilidad de proteger: La del Estado de proteger a su propia población. Por otra parte, se trató, además, de una vana invocación de la responsabilidad de proteger por parte del Consejo de Seguridad puesto que no fue seguida -como no podía ser de otro modo- de la adopción de medidas que, como consecuencia de la misma, pudieran garantizar, imponer o facilitar la asistencia humanitaria y, menos aún, poner fin al conflicto.

El Consejo de Seguridad recordaba que algunas infracciones y abusos cometidos en Siria podían constituir crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, aunque en sus resoluciones no calificaba la actitud del Gobierno sirio de amenaza a la paz y la seguridad internacionales sino que determinaba que tal amenaza solo la provocaban los actos de terror cometidos por grupos terroristas de Daesh y el Frente Tahrir al-sham. Esa fue la razón de que algunos países llevaran a cabo ataques aéreos contra Daesh, tanto en Iraq como en Siria, invocando el derecho de legítima defensa colectiva.

Digamos finalmente que, al margen del Consejo de Seguridad, han sido realmente las iniciativas ruso-estadounidense y de Kofi Annan⁷²⁶ -como Enviado especial de las Naciones Unidas y la Liga Árabe- las que han abierto los cauces para alcanzar un acuerdo que pueda poner fin a la situación. En este sentido, fue decisiva la propuesta hecha por Annan el 16 de marzo de 2012, conocida como “el Plan de los seis puntos”, que invitaba a las partes en conflicto a comprometerse a colaborar con el Enviado en un proceso político inclusivo liderado por Siria para atender las legítimas aspiraciones y preocupaciones de su población. Igualmente, dado que la

⁷²⁴ Briefing of the Under Secretary General for Political Affairs on the Situation in Syria, S/PV.6757, 23 April 2012.

⁷²⁵ S/RES/2139, de 22 de febrero de 2014 y S/Res/2401, 24 de febrero de 2018.

⁷²⁶ A/RES/66/253, 16 de febrero de 2012.

asistencia humanitaria no podía acceder libremente al país para socorrer a las víctimas, instaba al Gobierno sirio a garantizar la asistencia humanitaria en todas las zonas afectadas por los combates y, con este fin, aceptar y aplicar una pausa humanitaria diaria de dos horas. Ese plan fue apoyado tanto por la Liga Árabe como por el Consejo de Seguridad⁷²⁷ y sentó la base sobre la que comenzaron las conversaciones de paz, primero en Ginebra y después en Astaná, que son las que han ido logrando reducir el nivel del conflicto.

Por lo que se refiere a la asistencia humanitaria, ésta no ha dejado de encontrar todas las dificultades existentes desde el inicio del conflicto, aunque ahora son menos porque la zona de conflicto se ha reducido y solamente afecta al veinte por ciento del territorio sirio.

⁷²⁷ Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/2042, de 14 de abril de 2012. Declaración de la presidencia del Consejo de Seguridad, S/PRST/2012/6, de 26 de marzo de 2012. Documento final de la Cumbre de la Liga Árabe de 23 de marzo de 2012, p. 34 y ss. (disponible solo en árabe en <http://www.lasportal.org/ar/summits/Pages/default.aspx?Stype=1&imgLib=ArabicSummit&RID=41#tab2>), (fecha de consulta: 05/03/2018).

CONCLUSIONES

El final de la Guerra Fría llevó a pensar que una nueva era de paz se iba a afianzar entre las naciones; sin embargo, en contra de lo esperado, el fin de la bipolaridad política que había mantenido el *statu quo* establecido tras la II Guerra mundial empezó a resquebrajarse con el inicio de una serie de conflictos armados de pequeña magnitud que hasta entonces habían permanecido latentes pero que, por su elevado número, llevaron a que las Naciones Unidas, para hacerse cargo de su responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tropezaran con dificultades debido a que en un corto espacio de tiempo tuvo que atender a un gran número de enfrentamientos en distintos lugares del mundo cuya característica común era el gran número de graves violaciones de los derechos humanos que en ellos se estaban produciendo. Por ese motivo la Organización se vio obligada a recurrir a fórmulas que hasta entonces había evitado o, al menos, solo había acudido a ellas en raras ocasiones. En unos casos pidió ayuda a sus Miembros o a otras Organizaciones internacionales; en otros, Estados y Organizaciones actuaron sin contar con el Consejo de Seguridad. Hubo también casos en los que la ONU se abstuvo de actuar. La doctrina internacionalista trató de aportar su contribución proponiendo soluciones que, más o menos al margen de Naciones Unidas pero tratando de no infringir los principios básicos del sistema, pudieran llevar a acabo Estados o grupos de Estados, o incluso Organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, al objeto de cooperar en el objetivo de lograr la solución de conflictos y el mantenimiento de la paz.

Una de las primeras doctrinas propuestas que, por una serie de circunstancias que ya hemos señalado, fue objeto de una gran atención internacional fue la de Mario Bettati y Bernard Kouchner que proponía la aceptación de un derecho/deber de injerencia humanitaria que, por sus fundamentación, permitiría la acción tendente a la solución de conflictos sin que ello supusiera -aunque tuviera cierto parecido- una intervención en los asuntos internos de un Estado y, por consiguiente, no pudiera ser considerada contraria a un principio fundamental del Derecho internacional. La doctrina de la injerencia humanitaria suscitó un gran número tanto de defensores como de detractores pero, por diferentes causas, que ya fueron puestas de relieve, acabó prácticamente en el olvido y sobre todo no llegó a ejercer influencia en la práctica ya que la acción de las Naciones Unidas en los años en que la doctrina tuvo su mayor auge no la tuvo en absoluto en cuenta. En efecto, la acción de las Naciones Unidas en los conflictos armados que tuvieron lugar en la última década del siglo pasado supuso un punto de inflexión con relación a la anterior en el

sentido de que se empezaron a tomar en consideración los aspectos humanitarios de la misma y se adoptaron medidas al respecto sobre la base de que tanto los propios conflictos como incluso las medidas sancionadoras decididas por el Consejo de Seguridad para resolverlos, daban lugar a crisis humanitarias a las que había que hacer frente.

Puede decirse que la doctrina de la injerencia humanitaria solo tuvo un mínimo reflejo en el marco de Naciones Unidas en el sentido de que el interés que mostraba al objeto de facilitar la acción de las instituciones humanitarias en las zonas necesitadas de asistencia, fue tal vez lo que llevó a que la Asamblea General, en sus Resoluciones relativas a la “asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares” y al “fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas”, a recomendar el establecimiento de corredores de socorro que facilitaran el acceso y la distribución de la citada asistencia.

Unos años más tarde la preocupación de las Naciones Unidas continuaba y la comunidad internacional era consciente de la necesidad de buscar soluciones a un problema que seguía sin resolverse de forma satisfactoria. Ese fue el motivo de que la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), creada a propuesta de Canadá y formada por expertos independientes, presentara en diciembre de 2001 una tesis según la cual existía una norma de Derecho Internacional *in statu nascendi* que atribuía a cada Estado la responsabilidad principal de proteger a sus ciudadanos y, subsidiariamente, a la comunidad internacional en el caso de que el Estado no quisiera o no pudiera ejercerla. La fundamentación de la responsabilidad de proteger, suficientemente alejada de cualquier connotación intervencionista, pareció que iba a servir para aportar solución a los problemas que desbordaban la capacidad de la ONU. Por este motivo, y porque parecía propiciar una cierta descentralización en la función de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tuvo una gran repercusión y fue bien aceptada y hasta aplaudida por determinados Estados y por ciertos sectores de la doctrina. Sin embargo, aunque no solo no ha sido rechazada por Naciones Unidas sino que incluso es objeto de atención periódica por parte de alguno de su organismos, la realidad es que, en la práctica, solo ha sido invocada por el Consejo de Seguridad en lo relativo a la responsabilidad de los Estados con relación a sus propios ciudadanos y solo en el caso de la crisis Libia, iniciada en 2011, ha llevado -en unas condiciones un tanto extrañas- a la acción militar contra un Gobierno que estaba llevando a cabo una brutal represión contra sus propios ciudadanos.

La inmensa mayoría de las catástrofes humanitarias que se han producido en los años objeto de nuestro estudio han tenido su origen en conflictos armados de carácter interno. Ese ha sido igualmente el origen de todas las catástrofes humanitarias que hemos estudiado, menos la que se produjo como consecuencia de la agresión de Iraq contra Kuwait. Todas se han caracterizado por el alto número de víctimas entre la población civil y la mayor parte persisten a día de hoy. Sin embargo, el interés que han suscitado por parte de la comunidad internacional y del Consejo de Seguridad ha sido muy desigual según que afectaran más o menos directamente a las políticas de las Grandes Potencias o fueran mayores o menores los intereses económicos en juego.

Del examen de las crisis que hemos estudiado es posible llegar a la conclusión de que la actitud tradicional del Consejo de Seguridad ante situaciones que constituían una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales cambió desde que, por primera vez en la crisis del Golfo, constató la existencia de “circunstancias humanitarias” consecuencia tanto de la represión ejer-

cida por el Gobierno iraquí contra sus ciudadanos como de las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad al citado Gobierno, y éstas fueron consideradas como un elemento más a tener en cuenta en la solución del conflicto.

En el caso de la crisis de la antigua Yugoslavia, aunque la prestación de asistencia humanitarias no fue, por supuesto, el primer objetivo de la acción internacional, las Operaciones de mantenimiento de la paz fueron autorizadas a emplear todas las medidas necesarias para proteger al personal humanitario de las ONGs, y UNPROFOR asistió a las víctimas, prestando fundamentalmente ayuda médica. Fue, además, con motivo de esta crisis cuando, por primera vez, el Consejo de Seguridad “reconoció” la existencia de las ONGs, y empezó a contar con los informes que estas le proporcionaban acerca de la situación en el terreno.

Por lo que respecta a la crisis de Somalia, la comunidad internacional consideró que la misma constituía una amenaza a una paz que se deterioraba precisamente por los obstáculos que los contendientes oponían a la recepción de la asistencia humanitaria. La acción del Consejo de Seguridad sobre la base del Capítulo VII de la Carta logró finalmente que las partes enfrentadas acabaran aceptando la ayuda. Lo cual, como sabemos, no significó que la crisis hubiera finalizado.

Todavía en la década a la que estamos haciendo referencia, en la crisis de Haití el Consejo de Seguridad estableció para “casos excepcionales” la posibilidad de importar en cantidades no comerciales determinados productos que, aunque habían sido objeto de embargo, eran imprescindibles para satisfacer necesidades humanitarias esenciales. Por otra parte, el embargo económico y comercial no incluyó nunca ni los alimentos ni los suministros destinados a fines relacionados con la salud.

Pese a que el Consejo de Seguridad introdujo, como hemos señalado, el factor humanitario en sus resoluciones y en el mandato dado a la Operaciones de mantenimiento de la paz, lo cierto es que en ninguno de los cuatro supuestos examinados su actuación logró poner fin a la catástrofe humanitaria y, a día de hoy, la situación en todos ellos, si exceptuamos a la antigua Yugoslavia, sigue siendo catastrófica.

Con relación a las crisis más recientes, que aún siguen abiertas, la acción del Consejo de Seguridad ha sido, por lo general, desigual y escasa en lo relativo a la asistencia humanitaria. Incluso puede afirmarse que no ha existido con relación a la crisis de Yemen. Por lo que se refiere a la crisis de Libia, en la que el Consejo de Seguridad alegó la responsabilidad de proteger, hay que subrayar que lo hizo en un contexto que solo en parte respondía al marco previsto. Comenzando por el hecho extraño de que fuera el propio representante del Gobierno del Coronel Gadafi el que solicitara la adopción de medidas coercitivas sobre su propio país, la responsabilidad de proteger fue invocada sin que previamente se hubiera comprobado la comisión de alguno de los cuatro crímenes que pueden dar lugar a ella. Por otra parte, no se respetaron los requisitos previstos por la CIISE y confirmados por el Documento final de la Cumbre del Milenio: No se recurrió al uso de la fuerza como último recurso y tampoco, teniendo en cuenta su resultado, se puede decir que fuera objeto de una valoración suficiente la posibilidad razonable de éxito. En cuanto a la asistencia humanitaria, si bien las Operaciones de mantenimiento de la paz recibieron un mandato ampliado, la realidad es que funcionó mal y que a partir de 2014 quedó por completo sin efecto, ya que el personal encargado de brindar esa asistencia fue evacuado dada la inseguridad existente en el territorio. Este hecho ha contribuido a la deplorable situación en la que hoy se encuentra sumida Libia y ha influido sin duda en la decisión del Consejo de Seguridad de no utilizar la responsabilidad de proteger en el caso de Yemen.

Por lo que se refiere a la crisis de Yemen, a pesar de que el Consejo de Seguridad ha reconocido que allí se está produciendo la catástrofe humanitaria más grande de los últimos años y que constituye una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, su acción ha sido escasa. Nadie ha solicitado el recurso a la responsabilidad de proteger y, en consecuencia, el Consejo de Seguridad tampoco la ha invocado para adoptar medidas. El embargo general impuesto en 2016 por la Coalición liderada por Arabia Saudí y no condenado por Naciones Unidas ha cortado el acceso de suministros básicos a la población de un país que tradicionalmente importa el 90% de los alimentos que consume. El Consejo de Seguridad se ha limitado por el momento -aunque si éxito- a exhortar a las partes en conflicto a que faciliten acceso seguro y rápido al personal de las ONGs, así como al material de ayuda humanitaria.

Finalmente, por lo que hace a la crisis siria, el Consejo de Seguridad no ha llegado a alcanzar un acuerdo al objeto de autorizar una acción militar y, aunque se ha referido a la responsabilidad de proteger, lo ha hecho exclusivamente para recordar al Gobierno sirio su compromiso al respecto. La UNSMIS no recibió un mandato ampliado a la cooperación en la asistencia humanitaria, si bien el Consejo de Seguridad, a partir de 2013, ha adoptado algunas resoluciones al objeto de exhortar a las partes a que levanten el asedio de zonas pobladas, a que permitan la prestación de asistencia, incluida la asistencia médica, en todo el territorio sirio, y a que faciliten la evacuación de la población civil que desea abandonar sus hogares. En realidad, han sido las iniciativas llevadas a cabo al margen del Consejo de Seguridad por Estados Unidos, Rusia y Kofi Annan -como enviado especial conjunto de la ONU y de la Liga árabe- las que han abierto los cauces que, a través de las conversaciones celebradas primero en Ginebra y, en la actualidad, en Astaná, han abierto los cauces que parecen capaces de alcanzar un acuerdo que pueda poner fin a la crisis.

En resumen, ni la doctrina de la injerencia humanitaria ni el principio de la responsabilidad de proteger han logrado socavar los cimientos del principio de no intervención consagrado en la Carta de las Naciones Unidas. La primera tuvo una cierta aceptación en tanto iba dirigida exclusivamente a la acción de las ONGs en el marco de los desastres humanitarios; sin embargo, se hizo incompatible con el artículo tercero del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra cuando sus propios autores, para adaptarla a las nuevas situaciones, optaron por extenderla a las catástrofes humanitarias consecuencia de los conflictos armados. A ello habría que añadir el hecho de que no precisaba suficientemente los requisitos exigibles para su puesta en práctica. A lo sumo podría afirmarse que la doctrina de la injerencia humanitaria ejerció alguna influencia, como ya se ha señalado, en lo relativo a la creación de corredores humanitarios que facilitarían la labor de las ONGs.

En cuanto a la responsabilidad de proteger, la tesis de la CIISE no ha sido rechazada en ningún momento -aunque sí “reconducida”- pero sigue siendo objeto de elaboración por parte de las Naciones Unidas. La realidad es que, como responsabilidad subsidiaria de la comunidad internacional, únicamente ha sido llevada a la práctica por el Consejo de Seguridad en la crisis de Libia en su aspecto reactivo y, de forma muy limitada, en lo que se refiere a la reconstrucción, obteniendo unos resultados nada satisfactorios. En este punto se puede añadir que el citado Órgano de las Naciones Unidas no encontró en la Corte Penal Internacional la ayuda esperada que habría facilitado el desarrollo de su labor, constituyendo la ausencia de una tipificación del crimen de depuración étnica un problema añadido. En la crisis de Yemen no se ha invocado la responsabilidad de proteger y en la de Siria, como ya hemos indicado, solamente para recordar al Gobierno de ese país la responsabilidad de proteger a su propia población. En ninguna ocasión se ha contemplado el aspecto preventivo de la responsabilidad de proteger.

Por lo que se refiere a la práctica de la asistencia humanitaria en las crisis que hemos estudiado, si bien en todas ellas hay aspectos positivos que nadie pone en duda, no obstante también es verdad que presenta importantes carencias o, al menos, aspectos mejorables que vamos a señalar. Digamos previamente que, aunque la injerencia humanitaria y la responsabilidad de proteger trataron de evitarlo en determinados supuestos, para la prestación de asistencia humanitaria sigue estando absolutamente vigente la necesidad del consentimiento del Estado afectado. Lo cual significa que ese Estado va a controlar el acceso y el reparto de la asistencia.

El mandato de las Operaciones de mantenimiento de la paz que, en la década de los años noventa del siglo pasado, experimentó una importante evolución al extenderse a la cooperación con la asistencia humanitaria no ha vuelto a experimentar avance alguno en este sentido a partir de entonces. En Libia la asistencia humanitaria de la OMPs fue muy escasa, en Yemen no ha habido operaciones y en Siria no ha habido mandato humanitario.

Las sanciones establecidas por el Consejo de Seguridad como mecanismo para acabar con los conflictos armados han causado grave perjuicio a la población civil. Si bien en algunos casos -no en todos- dichas sanciones han ido acompañadas de excepciones precisamente para evitarlo, éstas no lo han conseguido por insuficientes y mal gestionadas.

Dejando al margen la labor asistencial de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la asistencia humanitaria no se dispensa de forma imparcial ni completa desde el momento en que se considera víctima de un conflicto armado y merecedora de asistencia solamente a una parte de la población civil del Estado en el que dicho conflicto tiene lugar. Podemos ver un ejemplo claro de ello en la crisis de Siria en la que la ayuda procedente de la Unión Europea va dirigida exclusivamente a los refugiados que se encuentran fuera de Siria, a los campamentos de desplazados internos y a la población bajo control de los rebeldes. La población civil de la zona del país controlada por el Gobierno sirio, que también sufre las consecuencias de la guerra, solo recibe ayuda de Rusia y de Irán.

Por si fuera poco, los destinatarios de la ayuda no siempre la reciben ya que los fallos en su distribución son frecuentes. La Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, responsable de toda la ayuda humanitaria, no se encarga de la distribución de la misma ni controla su llegada al destino final sino que deja todo ello en manos de terceros, muchas veces de “agentes locales” cuya actuación no siempre es la correcta. Podrían quizá lograrse mejores resultados en esta materia si se otorgara una mayor relevancia a los informes que elaboran las ONGs humanitarias, que suelen estar más cercanas que la OCHA a las necesidades de la población. En todo caso, la acción humanitaria no soluciona las catástrofes humanitarias si no se lleva a cabo con imparcialidad y si no cuenta con un mecanismo de distribución propio.

Los resultados no muy positivos de la asistencia humanitaria tienen también que ver con el hecho de que distintos organismos de Naciones Unidas -ACNUR, Oficina de Asuntos Humanitarios, Oficina de Lucha contra el Terrorismo, UNICEF- abordan, desde diferentes perspectivas y sin coordinación alguna, problemas que se plantean al mismo tiempo, en el mismo lugar y que afectan a las mismas personas.

BIBLIOGRAFÍA

- ABI-SAAB, G., “Los ‘Principios Generales’ del derecho humanitario según la Corte Internacional de Justicia”, *RICR*, vol. 12, nº 82, 1987, pp. 387-395.
- ABI-SAAB, G., “The 1977 Additional Protocols and General International law: some Preliminary Reflexions”, en DELISSEN, A.J.M., y TANJA, G.J., (eds.) *Humanitarian Law of Armed Conflict: Challenges Ahead, Essays in Honour of Frits Kalshoven*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1991, pp. 115 y ss.
- ALCAIDE FERNANDEZ, J., “La asistencia humanitaria en situaciones de conflicto armado”, en ALCAIDE FERNANDEZ, J., CARRILLO SALCEDO, J.A., y MÁRQUEZ CARRASCO, M^a del C., *La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo*, Universidad de Sevilla, 1997, pp. 19-80.
- ALIBERT, C., “Du droit de se faire justice dans la société internationale depuis 1945”, *LGDJ*, vol. 91, 1983, pp. 247-251.
- ALVAREZ, J.E., “Crimes of States/Crimes of Hate: Lessons from Rwanda”, *YJIL*, vol. 24, nº 2, 1999, pp. 365 y ss.
- AMAKOUÉ ACAKPO, S. F., “La règle de l’ingérence humanitaire en droit international”, *Petites Affiches*, nº 17, 7 de febrero de 1992, pp. 11 y 12.
- ANDERSON, T., *The Dirty War on Syria*, Global Research Publishers, Australia, 2016.
- AREND, A.C., y BECK, R.J., *International law and the use of force: beyond the UN Charter paradigm*, Routledge, London, 2014.
- BAJPAI, K., *Human security: concept and measurement*, Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, 2000.
- BARCIA TRELLES, C., “Francisco de Vitoria et l’école moderne du droit international”, *RCADI*, Tome 17, 1927, pp. 109-342.
- BARNETT, J., MATHEW, R. A., y O’BRIEN, K., *Global environmental change and human security*, Globalization and Environmental Challenges, Springer, Berlin, 2008.
- BASDEVANT, J., *Dictionnaire de la Terminologie de Droit International*, Paris, Sirey, 1960.

- BASSIOUNI, M.C., *Crimes Against Humanity in International Criminal Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1992.
- BASSIOUNI, M.C., y MANIKAS, P., *The Law of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, Transnational Publishers, Irvington-on-Hudson NY, 1996.
- BAYO, E., *Le droit d'ingérence, nouvelle forme de l'intervention d'humanité*, Thèse de doctorat, Université de Nanterre, Paris, 2000.
- BAZYLER, M.J., "Reexamining the doctrine of humanitarian intervention in light of the atrocities in Kampuchea and Ethiopia", *SJIL*, vol. 23, n° 2, 1987, p. 547 y ss.
- BEDERMAN, D. J., "Globalization, International Law and United States Foreign Policy", *Emory Law Journal*, vol. 50, n° 3, 2001, p. 717 y ss.
- BEDJAOUI, M., *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité*, Éditions Bruylant, Bruxelles, 1994.
- BEIGBEDER, Y., *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations: The Right and Duty to Humanitarian Assistance*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 1991.
- BELLAMY, A. J. "The Responsibility to Protect and the problem of military intervention", *International Affairs*, vol. 84, n° 4, 2008, pp. 615-639.
- BELLAMY, A. J., *A Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*, Polity Press, Cambridge, 2009.
- BELL-FIALKOFF, A., "A brief history of ethnic cleansing", *Foreign Affairs*, 1993, pp. 110-121.
- BERMEJO GARCÍA, R., *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Civitas, Madrid, 1993.
- BERMEJO GARCÍA, R., LOPEZ-JACOISTE DÍAZ, M. E., "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio autores", *AEDI*, 2005, pp. 3-12.
- BERMEJO GARCÍA, R., "El genocidio de Ruanda diez años después: Una vergüenza para la comunidad internacional a la luz de la responsabilidad de proteger", en VV.AA., *El derecho internacional: normas, hechos y valores*, Liber amicorum J.A. Pastor Ridruejo, Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2005, pp. 265 y ss.
- BERMEJO GARCÍA, R., y LOPEZ-JACOISTE, E., "Un mundo más seguro: La responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio", *UNISCI*, Discussion Papers n° 10, enero de 2006, pp. 125 y ss.
- BERMEJO GARCÍA, R., y GUTIÉRREZ ESPADA, C., *La disolución de Yugoslavia*, EUNSA, Pamplona, 2007.
- BERNHARDT, R., "Customary International Law", en BERNHARDT, R., *Encyclopedia of public international law*, North Holland Publishing, Amsterdam, 1992, pp. 898-905.
- BERTHOUD, P., "La compétence nationale des états et l'organisation des Nations Unies: l'article 2, paragraphe 7, de la Charte de San Francisco", *SJIR/ASDI*, vol. 4, 1947, pp. 68 y ss.

- BETTATI, M., y KOUCHNER, B., *Le devoir d'ingérence: peut-on les laisser mourir? Conférence internationale de Droit et morale humanitaire, tenue à Paris, les 26, 27 et 28 janvier 1987 à Paris*, Denoël, Paris, 1987.
- BETTATI, M. y BEIGBEDER, Y., *Les ONG et le Droit International*, Economica, Paris, 1986.
- BETTATI, M., "Le droit d'ingérence : sens et portée", *Le Debat*, n° 67, novembre-décembre 1991, pp. 4 y 5.
- BETTATI, M., "Un droit d'ingérence?", *RGDIP*, tome 95, 1991, pp. 649 y ss.
- BETTATI, M., "Assistance humanitaire et droit international", en BETTATI, M., *Les droits de l'homme et la nouvelle architecture de l'Europe*, Publication de l'Institut du droit de la paix et du développement, Nice, 1991, pp. 168 y ss.
- BETTATI, M., "L'ONU et l'action humanitaire", *Politique étrangère*, n° 3, 1993, pp. 653-655.
- BETTATI, M., *Le droit d'ingérence, mutation de l'ordre international*, Odile Jacob, Paris, 1996.
- BETTATI, M., "Intervention, ingérence ou assistance?", *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, n° 19, 1994, pp. 307-358.
- BETTATI, M., *Droit humanitaire*, Seuil, Paris 2000.
- BETTATI, M., *La responsabilité de protéger*, SFDI, Actes du colloque de Nanterre, Pedone, Paris, 2008.
- BETTATI, M., *Droit International de l'environnement*, Odile Jacob, Paris, 2012.
- BILDER, R. B., "Kosovo and the New Interventionism. Promise or Peril?", *Journal of Transnational law and Policy*, vol. 9, 1999, pp. 153 y ss.
- BLANC ALTEMIR, A., *La violación de los derechos humanos fundamentales como crimen internacional*, Editorial Bosch, Barcelona, 1990.
- BLANC ALTEMIR, A., *La Unión Europea y el Mediterráneo: de los primeros acuerdos a la primavera árabe*, Tecnos, Madrid, 2012.
- BLEWITT, G., "The International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda", en LATTIMER, M., y SANDS, P., (eds.), *Justice for Crimes against Humanity*, Hart publishing, Oregon, 2003, pp. 145 y ss.
- BOISSON de CHAZOURNES, L., CONDORELLI, L., "De la responsabilité de protéger, ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie", *RGDIP*, n° 1, 2006, pp. 11-18.
- BOKATOLA, I.O., *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités* (vol. 25), Bruylant, Brussel, 1992.
- BONFILS, H.F.J., *Manuel de droit international public (Droit des Gens) destiné aux étudiants des facultés de droit et aux aspirant aux fonctions diplomatiques et consulaires*, A. Rousseau, Paris, 1894.
- BORCHARD, E.M., *The diplomatic protection of citizens abroad, or, The law of international claims*, Banks law publishing Company, New York, 1919.
- BOTH, K., *New thinking about strategy and international security*, Harper and Collins, London, 1991.
- BOTHE, M., PARTSCH, K.J., y SOLF, A.W., *New Rules for Victims of Armed Conflicts, Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions on 1949*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1982.

- BOTHE, M., "The Legitimacy of the Use of Force to protect Peoples and Minorities", en BRÖLMANN, C., LEFEBER, R., y ZIECK, M., (ed.), *Peoples and Minorities in International Law*, Nijhoff, The Hague, 1993, pp. 289-290.
- BOUCEKT, C. y OTTAWA, Y.M., *Yemen on the Brink*, Carnegie Endowment, Washington D. C., 2010.
- BOUZAN, B., *People States and Fear. Un Agenda for international security studies in the post-cold war*, Harvester Wheatsheaf, Nueva York, 1991.
- BOWETT, D.W., *Self-defence in International Law*, Manchester University Press, Manchester, 1958.
- BOWETT, D.W., *United Nations Forces. A Legal Study of United Nations Practice*, Stevens and Sons, London, 1964.
- BOWETT, D.W., "The Use of Force to Protect Nationals Abroad", en CASSESE, A., (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Dordrecht, 1985, pp. 45-50 y 86-90.
- BRETTON, P., "Ingérence humanitaire et souveraineté", *Revue française d'études constitutionnelles et politiques: Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 59-70.
- BRING, O., "International Humanitarian Law After Kosovo: Is Lex Lata Sufficient?", *NJIL*, vol. 71, n° 1, 2002, pp. 39-54.
- BRINGUIER, P., "A propos du droit d'initiative humanitaire du Comité international de la Croix-Rouge et de tout autre organisme humanitaire impartial", *International Geneva Yearbook*, vol. 4, 1990, pp. 89-101.
- BROWN SCOTT, J., y SIMON, J.G., *The Classics of International Law* (vol. 7), The Carnegie Institution of Washington, Washington D. C., 1917.
- BROWN, D., "The role of the United Nations in peacekeeping and truce-monitoring: what are the applicable norms", *RBDI*, vol. 27, 1994, pp. 559 y ss;
- BROWNLIE, I., *International Law and the Use of Force by States*, Calderon Press, Oxford, 1963.
- BROWNLIE, I., *Basic documents in African Affairs*, Calderon University Press, Cambridge, 1971.
- BROWNLIE, I., y BURNS, I.R., *African boundaries: a legal and diplomatic encyclopedia*, C. Hurst & Co. Publishers, London, 1979.
- BROWNLIE, I., *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- BROWNLIE, I., y APPERLEY, C.J., "Kosovo crisis inquiry: memorandum on the international law aspects", *ICLQ*, vol. 49, n° 4, 2000, pp. 878-905.
- BUGNION, F., *Le Comité International de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, CICR, Ginebra, 1994.
- BULA-BULA, S., "L'idée d'ingérence à la lumière du nouvel ordre international", *AJICL*, vol. 6, n° 1, 1994, pp. 14-44.
- BULL, H., KINGSBURY, B., y ROBERTS, A., (eds.), *Hugo Grotius and International Relations*, Oxford University Press, 1992.
- BUNCH, C., "A feminist human rights lens", *Peace Review*, vol. 16, n° 1, 2004, pp. 29-34.

- BURR, M. y COLLINS, R.O., *Requiem for the Sudan: War, Drought, and Disaster Relief on the Nile*, Westview Press, Boulder, 1995.
- CANÇADO TRINIDAD, "The Expansion of the Material Content of jus cogens: The contribution of the Inter-American Court of Human Rights", la Convention européenne des droits de l'homme, un instrument vivant. Mélanges en l'honneur de Christos L. Rozakis, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 27-46.
- CARON, D., y LEBEN, CH., *Les Aspects Internationaux des Catastrophes Naturelles et Industrielles / The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, Nijhoff, La Haya, 2001.
- CARRILLO SALCEDO, J.A., "La IX sesión de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, vol. 5, nº 12, 1961, pp. 535-548.
- CARRILLO SALCEDO, J.A., "Consideraciones sobre el fundamento, naturaleza y significado de las operaciones de las Naciones Unidas destinadas al mantenimiento de la paz", *REDI*, vol. 18, 1965, pp. 164 y ss.
- CARRILLO SALCEDO, J.A., "Los fundamentos de la paz en la acción de las Naciones Unidas: derechos humanos, acción humanitaria y desarrollo", *Jornadas sobre el cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas, Colección Diplomática*, nº 2, 1995, pp. 41-60.
- CARRILLO SALCEDO, J.A., "Le droit à l'assistance humanitaire: à la recherche d'un équilibre entre les devoirs des autorités territoriales et les obligations des donateurs des secours humanitaires", en AA. VV., *Law in Humanitarian Crises/Le droit face aux crises humanitaires*, vol. II, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 1995, pp. 97-123.
- CARRILLO SALCEDO, J.A., *El derecho internacional en perspectiva histórica*, Tecnos, Madrid, 1991.
- CARRILLO SALCEDO, J.A., *Soberanía de los Estados y Derechos humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 1995.
- CARRILLO SALCEDO, J.A., *La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1997.
- CASANOVAS Y LA ROSA, O., *De l'ajuda humanitaria al dret d'ingerencia humanitaria*, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona 1993.
- CASSESE, A. (ed.), *The Current Legal regulation of the use of Force (vol. 10)*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1986.
- CASSESE, A., "La Communauté internationale et le génocide", en VIRALLY, M., *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*, Pedone, Paris, 1991, pp. 191 y ss.
- CASSESE, A., "The General Assembly: Historical Perspective 1945-1989", en ALSTON, P., (ed.), *The United Nations and human rights: A critical appraisal*, Oxford University Press, Oxford, 1992, pp. 31-32.
- CASSESE, A., "Ex Injuria ius Oritur: Are We Moving towards Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?", *EJIL*, 1999, vol. 10, pp. 23 y ss.
- CASSESE, A., *International Law 2nd Edition*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

- CAVAGLIERI, A., *L'intervento nella sua definizione giuridica: Saggio di diritto internazionale*, Beltramli, Bologna, 1913.
- CERVELL HORTAL, M.J., "La responsabilidad de proteger cuando el sistema falla", en BLANC ALTEMIR, A., *El proceso de reforma de las Naciones Unidas*, Tecnos, Madrid, 2009, pp. 286 y ss.
- CERVELL HORTAL, M.J., "De la prevención de conflictos a la responsabilidad de prevenir", en RAMÓN CHORNET, C., *Estabilidad internacional, conflictos armados y protección de los derechos humanos*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2010, pp. 131 y ss.
- CHARNEY, J.I., "The persistent objector rule and the development of customary international law", *BYIL*, vol. 56, n° 1, 1986, pp. 1-24.
- CHARNEY, J.I., "Anticipatory humanitarian intervention in Kosovo", *AJIL*, vol. 93, n° 4, 1999, pp. 834-831.
- CHARPENTIER, C., "La résolution 688 (1991) du Conseil de Sécurité: quel devoir d'ingérence?", *Études internationales*, vol. 23, n° 2 (1992), pp. 279-317.
- CHESTERMAN, S., *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- CICERO, M.T., *De Officiis*, (traducción de W. Miller), Harvard University Press, Cambridge, 1951.
- COLON, P., *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee, 1990-1994*, vol. 24, Brill-Nijhoff, Leiden, 2000.
- COMBACAU, J., *Le pouvoir de sanction de L'ONU: étude théorique de la coercition non militaire*, vol. 23, A. Pedone, Paris, 1974.
- COMBACAU, J., "Souveraineté et non-ingérence", en *Le devoir d'ingérence*, publié sous la direction de Mario Bettati et Bernard Kouchner, Denöel, Paris, 1987, pp. 230 y ss.
- COMBACAU, J., "Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies: résurrection ou métamorphose", en BEN ACHOUR, R. *Les nouveaux aspects du droit international*, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, colloque, Pedone, 1994, pp. 144 y ss.
- COMPAGNON, D., "Somaliland, un ordre politique en gestation", *Politique Africaine*, n° 50, 1993, pp. 9-20.
- CONDORELLI, L., y BOISSON DE CHAZOURNES, L., "Quelques remarques à propos de l'obligation des États de respecter et faire respecter le droit international humanitaire en toutes circonstances", en SWINARSKI, C., *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Comité international de la Croix-Rouge, Genève, 1984, pp. 17-35.
- CONDORELLI, L., "Intervention Humanitaire et/ou Assistance Humanitaire?, Quelques certitudes et beaucoup d'interrogations", en NAUMI, N., MESSER, N., (eds.), *International Legal Issues Arising under the United Nations Decade of International Law*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1995, pp. 999-1012.
- CONFORTI, B., "L'Azione del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace", en PICONE, P., *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, CEDAM, Milano, 1995, pp. 2 y ss.

- CONDORELLI, L., y BOISSON de CHAZOURNES, L., "Quelles perspectives pour la responsabilité de protéger?", *Les droits de l'homme et la Constitution: études en l'honneur du Professeur Giorgio Malinverni (Sous la direction de AUER, A., FLÜCKIGER, A., HOTTELIER, M.)*, Schulthess, Zurich, 2007, pp. 329-337.
- CONFORTI, B., "Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression", Le développement du rôle du Conseil de Sécurité, *Colloque de l'Académie de Droit International de la Haye*, 21-23 Juillet, 1993, pp. 51 y ss.
- CONFORTI, B., *The Law and Practice of the United Nations*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 1996.
- CONFORTI, B., "Le rôle de l'accord dans le système des Nations Unies", *RCADI*, Tome 142, vol. II, 1974, pp. 220 y ss.
- CORTEN, O., y KLEIN, P., "Droit d'ingérence ou obligation de réaction non armée?", *RBDI*, vol. XXIII, n° 2, 1990, pp. 368-440.
- CORTEN, O., y KLEIN, P., "Devoir d'ingérence ou droit de réaction collective?", *RBDI*, vol. XXIV, n° 1, 1991, pp. 46-131.
- CORTEN, O., y KLEIN, P., "L'assistance humanitaire face à la souveraineté des Etats", *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, n° 11, 1992, pp. 334-364.
- CORTEN, O., y KLEIN, P., *Droit d'ingérence ou obligation de réaction non armée? Les possibilités d'actions non armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-ingérence*, Bruylant, Bruxelles, 1992.
- CORTEN, O., y KLEIN, P., "L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires: droit d'ingérence ou retour aux sources?", *EJIL*, vol. 4, n° 4, 1993, pp. 506- 533.
- CORTEN, O., *A la recherche du nouvel ordre mondial I - le droit international à l'épreuve*, Complexe, Bruxelles, 1993.
- CORTEN, O., "Quelques réflexions sur la juridicité du droit international à la lumière de la crise yougoslave", *RBDI*, vol. XXIX, n° 1, Bruxelles, 1996, pp. 217-247.
- CORTEN, O., y KLEIN, P., *Droit d'ingérence ou obligation de réaction?*, Bruylant, 1996.
- CRAWFORD, J., "Democracy and the body of International Law", en FOZ, G.H., y ROTH, B.R., *Democratic Governance and International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, pp. 91-120.
- CRAWFORD, J., y BROWNLEE, I., *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- DAILLIER, P., y PELLET, A., *Droit international public (7 ed.)*, LGDJ, Paris, 2002.
- DAILLIER, P., "Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix", *RCADI*, Tome 314, 2005, pp. 233-432.
- D'AMATO, A., "The invasion of Panama was a lawful response to tyranny", *AJIL*, vol. 84, 1990, pp. 516 y ss.
- DAMROSCH, L. F., "Changing conceptions of intervention in international law", en REED, L.W., y KAYSER, C., *Emerging Norms of Justified Intervention*, Mass: *Committee on International Security Studies*, American Academy of Arts and Science, Cambridge, 1993, pp. 91 y ss.

- D'ANGELO, J. R., "Resort to force by states to protect nationals: the US rescue mission to Iran and its legality under international law", *Virginia Journal of International Law*, vol. 21, 1980, pp. 485 y ss.
- DANILENKO, G.M., "International Jus Cogens: Issues of Law-making", *EJIL*, 1991, pp. 42-65.
- DAUDET, Y., *Aspects du système des Nations Unies dans le cadre de l'idée "un nouvel ordre mondial"*, *Rencontres internationales de l'institut d'études politiques d'Aix Provence*, Pedone, Paris, 1992.
- DAY, S.W., *Regionalism and Rebellion in Yemen*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
- DE VATTEL, E., *Le Droit des Gens ou Principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains, Tome II* (1758, reprint Geneva, 1958).
- DE VITORIA, F., *De Indis et De Iure Belli Relectiones*, 1696 (traducido por BATE, J.P.).
- DE WAAL, A., y IBRECK, R., "Hybrid social movements in Africa", *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 31, 2013, pp. 303-324.
- DE WET, E., "The Emergence of International and Regional Value Systems as a Manifestation of the Emerging International Constitutional Order", *LJIL*, vol. 12, issue 3, 2006, pp. 611-632.
- DEBBAS, V.G., "The Impact of Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility", *ICLQ*, 1994, pp. 55-98.
- DEBIDOUR, A., *Histoire diplomatique de l'Europe, depuis l'ouverture du Congrès de Vienne jusqu'à la fermeture du Congrès de Berlin (1814-1878)*, vol. I, Paris F. Alcan, 1891.
- DEFARGES, P.M., *Un monde d'ingérences*, Presses de Sciences po, Paris, 2000.
- DEFARGES, P.M., *Droits d'ingérence: dans le monde post-2001*, Presses de Sciences Po, Paris, 2006.
- DELBRÜCK, J., y DICKE, K., "The Christian Peace Ethic and the Doctrine of Just War from the Point of View of International Law", *GYIL*, vol. 28, 1985, pp. 194-208.
- DEMAS, A., "L'absence de base juridique de l'opération Provide Comfort et la pratique belge en matière d'intervention armée à but humanitaire", *RBDI*, vol. 25, 1992, pp. 264-276.
- DENG, F., *Sovereignty, Responsibility and Accountability: A Framework of Protection, Assistance and Development for the Internally Displaced*, A concept paper for the Brookings Institution-Refugee policy Group Project on Internal Displacement, 1995.
- DEPUIS, C., "Liberté des voies de communication, Relations internationales", *RCADI*, vol. 2, 1924, pp. 129-436.
- DESPAGNET, F., *Cours de droit international public*, Larose, Paris, 1894.
- DESSENS, R., *Histoire politique du monde depuis 1943: Les grands enjeux du XXI siècle*, Publibook, Paris, 2010.
- DIEGO, C.V., "El derecho de intervención según Vitoria y los teólogos-juristas españoles del siglo XVI", *Anuario de la Asociación Francisco de Vitoria*, vol. IX, 1955-1957, pp. 227-247.

- DIEHL, P.F., y BALAS, A., *Peace Operations: War and Conflict in Modern World*, (2 ed.), Polity Press, Cambridge, 2014.
- DJIENA WEMBOU, M-C, “Le droit d’ingérence humanitaire: Une effectivité en mouvement”, *African Journal of International and Comparative Law (AJICL)*, vol. 5, nº 3, 1993, pp. 487 y ss.
- DOMESTICI-MET, M.-J., “Aspects juridiques récents de l’assistance humanitaire”, *AFDI*, vol. 35, 1989, pp 117-148.
- DOMESTICI MET, M.-J., “Humanitarian Action-A Scope for the Responsibility to Protect? Part I, Humanitarian Assistance Looking for a Legal Regime Allowing its Delivery to Those in Need under any Circumstances”, *GJIL*, vol. 1, 2009, pp. 397 y ss.
- DOMINICÉ, C., “La sécurité collective et la crise du Golfe”, *EJIL*, vol. 2, nº 2, 1991, pp. 85-109.
- DOWLING, T.C., *Personal Perspectives: World War One*, ABC-Clio, Santa Barbara, 2006.
- DOYLE, M.W. y SAMBANIS, S., (eds.), *Making war and building peace: United Nations peace operations*, Princeton University Press, 2006.
- DUNANT, H., *Recuerdo de Solferino*, CICR, Ginebra, 1982, (traducción de Sergio Moratiel Villa).
- DUPUY, P.-M., “Sécurité collective et organisation de la paix”, *RGDIP*, vol. 97, nº 3, 1993, pp. 617-627.
- DUPUY, P.-M., “El derecho a la asistencia humanitaria en el Derecho Internacional Contemporáneo”, AA.VV., *El Derecho de Injerencia por Razones Humanitarias, III Jornadas de Derecho Internacional Humanitario*, Cruz Roja Española/Universidad de Sevilla/Asociación para las Naciones Unidas en Sevilla, Sevilla, 1995, pp. 84 y ss.
- DUPUY, P. M., “L’unité de l’ordre juridique international”, *RCADI*, vol. 297, 2002, pp. 9-490.
- DUPUY, P. M., y KERBRAT, Y., *Droit International Public*, Dalloz, Paris, 2016.
- DUPUY, R. J., “Les États-Unis, l’organisation des États Américains et l’Organisation des Nations-Unies à Saint-Domingue”, *AFDI*, vol. 11, 1965, pp. 71-110.
- DUPUY, R. J., “L’assistance humanitaire comme droit de l’homme contre la souveraineté de l’État”, en KALSHOVEN, F., (ed.), *Assisting the Victims of Armed Conflict and Other Disasters*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, Netherlands, 1989, pp. 27-34.
- DUPUY, R. J., “Droit d’ingérence et assistance humanitaire”, *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*, Estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco, Tecnos, Madrid, 1993.
- DURCH, W., *The Evolution of Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analyses*, St. Martin’s Press, New York, 1992.
- EDSON, S., “Human Security: An extended and annotated international bibliography”, *Common Security Forum and Centre for History and Economics*, University of Cambridge, 2001.
- EDWARDS, C., “Law of War in Thought of Hugo Grotius”, *Journal of Public Law*, vol. 19, nº 2, 1970, pp. 371-397.
- ENRIQUE PEREZ LUÑO, A., *La Polémica Sobre El Nuevo Mundo Los Clásicos Españoles de la Filosofía Del Derecho*, Trotta, Madrid, 1992.

- ERMACORA, F., "Commémoration du quatrième centenaire de la naissance de Grotius: conférences données/Commemoration of the fourth centenary of the birth of Grotius: lectures given", *RCADI*, vol. 182, Tome 2, The Hague Academy of International Law, Nijhoff, Leiden, Boston, 1983, pp. 371-430.
- ERNEST, P.L., *Traite de droit international public européen et américain*, Quadri Rolando, Paris, (1885-1906).
- ESCUADERO ESPINOSA, J.F., *Cuestiones en torno a la intervención humanitaria y el Derecho internacional*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de León, 2002.
- EVANS, G., *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All*, Brookings Institution Press Washington, D.C., 2008.
- FABRE, S.G., *Pufendorf et le droit naturel*, Presses universitaires de France, Paris, 1994.
- FALK, M., *The Legality of Humanitarian Interention, A Review in Light of Recent UN Practice*, Juristforlaget, Stockholm, 1996.
- FALK, R., "The Haiti Intervention: A dangerous World Order Precedent for the United Nations", *Harvard International Law Journal*, vol. 36, 1995, pp. 341 y ss.
- FARAH, A.Y., y LEWIS, I.M., *Somalia: The roots of reconciliation*, Action Aid, London, 1993.
- FATTON, R., *Haiti's Predatory Republic: The unending transition to democracy*, Lynne Rienner Publishers, London, 2002.
- FENRICK, W. J., "The Crimes against Humanity of Persecution in the Jurisprudence of the ICTY", *NYIL*, vol. 32, 2002, pp. 81 y ss.
- FENWICK, C.G., "The Dominican Republic: Intervention or Collective Self-Defense", *AJIL*, vol. 60, n° 1, 1966, pp. 64-67.
- FERNANDEZ LIESA, C. R., "Desarrollos del Derecho internacional frente a los desastres/catastrofes internacionales", *Anuario Español de Derecho Internacional*, n° 27, 2011, pp. 209-240.
- FIELDING, L., "Taking the next step in the development of new human rights: the emerging right of humanitarian assistance to restore democracy", *Duke Journal of International and Comparative Law*, n° 5, 1995, pp. 329 y ss.
- FINNIE, D. H., *Shifting Lines in the Sand: Kuwait's Elusive Frontier with Iraq*, Harvard University Press, Cambridge, 1992.
- IORE, P., *Trattato Di Diritto Internazionale Pubblico Dell'avvocato*, vol. I., Unione tipografico-editrice, Torino, 1905.
- FISHER, D., *Law and Legal Issues in International Disaster Response: a desk study*, FICR, Ginebra, 2007.
- FONTYNE, J.P., "Customary International Law Doctrine of Humanitarian Intervention: Its Current Validity under the UN Charter", *California Western International Law Journal*, vol. 4, 1973, pp. 205-232.
- FORSYTHE, D. P., *The Humanitarians: The International Committee of the Red Cross*, Cambridge University Press, New York, 2005.
- FOUCHER, M., "Les frontières dans la nouvelle Europe", *Politique étrangère*, vol. 55, n° 3, 1990, pp. 575-587.

- FRAIHAT, I., *Unfinished Revolutions: Yemen, Libya, and Tunisia After the Arab Spring*, Yale University Press, New Heaven, 2016.
- FRANCK, T. M., *The power of legitimacy among nations*, Oxford University Press, 1990.
- FRANCK, T. M., y PATEL, F., "UN Police Action in Lieu of War: The Old Order Change", *AJIL*, vol. 85, n° 1, 1991, pp. 63-74.
- FRANCK, T. M., "The Powers of Appreciation: Who is the Ultimate Guardian of UN Legality?", *AJIL*, vol. 86, n° 3, 1992, pp. 519-523.
- FRANCK, T.M., y RODLEY, N., "After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Military Force", *AJIL*, vol. 67, n° 2, 1973, pp. 275-305.
- FRANKLIN, J. H., y GLODIE, M., "Sovereignty and the mixed constitution: Bodin and his critics", en Burns, J. H., *The Cambridge History of Political Thought 1450-1700*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, pp. 298-328.
- FREEDMAN, L., y BOREN, D., "Safe havens for Kurds in post-war Iraq", en RODLEY, N.S., *To lose the bands of wickedness, international intervention in defence of human rights*, Brassey's, London, pp. 43-92.
- FRITZ, C., "Disaster", en MERTON, R.K., y NISBET, R.A., (ed.), *Contemporary Social Problems: An Introduction to the Sociology of Deviant Behavior and Social Organization*, Harcourt, Brace and World, New York, 1961, pp. 655 y ss.
- FROMEIN, J.A., "Zwangsmaßnahmen von regionalorganisationen", en BEYERLIN, U., BOTHE, M., HOFMANN, R., y PETERSMANN, E-U., *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, Völkerrecht-Europarecht-Staatsrecht Festschrift für Rudolf Bernhardt*, Berlin, 1995, pp. 57 y ss.
- FROMEIN, J. A., y KRISCH, N., "Article 39", en SIMMA, B., *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, Nueva York, 2002, pp. 717-729.
- FUCHS, P., "Emergency coordination: a problem of humanitarian agencies or rather of politicians and generals?", *International Review of the Red Cross*, Archive 35, n° 304, 1995, pp. 87-93.
- GANJI, M., *International Protection of Human Rights*, Librairie E. Droz, Paris, 1962.
- GARIGUE, P., "Intervention-sanction and [droit d'ingérence] in International Humanitarian Law", *International journal XLVIII*, n° 4, 1993, p. 675 y ss.
- GÉLIN-ADAMS, M., y MALONE, D., "Haiti: a case of endemic weakness", en ROTBERG R., (ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington DC, 2003, pp. 298 y ss.
- GENDZIER, I. L., *Notes from the minefield: United States intervention in Lebanon and the Middle East, 1945-1958*, Columbia University Press, New York, 2006.
- GENTILI, A., *De Jure Belli Libri Tres, Cap. XVI y XXV* (Traducido por ROLFE, J.C. Rolfe, y C. Phillipson), Carnegie ed., 1933.
- GERARD CAHIN, "La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales", *RGDIP*, vol. 107, n° 3, 2003, pp. 535-601.
- GILMORE, M., "The Meaning of 'Intervene' within Article 2 (7) of the United Nations Charter: An Historical Perspective", *ICLQ*, vol. 16, n° 2, 1967, pp. 330-351.

- GILPIN, R., *The political economy of international relations*, Princeton University Press, Princeton, 1987.
- GLENNON, M., "The Constitution and Chapter VII of the United Nations Charter", *AJIL*, vol. 85, nº 1, 1991, pp. 74-88.
- GLENNON, M., *Limits of law, prerogatives of power: interventionism after Kosovo*, Palgrave, New York, 2001.
- GOODMAN, R., "Humanitarian Intervention and Pretexts for War", *AJIL*, vol. 100, nº 1, 2006, pp. 107-141.
- GORDON, R., "United Nations Intervention in Internal Conflicts: Iraq, Somalia and Beyond", *MJIL*, vol. 15, 1994, pp. 519 y ss.
- GOULDING, M., "The evolution of United Nations peacekeeping", *International Affairs*, vol. 69, nº 3, 1993, 451-464.
- GOWLLAND-DEBBAS, V., *UN Sanctions in International Law*, Kluwer Law International, The Hague, 2001.
- GRAEFRATH, B., y MOHR, M., "Legal Consequences of an Act of Aggression: The case of the Iraqi Invasion and Occupation of Kuwait", *Austrian Journal of Public International Law*, vol. 43, 1992, pp. 109-123.
- GRAHAM, D. T., y POKU, N. K., *Migration, globalisation and human security*, Routledge, London, 2005.
- GRAY, C., "After the Ceasefire: Iraq, the Security Council and the Use of Force", *BYIL*, vol. 65, issue 1, 1994, pp. 135-174.
- GRAY, C.D., *International law and the use of force*, (8 ed.), Oxford University Press, Oxford, 2008.
- GREENWOOD, C., "Customary Law Status of the 1977 Geneva Protocols", en DELISSEN, A. J. M., y TANJA, G. J., (eds.) *Humanitarian Law of Armed Conflict: Challenges Ahead, Essays in Honour of Frits Kalshoven*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1991, pp. 93-114.
- GREENWOOD, C., "Is there a right of humanitarian intervention?", *The World Today*, vol. 49, nº 2, 1999, pp. 34-40.
- GREPPI, E., "Diritto internazionale umanitario dei conflitti armati e diritti umani: profili di una convergenza", *La comunità internazionale*, 1996, pp. 494-495.
- GRÜNWARD, F., "De la prevención a la rehabilitación: Antes, durante y después de la urgencia. La experiencia del CICR en perspectiva", *RICR*, nº 129, mayo-junio, 1995, pp. 288-308.
- GUTIERREZ ESPADA, C., *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en derecho internacional: reflexiones sobre la interpretación y consecuencias que pueden derivarse, en tal materia, de la aceptación por la CDI del estado de necesidad*, Tecnos, Madrid, 1987.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. y BERMEJO GARCÍA, R., "Examen de conciencia, dolor de corazón y propósito de la enmienda ... ¿Una nueva Libia?", *REDI*, vol. 55, nº 2, 2003, pp. 779 y ss.
- GUTIERREZ ESPADA, C., "El uso de la fuerza en los informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y, a la postre, en el Documentos final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre 2005)", *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. XXI, 2005, pp. 13 y ss.

- HAAS, E. B., *The United Nations and Collective Management of International Conflict*, UNITAR, New York, 1986.
- HARDCASTLE, R.J., y CHUA, A., "Asistencia humanitaria: hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales", *RICR*, nº 146, 1998, pp. 633 y ss.
- HARTIGAN, R. S., "Saint Augustine on Wars and Killing: the Problem of the Innocent", *Journal of the History of Ideas*, vol. 27, nº 2, 1966, pp. 198-201.
- HAYNER, P. B., *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*, Routledge, New York, 2001.
- HEFTER, W., *Das Europäische Völkerrecht der Gegenwart auf den bisherigen Grundlagen*, E.H. Schroeder, Berlin, 1861.
- HELD, D., y MCGREW, A., *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, nº 2, Barcelona, Paidós Ibérica, 2003.
- HENDERSON, C., "International measures for the protection of civilians in Libya and Côte D'ivoire", *ICLQ*, vol. 60, nº 3, pp. 767 y ss.
- HENTSCH, T., *Face au blocus: Histoire de l'intervention du Comité international de la Croix-Rouge dans le conflit de Nigéria 1967-1970*, Institut universitaire de Hautes Études internationales, Genève, 1973.
- HENTUNEN, E., "L'immixtion", *Etude de droit international. Séparation de l'intervention et de l'immixtion*, L. Rodstien, Paris, 1934.
- HERNDL, K., "Reflections on the role, functions and procedures of the Security Council of the United Nations", *RCADI*, vol. 206, 1987, pp. 303-304.
- HERTSLET, E., *The map of Europe by treaty: showing the various political and territorial changes which have taken place since the general peace of 1814. Vol. 1*, Butterworths, London, 1875.
- HIGGINS, R., *United Nations Peacekeeping. Documents and Commentary. vol. IV: Europe 1946-1979, issued under the auspices of the Royal Institute of International Affairs*, Oxford University Press, New York and Oxford, 1981.
- HIGGINS, R., *Problems and process: international law and how we use it*, Oxford University Press, 1995.
- HILPOLD, P., "The Duty to Protect and the Reform of the United Nations – A New Step in the Development of International Law?", *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, vol. 10, nº 1, 2006, pp. 35-69.
- HOBBS, T., *Leviatán o la materia, forma y poder de una República, eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- HOFFMAN, M., "What is the Scope of International Disaster Law?", en International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, IFRC, Ginebra, 2003, pp. 13 y ss.
- HOLZGREFE, J. L., y KEOHANE, R. E. (eds.), *Humanitarian intervention: ethical, legal and political dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

- HOSKINS, E., "The humanitarian impacts of Economic Sanctions and War in Iraq, en WEISS, T.G., (ed.), *Political Gain and Civilian Pain: Humanitarian impacts of Economic Sanctions*, Rowman & Littlefield, Maryland, 1997, pp. 91 y ss.
- HUGO GROCIO, *Del Derecho de la Guerra y de la Paz*, Tomo III, (traducción de J.T. Ripoll), Reus, Madrid, 1925.
- HUGO GROTIUS, *De Jure Belli ac Pacis Libri Tres*, primer Libro, sección 28, Apud Iohannem Blaeu, Amsterdam, 1646. (traducción KELSEY, F.W., *The Classics of International Law*, Editor SCOTT, J. B., y Publicado por Carnegie Endowment, Oxford: Clarendon Press, 1925).
- JEAN, P., "Plénitude ou lacunes du droit international humanitaires", en DOMESTICI-MET, M. J., (ed.), *Aide humanitaire internationale: un consensus conflictuel?*, Centre d'Études et de Recherches International et Communautaires, Université d'Aix-Marseille III, Economica, Paris, 1996, pp. 245-256.
- JOHN MACDONALD, R., "Solidarity in the Practice and Discourse of Public International Law", *Pace International Law Review*, vol. 8, Issue 2, 1996, p. 259 y ss.
- JOUANNET, E., "What is the Use of International Law?", *MJIL*, vol. 28, 2008, pp. 815 y ss.
- JOYNER, C. C., "United Nations Sanctions After Iraq: Looking Back to See Ahead", *Chicago Journal of International Law*, vol. 4, 2003, p. 342.
- KANT, I., *Perpetual Peace: A Philosophical Essay*, 1795, (Trad. M.C. Smith, George Allen and Unwin, London, 1917).
- KAPLAN, R., *Balkan ghosts: A journey through history*, Vintage books, New York, 1996.
- KAPUY, K., "The Relevance of the local level for Human Security", *Human Security Perspectives*, n° 1, 2004, pp. 1-6.
- KELSEN, H., "Limitations on the Functions of the United Nations", *YLJ*, vol. 55, 1946, p. 997 y ss.
- KELSEN, H., *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, The Law book Exchange, New Jersey, 1950.
- KELSEN, H., *Principios de Derecho Internacional Público*, (Trad. Hugo Caminos y Ernesto C. Hermida), Librería el Ateneo, Buenos Aires, 1965.
- KENNAN, G.F., *The Other Balkan Wars: A 1913*, Carnegie Endowment Inquiry in Retrospect, Brookings Inst Press, 1993.
- KERBRAT, Y., *La référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1995.
- KHADDURI, M., y GHAREEB, E., *War in the Gulf, 1990-91: The Iraq-Kuwait Conflict and its Implications*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- KIRGIS, F. L., "The Security Council's First Fifty Years", *AJIL*, vol. 89, 1995, pp. 506-539.
- KLOPPER, S., "Syrian Crisis, 1860-61: A Case Study in Classic Humanitarian Intervention", *CYIL*, vol. 23, 1985, pp. 246-259.
- KOLB, R., "Origen de la pareja terminológica ius ad bellum/ius in bello", *RICR*, n° 143, pp. 589-598.

- KOSKENNIEMI, M., and Centre d'Etudes et de Recherches en Droit International, *La politique du droit international*, Pedone, Paris, 2007.
- KOUCHNER, B., *Le malheur des autres*, Odile Jacob, Paris, 1991.
- KOUCHNER, B., "A qui appartient le malheur des autres?", *Imaginaires et inconscient*, n° 15, 2005, pp. 26-30.
- KRITSIOTIS, D., "The Kosovo crisis and NATO's application of armed force against the Federal Republic of Yugoslavia", *ICLQ*, vol. 49, n° 2, 2000, pp. 330-359.
- KUHNE, W., *Peace Support Operations: How to Make them Succeed*, Internationale Politik und Gesellschaft, 1999.
- KUMAR, C., y COUSENS, E.M., *Peacebuilding in Haiti*, International Peace Academy, New York, 1996.
- KUPER, L., *Genocide: Its political use in the twentieth century*, Yale University Press, New Heaven, 1983.
- KUPERMAN, A. J., *The Limits of Humanitarian Intervention: Genocide in Rwanda*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2004.
- LANGAN, J., "The Elements of St. Augustine's Just War Theory", *The Journal of Religious Éticas*, vol. 12, 1984, pp. 19-38.
- LAUTERPACHT, H., *Neutrality and collective security*, London School of Economics and Political Science, London, 1936.
- LAUTERPACHT, H., "The Grotian tradition in international law", *BYIL*, vol. 23, 1946, pp. 1 y ss.
- LAUTERPACHT, H., *International Law and Human Rights*, Shoe String Press Inc., New York, 1950.
- LEBEN, CH., *Les Aspects Internationaux des Catastrophes Naturelles et Industrielles / The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, Nijhoff, The Hague, 2001.
- LEININGER, J., "Democracy and UN Peace-Keeping – Conflict Resolution through State-Building and Democracy Promotion in Haiti", en VON BOGDANDY, A., y WOLFRUM, R., (Coords), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 10, Martinus Nijhoff, Leiden, 2006, pp. 490 y 491.
- LEON, G., y WEISS, T. G., (eds.), *Soldiers, Peacekeepers and Disasters*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2016.
- LEVRAT, N., "Les conséquences de l'engagement pris par les Hautes Parties contractantes de faire respecter les Conventions humanitaires", en KALSHOVEN, F., y SANDOZ, Y., (ed.), *Mise en œuvre du droit international humanitaire*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989, pp. 263-296.
- LEWIS, I.M., y MAYALL, J., "Somalia", en BERDAL, M., y ECONOMIDES, S., (eds.), *United Nations Interventionism 1991–2004*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 108 y ss.
- LILLICH, R., "Forcible Self-Help by States to Protect Human Rights", *Iowa Law Review*, vol. 53, 1967, pp. 325 y ss.
- LILLICH, R.B., "Intervention to protect human rights", *McGill Law Journal*, vol. 15, 1969, pp. 205 y ss.

- LILLICH, R., "Humanitarian intervention through the United Nations: towards the development of criteria", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 53, n° 3, 1993, pp. 557-575.
- LIPSCHUTZ, R.D. (ed.), *On Security*, Columbia University Press, New York, 1995.
- LOBEL, J., y RATNER, M., "Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime", *AJIL*, vol. 93, n° 1, 1999, pp. 124-154.
- LOCK, J., *Ensayo sobre el Gobierno civil*, Aguilar, Buenos Aires, 1960.
- LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M-E., "Seguridad humana y seguridad internacional. Elementos clave para la paz", en LOPEZ-JACOISTE, E., (Coord.) *Seguridad, defensa y desarrollo en el contexto internacional actual*, EUNSA, Pamplona 2010, pp. 169-204.
- LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M-E., "The UN Collective Security System and its Relationship with Economic Sanctions and Human Rights", *MPYUNL*, vol. 14, 2010, p. 280.
- LOWE, V., *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- LUCK, E., "From promise to practice: implementing the responsibility to protect", en GENSER, J., COTLAR, I., *The responsibility to protect, the promise of stopping mass atrocities in our time*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 85 y ss.
- LYONS, G. M., y MASTANDUNO, M., *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, John Hopkins University Press, The Baltimore MD, 1995.
- MACCOUBREY, H., y MORRIS, J., *Regional peacekeeping in the post-Cold War era*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2000.
- MALCOLM, N., *Kosovo: A Short History*, Papermac, London, 1998.
- MANI, V. S., "Humanitarian Intervention Today", *RCADI*, vol. 313, 2005, pp. 310 y 311.
- MANGAS MARTÍN, A., "Democracia y Estado de Derecho: Respuestas legales desde las Naciones Unidas", *Revista Catalana de Dret Públic*, n° 50, 2015, pp. 1-18.
- MARCHI, J-F., *Accord de l'Etat et droit des Nations Unies-Etude du système juridique d'une organisation internationale*, La Documentation française, Paris, 2002.
- MARCLAY E., "La Responsabilité de Protéger, ¿Un nouveau paradigme ou une boîte à outils?", *Etudes Stratégiques et Diplomatiques*, n° 10, 2005, pp. 1-30
- MARINATOS, S., "The volcanic destruction of Minoan Crete", *Antiquity*, vol. 13, 1939, pp. 425-439.
- MARKUS, R. A., "Saint Augustine's views on the [Just War]", *Studies in Church History*, vol. 20, 1983, pp. 1-13.
- MARSTON, G., United Kingdom Material on International Law, *BYIL*, vol. 70, 1999, pp. 595 y ss
- MARTENS, P., "Les modalités de l'intervention di Comité International de la Croix-Rouge dans le conflit du Nigeria", *AFDI*, vol. 15, 1969, pp. 183-209.
- MARTIN, I., "Haiti: international force or national compromise?", *Journal of Latin American Studies*, vol. 31, n° 3, 1999, pp. 711-734.
- MATHEWS, J. T., "Redefining Security", *Foreign Affairs*, spring 1989, pp. 162 y ss.

- MATSUMAE, T., y CHEN, L. C., *Common Security in Asia: New Concepts of Human Security, Strategic Peace and International Affairs Research Institute*, Tokai University, Tokyo, 1995.
- MATTOX, J. M., *St. Augustine and the Theory of Just War*, A&C Black, London, 2006.
- MECHOULAN, H., "Vitoria, père du droit international?", en TRUYOL SERRA, A., MECHOULAN, H., HAGGENMACHER, P., ORTIZ-ARCE, A., MARINO P., y VERHOEVEN, J., *Actualité de la pensée juridique de Francisco de Vitoria*, Bruylant, Bruxelles, 1988, p. 24.
- MEERNIK, J., "United States military intervention and the promotion of democracy", *Journal of Peace Research*, vol. 33, n° 4, 1996, pp. 391-402.
- MELON, D., *Decision-Making in the UN Security Council: The Case of Haiti, 1990-1997*, Clarendon Press, Oxford, 1998.
- MENDELSON, M. H., y HULTON, S.C., "The Iraq-Kuwait Boundary: Legal Aspects", *RBDI*, vol. 2, 1990, pp. 293-332.
- MENDELSON-FORMAN, J., "Security sector reform in Haiti", *International Peacekeeping*, vol. 13, n° 1, 2006, 14-27.
- MENÉNDEZ-REIGADA, I. G., "El derecho de intervención según Vitoria", *Ciencia Tomista*, vol. 72, 1947, pp. 139-150.
- MERCIER, M., *Crimes sans châtement. L'action humanitaire en ex-Yougoslavie 1991-1993*, Bruylant, Paris, 1994.
- MERON, T., *Human Rights in Internal Strife: Their International protection*, Grotius Publications, Cambridge, 1987.
- MERON, T., *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary International Law*, Calderon Press, Oxford, 1989.
- MERON, T., "Internal strife: applicable norms and a proposed instrument", en DELISSEN, A.J., y TANJA, G.J., (eds.), *Humanitarian Law of Armed Conflicts: Challenges Ahead. Essays in honor of Frits Kalshoven*, Dordechet: Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 1991.
- MERON, T., "The case for war crimes trials in Yugoslavia", *Foreign Affairs*, 1993, pp. 122-135.
- MERON, T., "War Crimes in Yugoslavia and the Development of International Law", *AJIL*, vol. 88, 1994, pp. 78-87.
- MERON, T., "The Martens Clause, Principles of Humanity and Dictates of Public Conscience", *AJIL*, vol. 94, n° 1, 2000, pp. 78 y ss.
- MILL, J. S., "A few Words on Non-Intervention", *Essays on Equality, Law and Education*, vol. XXI, University of Toronto Press, Routledge & K. Paul, 1984.
- MINEAR, L., *Humanitarianism under siege: a critical review of Operation Lifeline Sudan*, The Red Sea Press, Tenton, 1991.
- MINEAR, L., y WEISS, T.G., *Acción Humanitaria en tiempos de guerra*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1994.
- MINEAR, L., BAARDA, T.V., y SOMMERS, M., *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo crisis*, Brown University, Providence, 2000.

- MOBEKK, E., "Enforcement of democracy in Haiti", *Democratization*, vol. 8, n° 3, 2001, pp. 173-188.
- MOLIER, G., "The humanitarian intervention and the responsibility to protect after 9/11", *NILR*, vol. 53, 2006, pp. 37-62.
- MORATIEL VILLA, S., "Filosofía del Derecho Internacional: Suarez, Grocio y epígonos", *RICR*, n° 143, septiembre de 1977, pp. 575-588.
- MORGENTHAU, H. J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Knopf, New York, 1967.
- MORRIS, V., y SCHARF, M. P., *An Insider's Guide to the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (A Documentary History and Analysis)*, vol. 1, Transnational Publishers, Inc. Irvington-Hudson, New York, 1995.
- MÜLLER, J. M., *Reforming the United Nations: The Quiet Revolution*, vol. 4, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 2001.
- MURPHY, S. D., *Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order*, Vol. 21, Procedural Aspects of International Law Series, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1996.
- MURPHY, S. D., "Contemporary Practice of the United States Relating to International Law", *AJIL*, vol. 93, 1999, pp. 470 y ss.
- NANDA, V. P., "The Validity of United States Intervention in Panama under International Law", *AJIL*, vol. 84, n° 2, 1990, pp. 494-503.
- NANDA, V. P., "Tragedies in Northern Iraq, Liberia, Yugoslavia, and Haiti-Revisiting the Validity of Humanitarian Intervention under International Law-Part I", *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 20, 1991, pp. 305 y ss.
- NANDA, V. P., MUTHER, T. F., y ECKERT, A. E., "Tragedies in Somalia, Yugoslavia, Haiti, Rwanda and Liberia-Revisiting the Validity of Humanitarian Intervention Under International Law-Part II", *Denver Journal of International Law & Policy*, vol. 26, 1997, pp. 827 y ss.
- NEF, J., "Seguridad humana y vulnerabilidad mutua", en GOUCHA y ROJAS, A., *Seguridad Humana, prevención de conflictos de paz*, UNESCO, 2001, p. 41 y ss.
- NEFF, S. C., *Hugo Grotius on the Law of War and Peace*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
- NEWMAN, E., y RICHMOND, O., *The United Nations and Human Security*, Palgrave, Great Britain, 2001.
- NICOLSON, H., *The Congress of Vienna: a study in allied unity 1812-1822*, Grove Press, New York, 2000.
- NIZICH, I., *War Crimes in Bosnia-Herzegovina*, vol. I y II, Human Rights Watch, 1993.
- NOVOSSOLOFF, A., *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée*, Bruylant, Brussels, 2003.
- NURBERGER, B., "Military strikes in Yemen in 2015: Intervention by Invitation and Self-Defence in the course of Yemen's model transitional process", *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 4, 2017, pp. 110-160.

- NUSSBAUM, A. A., *Concise History of The Law Of Nations*, The Macmillan Company, New York, 1947.
- ODENDAHL, K., "Regimewechsel Und Interventionsverbot: Die Elfenbeinküste Und Libyen Als Fallstudien." *Archiv Des Völkerrechts*, vol. 50, nº 3, 2012, pp. 318-347.
- ODENDAHL, K., ZIMMERMANN, N., A., HOBE, S., KIENINGER, E-M., KÖING, D., MARAUHN, T., KARSTEN, T., SCHMALENBACH, K., *Die Bekämpfung des Terrorismus mit Mitteln des Völker- und Europarechts*, Walter-Schücking-Institut für Internationales Recht, Duncker & Humboldt, Berlin, 2017.
- OGATA, S., *The turbulent decade confronting the refugee crises of the 1990s*, WW Norton, New York, 2005.
- OJINAGA RUIZ, R., *Emergencias humanitarias y derecho internacional: la asistencia a las víctimas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- OMOROGBE, E. Y., "The African Union, Responsibility to Protect and the Libyan crisis", *Netherlands International Law Review*, 2012, vol: 59, nº 2, pp. 141 y ss.
- ONUF, N., "Intervention for the common good", en LYONS, G.M., MASTANDUNO, M., *Beyond Westphalia*, John Hopkins University Press, 1995, pp. 43-58.
- OPPENHEIM, L.F.L., *International Law Treaties, A Treaties*, vol. I-II, Longmans, Green & Company, London, 1920-1921.
- OPPENHEIM, L., *Tratado de Derecho Internacional Público*, 8 ed., (Traducción de OLIVAN, J.L., y CASTRO RIAL, J.M., Bosch, Tomo I, vol. I: Paz, 1961).
- ORFORD, A., *International Authority and the Responsibility to Protect*, Cambridge University Press, New York, 2011.
- OSTERDAHL, I., *Threat to the Peace: The Interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*, *Studies in International Law*, vol. 13, Iustus Frlag, Uppsala, 1998.
- OWEN, T., "Human security-Conflict, critique and consensus: colloquium remarks and a proposal for a threshold-based definition", *Security Dialogue*, vol. 35, nº 3, 2004, pp. 373-387.
- PAASCHE, F.W., "Use of Force in Combatting Terrorism", *The Columbian Journal of Transnational Law*, vol. 25, 1986, pp. 377 y ss.
- PAOLILLO, F.H., "Reclamaciones colectivas internacionales: el caso de los damnificados por la crisis del Golfo", en RAMA-MONTALDO, M., (ed.), *El derecho internacional en un mundo en transformación: Liber Amicorum en homenaje al profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga*, Fundación de cultura universitaria, Montevideo, 1994, pp. 545-569.
- PATRNOGIC, J., "Humanitarian Assistance: Humanitarian Intervention", A Multi choice Conference on International Legal Issues Arising under the United Nations Decade of International Law, Doha-Qatar, 22-25 March, 1994, pp. 27-28.
- PAYE, O., "Le droit, l'ingérence et l'humanitaire", *International Geneva Yearbook*, vol. 3, Peter Lang, Bern, 1993, pp. 22-54.
- PAYE, O., *Sauve qui veut? Le droit international face aux crises humanitaires*, *Collection de droit international* nº 31, Editions Bruylant/Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1996.
- PELLET, A., *Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire*, La documentation française, Paris, 1995.

- PELLET, A., DAILLIER, P., y FORTEAU, M., *Droit international public*, 8 ed., LGDJ, Paris 2009.
- PELLET, A., "What normativity for the Responsibility to Protect?", *The Responsibility to Protect, ten years on, Actes du colloque du 14 Novembre 2011*, Pedone, Paris, 2013.
- PEREÑA VICENTE, L., *Teoría De La Guerra en Francisco Suarez. II*, CSIC, Madrid, 1954.
- PEREZ-VERA, E., "Protection d'Humanité en Droit International", *RBDI*, vol. 5, 1969, pp. 405 y ss.
- PERRUCHOUD, R., *Les Résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge*, Institut Henry Dunant, Genève, 1979.
- PETROVIC, D., y CONDORELLI, L., "L'ONU et la crise yougoslave", *AFDI*, vol. 38, n° 1, 1992, pp. 32-60.
- PHILLIMORE, R., *Commentaries upon international law* (3 ed.), vol. I, Butterworths, 1879.
- PICTET, J. S., y RCIC, *Les Conventions de Genève du 12 août 1949, commentaire*, vol. IV, CICR, Genève, 1956.
- PICTET, J., *Développement et principes du Droit International Humanitaire*, Pedone, Paris, 1983.
- PICTET, J., "Le droit international humanitaire : définition", en AA.VV., *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Pedone, Paris, 1986, p. 13.
- PILLOUD, C., DE PREUX, J., SANDOZ, Y., ZIMMERMANN, B., EBERLIN, P., GASSER, H.-P., WENGER, C.F., y JUNOD, S-S., *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions des Genève du 12 août 1949*, CICR, Martinus Nijhoff, Genève y Dordrecht, 1986, pp. 827-858.
- PITTS, J., "Intervention and sovereign equality: legacies of Vattel", en AA.VV., *Just and Unjust Military Intervention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 132-153.
- PONTE IGLESIAS, M-T., *Conflictos armados, refugiados y desplazados internos en el derecho internacional actual*, Tórculo Edición, Santiago de Compostela, 2000.
- POTTER, P.B., *l'Intervention en Droit International Moderne*, Sirey, Madison, 1931.
- PRADIER-FODORÉ, P., *Traité de droit international public européen et américain suivant les progrès de la science et de la pratique contemporaines*, G. Pedone-Laurinel, Paris, 1885-1906.
- PREEG, E.H., *The Haitian Dilemma. A Case Study in Demographics, Development, and U.S. Foreign Policy*, The Center for Strategic & International Studies, Washington DC, 1996.
- PRINCE, S.H., *Catastrophe and Social Change: based upon a Sociological study of the Halifax Disaster*, Tesis doctoral, Columbia University, New York, 1920.
- QUO DINH, N., DAILLIER, P., y PELLET, A., *Droit International Public*, 4 ed., LGDJ, Paris, 1992.
- RAMCHARAN, B.G., *The International Conference on the Former Yugoslavia, Official Papers*. Kluwer Law International, The Hague/ London/Boston, 1997.
- RAMCHARAN, B.G., *Human Rights and UN Peace Operations: Yugoslavia*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2001.

- RAMON CHORNET, C., y GARCIA, C., *¿Violencia necesaria?: la intervención humanitaria en derecho internacional*, Trotta, Madrid, 1995.
- RAMSBOTHAM, O., y WOODHOUSE, T., *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflicts*, Polity Press, Cambridge, 1996.
- RATNER, S. T., *The New Peacekeeping: Building Peace in lands of Conflict after the Cold War*, st. Martin's Press, New York, 1995.
- RAYNAUD, P., "Les guerres démocratiques", *DROITS*, n° 56, 2012, pp. 9-16.
- REGOUT, R. H. W., *La doctrine de la guerre juste de Saint Augustin à nos jours: d'après les théologiens et les canonistes catholiques*, A. Pedone, Paris, 1935.
- REISMAN, M., y MCDUGAL, M.S., *Memorandum upon humanitarian intervention to protect the Ibos*, S.N., New Haven, 1968.
- REISMAN, M., "Humanitarian Intervention and Fledgling Democracies", *Fordham International Law Journal*, vol. 18, 1995, p. 799 y ss.
- REMIRO BROTONS, A., "¿De la asistencia a la agresión humanitaria? OTAN versus Consejo de Seguridad", *Política Exterior*, vol. XIII, n° 69, 1999, pp. 17-21.
- REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional Público. Principios Fundamentales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1982.
- REMIRO BROTONS, A., "La crisis del golfo y el nuevo orden internacional", *Política Exterior*, 1990, pp. 90-109.
- ROBERTS, A., "The Laws of War: Problems of Implementation in Contemporary Conflicts", *DJIL*, vol. 6, 1995, pp. 31 y ss.
- ROBERTS, A., y KINGSBURY, B., *Presiding over a divided world: changing UN roles, 1945-1993*, L. Rienner Publishers, Boulder-Colorado, 1994.
- RONZITTI, N., "Lessons of international law from NATO's armed intervention against the federal republic of Yugoslavia", *The International Spectator*, vol. 34, n° 3, 1999, pp. 45-54.
- ROSCINI, M., "Threats of armed force and contemporary international law", *NILR*, vol. 54, n° 2, 2007, pp. 229-277.
- ROSTOW, E.V., "Until What? Enforcement Action or Collective Self-Defense?", *AJIL*, vol. 85, n° 3, 1991, pp. 506-516.
- ROUGIER, A., *Les Guerres et le Droit de Gens*, Paris, Larose, 1903.
- ROUGIER, A., "La théorie de l'intervention d'humanité", *RGDIP*, 1910, pp. 573 y ss.
- ROUSSEAU, Ch., *Chronique des faits internationaux*, Pedone, Paris, 1963.
- ROUSSEAU, Ch., *Droit international public, tome IV*, Sirey, Paris, 1980.
- RUBIN, A. P., "An international criminal tribunal for the Former Yugoslavia", *Pace International Law Review*, vol. 6, 1994, pp. 7 y ss.
- RUIZ-JIMENEZ ARRIETA, I., *La historia de la intervención humanitaria: el imperialismo altruista*, vol. 202, los Libros de la Catarata, 2005.
- RUYS, T., FERRO, L., "Weathering the Storm: Legality and Legal Implications of the Saudi-Led Military Intervention in Yemen", *ICLQ*, vol. 65, n° 1, 2016, pp. 61-98
- RYFMAN, P., *Histoire de l'humanitaire*, La Découverte, Paris, 2010.

- SALIM, B., "La actitud de la Unión Europea frente a la crisis siria", *REE*, nº 61, 2013, pp. 177-188.
- SALIM, B., "Reflexiones sobre la Corte Penal Internacional y los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional", *Quadernos de Criminología*, nº 23, 2013, pp. 4 y 5.
- SALIM, B., "La cara y la cruz, ¿Está el Derecho comparado europeo preparado para atender a los refugiados?", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 912, 16 de octubre de 2015, p. 2.
- SALINAS ESCOBAR, M., y HOECKER, L., "La seguridad pública desde la perspectiva de la seguridad humana", *Revista Gobernanza y Seguridad Sostenible*, nº 6, 2002, pp. 2 y ss.
- SALMON, J., "Les circonstances excluant l'illicéité", en ZEMANEK, K., y SALMON, J., *Responsabilité internationale*, Pedone, Paris, 1988, pp. 89-225.
- SAMATAR, A.I., "Destruction of state and society in Somalia: beyond the tribal convention", *The Journal of Modern African Studies*, vol. 30, nº 4, 1992, pp. 625-641.
- SANDOZ, Y., "Le droit d'initiative du Comité international de la Croix-Rouge", *GYIL*, vol. 22, 1979, p. 352 y ss.
- SANDOZ, Y., "L'intervention humanitaire, le droit international humanitaire et le Comité international de la Croix-Rouge", *Annales du droit international médical*, vol. 33, 1986, pp. 31-39.
- SANDOZ, Y., "Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance: de quoi parle-t-on?", *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 74, nº 795, 1992, pp. 225-237.
- SANDOZ, Y., SWINARSKI, C., y ZIMMERMANN, B., *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, ICRC, Martinus Nijhoff publishers, 1987.
- SAURA, J., "Lawful peacekeeping: Applicability of international humanitarian law to United Nations peacekeeping operations", *Hastings Law Journal*, vol. 58, 2006, pp. 479 y ss.
- SCANLON, J., "Winners and Losers: some thoughts about the Political Economy of Disasters", *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 6, 1988, pp. 47 y ss.
- SCELLE, G., *Précis de droit des gens*, vol. 2, Sirey, Paris, 1934.
- SCHABAS, W., "Hate speech in Rwanda: The road to genocide", *McGill Law Journal*, vol. 46, 2000, pp. 141 y ss.
- SCHACHTER, O., "The Right of States to Use Armed Force", *Michigan Law Review*, vol. 82, 1984, pp. 1620-1629.
- SCHACHTER, O., FRANCK, T.M., GIL, T., y SHRIJVER, N., "UN Checks and Ballances: The Roles of the ICJ and the Security Council", en *Contemporary International Law Issues: "Opportunities at a time of Momentous Change: Proceedings of the Second Joint Conference Held in the Hague, Netherlands July 22-24, 1994*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1994, pp. 289 y ss.
- SCHACHTER, O., "United Nations Law in the Gulf Conflict", *AJIL*, vol. 85, 1992, pp. 425 y ss.
- SCHOFFER, D. J., "Toward a modern doctrine of humanitarian intervention", *The University of Toledo Law Review*, vol. 23, 1991, p. 235 y ss.

- SCHINDLER, D., "Humanitarian Assistance, Humanitarian Interference and International Law," en MACDONALD R.J., (ed.), *Essays in Honor of Wang Tieya*, Kluwer Academic Publishers, London, 1993, pp. 689-701.
- SCHINDLER, J. R., *Unholy terror. Bosnia, Al-Qaida and Global Jihad*, Zenith Press, st. Paul's Minn, 2007.
- SCHMITZ, M., *Les conflits verts*, Collection GRIP-Informations, Bruselas 1992.
- SCHRIJVERS, N., "Introducing Second Generation Peace-keeping: The Case of Namibia", *AJICL*, vol. 6, 1994, pp. 1 y ss.
- SCHWEIGMAN, D., *The Authority of the Security Council Under Chapter VII of the Un Charter: Legal Limits and the Role of the International Court of Justice*, Kluwer Law International, The Hague, 2001.
- SEIPLE, C., *The U.S. military/NGO Relationship in humanitarian interventions*, Peacekeeping Institute - Center for Strategic Leadership, Carlisle, 1996.
- SELLA, O. E., *La caída de Aristide: crónica de una frustración popular*, Eduvim, Villa María-Argentina, 2011.
- SEYBOLT, T. B., *Humanitarian Intervention: The Conditions for Success and Failure*, Oxford University Press, 2007.
- SHACHTER, O., *International law in theory and practice*, vol. 13, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 1991.
- SHAW, M., *International Law 7th Edition*, 2014, Cambridge University Press, Cambridge.
- SHUE, H., "Limiting Sovereignty", en WELSH, J., (ed.), *Humanitarian Intervention in International Relations*, Oxford University Press, New York, 2004.
- SICILIANOS, L-A., "Entre multilateralismo et unilateralismo: l'autorisation par le conseil de sécurité de recourir à la force", *RCADI*, Tome 339, Martinus Nijhoff, Leiden, 2009, pp. 43 y ss.
- SIMMA, B., *The Charter of the United Nations. A commentary*, OUP, Oxford, 1994.
- SIMMA, B., "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects", *EJIL*, vol. 10, n° 1, 1999, pp. 1-22.
- SIMMA, B., "Preface", en CORTEN, O., *The Law Against War: The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2010, preface.
- SLAUGHTER, A-M., "Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform", *AJIL*, vol. 99, n° 3, 2005, pp. 619-631.
- SMITH, M. J., "Humanitarian Intervention: An Overview of the Ethical Issues", *Ethics and International Affairs*, vol. 12, 1998, 63-79.
- SOMMARUGA, C., "Assistance to Victims of War in International Humanitarian Law and Humanitarian Practice", *IRRC*, n° 289, 1992, pp. 373-82.
- SOMMARUGA, C., "Strengthening the coordination of emergency humanitarian assistance", *IRRC*, Archive 35, n° 304, 1995, pp. 81-86.
- SPEKTOR, M., "Humanitarian Interventionism Brazilian Style?", *Americas Quarterly*, vol. 6, n° 3, 2012, pp. 54-55.

- SPRUYT, H., *The Sovereign State and its Competitors*, Princeton University Press, Princeton, 1995.
- STAHN, C., "NGOs and International Peacekeeping-issues, Prospects and Lessons Learned", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Max-Planck-Institute, vol. 61, 2001, pp. 379-402.
- STAHN, C., "Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?", *AJIL*, vol. 101, n° 1, 2007, pp. 99-120.
- STEINER, H. J., ALSTON, P. y GOODMAN, R., *International human rights in context: law, politics, morals: text and materials*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- STERN, G.M., y HALPERIN, M.H., *The Constitution and the Power to Go to War: Historical and Current Perspectives*, Greenwood Press, London, 1994.
- STERN, B., *Le statut des états issus de l'ex-Yougoslavie à l'ONU*, Montchrestien, 1996.
- STOTZKY, I. P., *Silencing the Guns in Haiti: The Promise of Deliberative Democracy*, The University of Chicago Press, Chicago, 1997.
- STOWELL, E. C., *Intervention in International Law*, J. Bryne, Washington, 1921.
- STROMSETH, J., "Rethinking Humanitarian Intervention: the Case for Incremental Change", en HOLZGREFE, J. L. y KEOHANE, R. O. (ed.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dimensions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 232 y 257.
- STROMSETH, J. E., WIPPMAN, D., y BROOKS, R., *Can might make rights?: building the rule of law after military interventions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- STRUPP, K., "L'intervention en matière financière", *RCADI*, vol. 8, 1925, p. 8.
- STRUPP, K., *Éléments du Droit International Public universel, européen et américain*, Rousseau Ed., Paris 1927.
- STÜRCHLER, N., *The Threat of Force in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- SUÁREZ, F., *Tractatus de legibus ac Deo legislatore: in decem libros distributus, ex typis Fribrenianis*, Neopoli, 1872.
- SUÁREZ, F., *De Legibus, traducción y crítica Luciano Pereña*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1974.
- SUÁREZ, F., *Tratado de las Leyes y de Dios Legislador*, traducción de J.R.E. Muñoguren, Instituto de Estudios Políticos - Sección de Teólogos Juristas, 1967.
- SUR, S., "La sécurité internationale et l'évolution de la sécurité collective", *Trimestre du monde*, n° 4, 1992, pp. 121-134.
- SUY, E., "Legal aspects of UN peace-keeping operations", *Netherlands International Law Review*, vol. 35, n° 3, 1988, pp. 318-320.
- SZASZ, P. C., "The role of United Nations in Internal Conflicts", *Georgia Journal of International Law*, vol. 13, 1983, pp. 345-349.
- SZASZ, P. C., "The Protection of Human Rights through the Dayton/Paris Peace Agreement on Bosnia", *AJIL*, vol. 90, n° 2, 1996, pp. 313-314.

- TESON, F. R., *Humanitarian Intervention: An inquiry into law and morality*, Dobbs ferry, Transnational Publisher, New York, 1988.
- TESON, F. R., "Collective humanitarian intervention", *Michigan Journal of International Law*, vol. 17, 1995, pp. 323 y ss.
- THIBAUT, J. R., "L'intervention humanitaire armée du Kosovo à la Responsabilité de Protéger : Le défi des critères", *Annuaire français de relations internationales*, vol. 10, 2009, pp. 1-9.
- THOMAS, C., *Global Governance, Development and Human Security*, The Challenge of Poverty and Inequality, Pluto Press, London, 2000.
- THOORENS, L., "La península balcánica, eterno problema", *Panorama de las literaturas Daimon. Rusia. Europa Oriental y del Norte*, Ediciones Daimon, Madrid, 1969.
- TOMUSCHAT, C., "Völkerrechtliche Aspekte des Kosovo-Konflikts", *Die Friedens-Warte*, vol. 74, 1999, pp. 35-36.
- TOMUSCHAT, C., *Kosovo and the International Community: A Legal Assessment*, Nijhoff Publishers, The Hague, 2002.
- TOOKE, J.D., *The Just War in Aquinas and Grotius*, S.P.C.K., London, 1965.
- TORELLI, S. M., MERONE, F., & CAVATORTA, F., "Salafism in Tunisia: challenges and opportunities for democratization", *Middle East Policy*, issue vol. 19, issue 4, 2014, pp. 140-154.
- TORRELLI, M., "¿De la asistencia a la injerencia humanitaria?", *RICR*, vol. 17, n° 111, 1992, pp. 245 y ss.
- TORRELLI, M., "la dimension humanitaire de la sécurité internationale", en DUPUY, R.J., *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, colloque, Martinus Nijhoff Publishers, La Haye, 1993, pp. 171-174.
- TOURNAYE, C., *Kelsen et la sécurité collective*, Université Panthéon-Assas (Paris II), Paris, LGDJ, 1995.
- TROUILLOT, M-R., *Haiti: State against Nation*, NYU Press, New York, 1990.
- TUCK, R., *Natural Rights Theories: Their Origin and Development*, Cambridge University Press, 1993.
- TUCK, R., *The rights of war and peace: political thought and the international order from Grotius to Kant*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- UERPMANN, R., "La primauté des droits de l'homme : licéité ou illicéité de l'intervention humanitaire ?", en TOMUSCHAT, C., *Kosovo and the International Community: A Legal Assessment*, Kluwer Law International, The Hague, 2002, pp. 65-86.
- ULLMAN, R.H., "The Wars in Yugoslavia and the International System after the Cold War", en ULLMAN, R. (ed.), *The World and the Yugoslavia's War*, Council on Foreign Relations, New York, 1996, pp. 9 y ss.
- Union Académique Internationale, U. A. (ed.). *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Sirey, Paris, 1960.
- VALEK, P., "Is Unilateral Humanitarian Intervention Compatible with UN Charter?", *MJIL*, vol. 26, 2005, pp. 1228-1232.

- VAN DER VLUGT, W., "L'œuvre de Grotius et son influence sur le développement du droit international", *RCADI*, Tome 7, 1925, pp. 395-510.
- VAN VOLLENHOVEN, C., "Grotius and the Study of Law", *American Journal of International Law*, vol. 19, n° 1, 1925, pp. 1-11.
- VANDERMEERSCH, D., y SCHMITZ, M., *Comment devient-on génocidaire ? Et si nous étions tous capables de massacrer nos voisins*, Grip, Bruxelles, 2013.
- VANDERPOL, A., y CHÉNON, E., *La doctrine scolastique du droit de guerre*, A. Pedone, Paris, 1919.
- VASSALL-ADAMS, G., *Rwanda: an agenda for international action*, Oxfam, Gran Bretaña, 1994.
- VATTEL, E., *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle*, Classics of International Law: Carnegie Institution, London, vol. I, 1758, (Traducido al inglés por FENWICK, C., *The Law of Nations or the Principles of Natural Law Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns*, Vol. III, Carnegie Institution of Washington, Washington D. C., 1916).
- VERDROSS, A., *Derecho Internacional Público (4 ed.)*, Trad. Antonio Truyol y Serra, Aguilar, Madrid, 1967.
- VERHOEVEN, J., "États alliés ou Nations Unies? L'ONU face au conflit entre l'Irak et le Koweït", *AFDI*, vol. 36, n° 1, 1990, pp. 145-194.
- VERWEY, W. D., "Humanitarian intervention under International Law", *NILR*, vol. 32, n° 3, 1985, pp. 357-418.
- VILLALPANDO, S., *L'émergence de la Communauté Internationale dans la Responsabilité des Etats*, Graduate Institute Publications, Genève, 2014.
- VINCENT, R. J., *Nonintervention and international order*, Princeton University Press, New Jersey, 1974.
- VIRALLY, M., "Le rôle des 'principes' dans le développement du droit international", en *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, IUHEI, Genève, 1968, pp. 531-554.
- VIRALLY, M., "Une pierre d'angle qui résiste au temps: Avatars et perennité de l'idée de souveraineté", en AA.VV., *Les Relations Internationales dans un Monde en Mutation*, Institut Universitaire de Hautes Études internationales (Genève), Brill, Leiden, 1977, pp. 179 y ss.
- WALDOCK, C. H. M., "The regulation of the use of force by individual states in international law", *RCADI*, Tome. 81, 1952-II, pp. 455-514.
- WALLENSTEEN, P., y JOHANSSON, P., "Security Council Decisions in Perspective", en MALONE, D., *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*, Lynne Rienner Publishers, Colorado (EE.UU.), 2004, pp. 17 y ss.
- WARBRICK, C., "The Invasion of Kuwait by Iraq", *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 40, n° 2, 1991, pp. 482-489.
- WARD, A.W., y GOOCH, G. P., *The Cambridge History of British Foreign Policy (1783-1919)*, vol. 2, Cambridge University Press, Cambridge, 1923.

- WECKEL, P., "Le Chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de sécurité", vol. 37, n° 1, *AFDI*, 1991, pp. 165-202.
- WEDGWOOD, R., "The Enforcement of Security Council Resolution 687: The Threat of Use of Force against Iraq's Weapons of Mass Destruction", *AJIL*, vol. 92, pp. 724-728.
- WEISBERG, H. L., "Congo Crisis 1964: A Case Study in Humanitarian Intervention", *VJIL*, vol. 12, 1971, pp. 261 y ss.
- WEISBURD, A.M., *Use of force: The practice of states since World War II*, Penn State Press, Pennsylvania, 1997.
- WEISS, T. G., *Military-Civilian Interactions Intervening in Humanitarian Crises*, Rowman & Littlefield Publishers, Laham-Maryland, 1999.
- WEISS, T. G., y HUBERT, D., *The Responsibility to protect: Volume supplémentaire, research, bibliography, background*, Centre de Recherches pour le developpment international, Ottawa, 2001.
- WEISS, T. G., "The Sunset of Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect in a Unipolar Era", *Security Dialogue*, vol. 35, n° 2, 2004, pp. 135-153.
- WEISSMAN, S. R., *American foreign policy in the Congo, 1960-1964*, Cornell University Press, New York, 1974.
- WELLENS, K., "Revisiting Solidarity as a (Re-) Emerging Constitutional Principle: Some Further Reflections", en WOLFRUM, R., y KOJIMA, C., *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Springer Science & Business Media, Heidelberg, 2010, pp. 4 y ss.
- WELLER, M., *Iraq and Kuwait: the hostilities and their aftermath*, Grotius Publications, Cambridge, 1993.
- WHEELER, N. J., *Saving Strangers: Humanitarian Intervention*, Oxford University Press, 2000.
- WHITE, N. D., y MCCOUBREY, H., "International Law and the Use of Force in the Gulf", *International Relations*, vol. 10, n° 4, 1991, pp. 347-373.
- WHITE, N. D., *Keeping the peace: the United Nations and the maintenance of international peace and security*, Manchester University Press, Manchester, 1997.
- WILLIAMS, P. D. & BELLAMY, A. J., "The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur", *Security Dialogue*, vol. 36, n° 1, pp. 27-47.
- WINFIELD, P. H., "History of Intervention in International Law", *BYIL*, vol. 3, 1922, pp. 133 y ss.
- WISEMAN, H., "United Nations and International Peace", en UNITAR, *The United Nations and the Management of International Peace and Security*, Martinus Nijhoff, Lancaster, 1987, pp. 265 y ss.
- WOLFF, C., *Jus Gentium Methodo Scientifica Pertractatum*, 1764, (traducción de Joseph H. Drake, 1934).
- WOLFRUM, R., "Der Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung: Möglichkeiten und Grenzen", *ZaöRV*, vol. 52, 1993, p. 576-602.
- WOOLSEY, T. D., *Introduction to the study of international law: designed as an aid in teaching and in historical studies*, Sampson Low, Marston, Low & Searle, New York 1875.

- WOUTERS, J., DE MEESTER, B., y RYNGAERT, C., "Democracy and international law", *NYIL*, vol. 34, 2003, pp. 154 y 156.
- WRIGHT, Q., "Intervention, 1956", *AJIL*, vol. 51, n° 2, 1957, pp. 257-276.
- WRIGHT, Q., "United States intervention in the Lebanon", *AJIL*, vol. 53, n° 1, 1959, pp. 112-125.
- ZAMBELLI, M., *La constatation des situations de l'article 39 de la Charte des Nations Unies par le Conseil de sécurité: le champ d'application des pouvoirs prévus au chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 2002.
- ZARTMAN, W., y TOUVAL, S., "Introduction: return to the Theories of Cooperation", en *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp.1 y ss.
- ZIADÉ, N. G., *Syria and Lebanon*, Librairie du Liban, Beirut, 1968..

A mediados del siglo XX empezaron a plantearse nuevos procedimientos para hacer frente a las catástrofes humanitarias; en este contexto, la actitud de la comunidad internacional frente a la crisis de Biafra motivó la convocatoria de una conferencia en la que Mario Bettati y Bernard Kouchner propusieron la “doctrina de la injerencia humanitaria” que propugnaba asistir a las víctimas de estas catástrofes incluso si el Estado donde sucedió no lo hubiera autorizado previamente.

Tras la caída del Muro de Berlín y el posterior estallido de diversos conflictos en todo el mundo –como la Guerra del Golfo o el genocidio de Ruanda– el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas empezó a considerar que las flagrantes violaciones de los Derechos Humanos constituían una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. La actitud de la ONU dio lugar a una época de interés por lo humanitario con doctrinas centradas sobre los términos de “asistencia humanitaria”, “seguridad humana”, llegándose a plantear una posible positivación de la vieja “intervención humanitaria”. Por todo, en 2001, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados preparó (CIISE) preparó un informe que concreta el de la “responsabilidad de proteger” para que la comunidad internacional ayudara a las víctimas cuando su propio Estado no pudiera o no quisiera hacerlo.

Esa investigación examina tanto el contenido de la normativa internacional vigente en materia de asistencia humanitaria, la doctrina de la injerencia humanitaria y el concepto de la responsabilidad de proteger; como la reacción de Naciones Unidas ante diversas crisis (Iraq, Bosnia-Herzegovina, Somalia, Ruanda, Haití, Kosovo, Libia, Yemen o Siria).



EDICIONES
Universidad
de
Valladolid