

**Asamblea General**

Distr. general
14 de agosto de 2002
Español
Original: inglés

Quincuagésimo séptimo período de sesiones

Tema 44 del programa provisional*

Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio**Carta de fecha 26 de julio de 2002 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente del Canadá ante las Naciones Unidas**

Tengo el honor de transmitir adjunto el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados titulado “La responsabilidad de proteger”.

En la Declaración del Milenio, aprobada por la Asamblea General en su quincuagésimo quinto período de sesiones, los Jefes de Estado y de Gobierno convinieron en que no sólo tenían responsabilidades particulares respecto de sus propias sociedades, sino también una responsabilidad colectiva y un deber respecto de los habitantes más vulnerables del planeta. Señor Secretario General, en su informe a la Asamblea del Milenio, desafió a los Estados Miembros a que examinaran cómo podía la comunidad internacional conciliar su respuesta a las violaciones masivas de las normas humanitarias con el respeto de los derechos soberanos de los Estados.

El informe adjunto constituye una respuesta meditada a ese desafío que surgió de las deliberaciones mantenidas por una comisión de base geográfica amplia después de celebrar consultas en cada una de las principales regiones geográficas del mundo. Tengo entendido que el Consejo de Seguridad estudió el informe en un retiro reciente. Mi Gobierno considera que sería conveniente que el informe se señalara a la atención de todos los Miembros de las Naciones Unidas.

Le agradecería que hiciera distribuir el texto de la presente carta y su anexo como documento de la Asamblea General en relación con el tema 44 del programa provisional.

(Firmado) Paul **Heinbecker**
Embajador y
Representante Permanente

* A/57/150.



**Anexo de la carta de fecha 26 de julio de 2002 dirigida al
Secretario General por el Representante Permanente del Canadá
ante las Naciones Unidas**

[Original: árabe, chino, español, francés, inglés y ruso]

Documento para referencia

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

INFORME DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE INTERVENCIÓN Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS

DICIEMBRE DE 2001

El presente documento es la versión española del original inglés. En caso de controversia sobre la interpretación de su contenido, será el texto inglés el que hará fe.

COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE INTERVENCIÓN Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS

Gareth Evans **Mohamed Sahnoun**
Copresidente *Copresidente*

Gisele Côté-Harper

Lee Hamilton

Michael Ignatieff

Vladimir Lukin

Klaus Naumann

Cyril Ramaphosa

Fidel Ramos

Cornelio Sommaruga

Eduardo Stein

Ramesh Thakur

ÍNDICE



PREFACIO

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. Hasta que los horrendos sucesos del 11 de septiembre de 2001 pusieron en primer plano la respuesta internacional frente al terrorismo, la cuestión de la intervención con fines de protección humana era una de las más controvertidas y complejas de las relaciones internacionales y, con el fin de la Guerra Fría, la polémica se reavivó más que nunca. Durante el último decenio se han hecho numerosos llamamientos a la intervención —unos han recibido respuesta y otros han sido ignorados— pero sigue habiendo discrepancias sobre la posibilidad, la forma y el momento de ejercer el derecho a la intervención, si es que existe, así como sobre quién debe autorizarla.

El desafío político

Las intervenciones militares externas con fines de protección humana han suscitado polémica tanto cuando han tenido lugar —en Somalia, Bosnia y Kosovo— como cuando no, por ejemplo en Rwanda. Hay quien considera que este nuevo activismo supone una internacionalización de la conciencia humana que debiera haberse producido hace tiempo; otros opinan que representa una alarmante infracción del orden internacional, que depende de la soberanía de los Estados y la inviolabilidad de su territorio. Para otros, el único problema real es lograr que las intervenciones coercitivas surtan efecto y algunos, en fin, conceden mayor importancia a cuestiones como la legalidad, el procedimiento y la posible utilización indebida de los precedentes.

La polémica alcanzó su apogeo en 1999, con la intervención de la OTAN en Kosovo: el Consejo de Seguridad estaba dividido; se justificó jurídicamente la intervención militar sin una nueva autorización del Consejo pero apenas se adujeron argumentos; la justificación ética o humanitaria de la intervención, que en principio era mucho más sólida, se vio ensombrecida por las alegaciones de que la intervención estaba generando un derramamiento de sangre mayor del que pretendía evitar; y fueron numerosas las críticas hacia la forma en que los aliados de la OTAN llevaban a cabo la operación.

El Secretario General Kofi Annan, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1999, y de nuevo en 2000, hizo un elocuente llamamiento a la comunidad internacional para que tratara de alcanzar, de una vez por todas, un nuevo consenso sobre estos problemas, y de “forjar una unidad” respecto de ciertas cuestiones fundamentales de principio y procedimiento, que él mismo planteó de forma directa y rotunda:

...si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Rwanda o Srebrenica y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?

En respuesta a este llamamiento, el Gobierno del Canadá, junto con un grupo de importantes fundaciones, anunció a la Asamblea General en septiembre de 2000 el establecimiento de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE). Se pidió a esta Comisión que dilucidara las diversas cuestiones de tipo jurídico, moral, operacional y político incluidas en el debate, que reca-



bara en todo el mundo la mayor variedad posible de opiniones y que preparara un informe que ayudara al Secretario General y a las demás partes interesadas a encontrar nuevos puntos de coincidencia.

El informe de la Comisión

El informe que ahora presentamos fue aceptado unánimemente por los 12 miembros de la Comisión. Su tema central es “La responsabilidad de proteger”, es decir, la idea de que los Estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos de las catástrofes que pueden evitarse —de los asesinatos masivos, las violaciones sistemáticas y la inanición— pero que si no quieren o no pueden hacerlo, esa responsabilidad debe ser asumida por la comunidad de Estados. En el informe se examinan la índole y el alcance de esa responsabilidad, además de otras cuestiones como quién debe ejercerla, con qué autoridad, y cuándo, cómo y dónde ha de hacerlo. Es de esperar que el informe abra nuevas vías para alcanzar al respecto un consenso internacional que se necesita desesperadamente.

Los Copresidentes estamos en deuda con los demás miembros de la Comisión por el extraordinario nivel de conocimientos, experiencia y discernimiento que han aportado a la preparación de este informe durante un largo y agotador año de reuniones. Los miembros de la Comisión expusieron muchas y variadas opiniones personales y el informe convenido no refleja en todos sus aspectos la visión particular de ninguno de ellos. En concreto, algunos miembros habrían preferido que el número de criterios mínimos de intervención militar propuestos en el informe fuera mayor y otros que fuera menor. Asimismo, unos eran partidarios de que las posibilidades de intervenir militarmente sin la autorización del Consejo de Seguridad fueran más amplias y otros que estuvieran más restringidas.

Pero el texto consensuado refleja verdaderamente las opiniones compartidas por todos los miembros de la Comisión sobre lo que sería factible desde un punto de vista político en el mundo de hoy. No queremos que se repitan situaciones como la de Rwanda y creemos que la mejor manera de evitarlo es aprobando las propuestas contenidas en nuestro informe. Estamos convencidos de que es fundamental que progrese el consenso internacional y sabemos que ello no será posible si antes no alcanzamos un consenso entre nosotros. Esperamos que lo que hemos conseguido pueda encontrar reflejo en toda la comunidad internacional.

El informe y los sucesos del 11 de septiembre de 2001

La Comisión había concluido prácticamente su informe cuando se produjeron los terribles atentados perpetrados el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, D.C., por lo que no se contemplaban en él los peligros derivados de estos ataques. El propósito del informe es ofrecer orientación precisa a los Estados a los que se pide que protejan a seres humanos en otros Estados y no ha sido concebido para guiar la política de los Estados en caso de que se atente contra sus propios ciudadanos o contra ciudadanos de otros Estados residentes dentro de sus fronteras.

Ambas situaciones son, a nuestro juicio, esencialmente distintas. El marco que la Comisión, tras celebrar consultas en todo el mundo, ha elaborado para el primer caso (la protección humana en otros Estados) no debe confundirse con el que es necesario para hacer frente al segundo (ataques terroristas cometidos en el propio Estado). Una diferencia importante es que en este último caso la Carta de las Naciones Unidas autoriza mucho más explícitamente una respuesta militar que en el caso de las intervenciones con fines de protección humana. En efecto, en el Artículo 51 se reconoce “el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas”, si bien se exige que las medidas adoptadas se comuniquen inmediatamente al Con-

sejo de Seguridad. En sus resoluciones 1368 y 1373, aprobadas por unanimidad tras los atentados de septiembre, el Consejo de Seguridad dejó bien claro cuál es el alcance de las medidas que los Estados pueden y deben tomar para responder a situaciones de ese tipo.

Aunque por las razones expuestas sólo hemos abordado someramente en el texto del informe las cuestiones planteadas por los atentados del 11 de septiembre, algunos aspectos de nuestra labor guardan relación con los problemas que ha tenido que afrontar la comunidad internacional tras dichos sucesos; así, los principios precautorios enunciados en el informe parecen referirse a las operaciones militares, tanto multilaterales como unilaterales, emprendidas para combatir el flagelo del terrorismo. En principio no nos oponemos a que se tomen medidas militares concretas contra los terroristas internacionales y los que los amparan. Sin embargo, la fuerza militar siempre debe ejercerse según ciertos principios y los de intención correcta, último recurso, medios proporcionales y perspectivas razonables que proponemos en nuestro informe son, obviamente, aplicables a estos casos.

Agradecimientos

Las investigaciones y consultas en que se basa el informe de la Comisión y la forma en que se desarrollaron sus trabajos se describen en el suplemento titulado *Research, Bibliography and Background*. Damos las gracias al ex Ministro de Relaciones Exteriores del Canadá, Lloyd Axworthy, que creó la Comisión y presidió nuestra Junta Consultiva, y a su sucesor John Manley, que llevó a término su labor; a nuestro grupo de apoyo en el Canadá, encabezado por Jill Sinclair and Heidi Hulan, por su entusiasmo y su energía sin límites; y a nuestro equipo de investigación dirigido por Thomas Weiss and Stanlake Samkange, por su dedicación y sus atinados consejos. Nuestra tarea también se ha beneficiado enormemente del trabajo realizado por muchas otras personas que han investigado y publicado sobre las cuestiones que se abordan en el presente informe y cuya contribución se reconoce con más detalle en el suplemento. En nuestro informe no hemos tratado de reproducir lo que ya se ha hecho en otra parte –por ejemplo, sobre el tema de la prevención o las cuestiones operacionales– pero somos plenamente conscientes de que nuestra deuda es grande.

En particular queremos insistir en lo provechosas que fueron las largas series de mesas redondas que celebramos en Beijing, El Cairo, Ginebra, Londres, Maputo, Nueva Delhi, Nueva York, Ottawa, París, San Petersburgo, Santiago y Washington. Esas reuniones contaron con la participación de más de 200 representantes de gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y la sociedad civil, así como de universidades, institutos de investigación y grupos de estudio. Las mesas redondas resultaron ser una fuente sumamente rica de información, ideas y perspectivas políticas diversas y constituyeron un excelente medio para que la Comisión pusiera a prueba sus propias ideas en el mundo real a medida que iban desarrollándose. Si con nuestro informe hemos conseguido abrir una nueva vía y encontrar formas constructivas para resolver los tradicionales dilemas que en el plano político plantea la intervención con fines de protección humana, otros muchos pueden en justicia reclamar una parte de ese éxito.

GARETH EVANS

MOHAMED SAHNOUN

Copresidentes

30 de septiembre de 2001

SINOPSIS

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: PRINCIPIOS ESENCIALES

(1) PRINCIPIOS BÁSICOS

- A. La soberanía de un Estado conlleva responsabilidades e incumbe al propio Estado la responsabilidad principal de proteger a su población.
- B. Cuando la población esté sufriendo graves daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el colapso de sus estructuras, y ese Estado no quiera o no pueda atajar o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención.

(2) FUNDAMENTOS

Los fundamentos de la responsabilidad de proteger, como principio rector de la comunidad internacional de Estados, radican en:

- A. las obligaciones inherentes al concepto de soberanía;
- B. el Artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas que confiere al Consejo de Seguridad la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales;
- C. las obligaciones jurídicas específicas que dimanen de las declaraciones, los pactos y los tratados relativos a los derechos humanos y la protección humana, así como del derecho internacional humanitario y el derecho interno;
- D. la práctica creciente de los Estados, las organizaciones regionales y el propio Consejo de Seguridad.

(3) ELEMENTOS

La responsabilidad de proteger abarca tres responsabilidades específicas:

- A. **La responsabilidad de prevenir:** eliminar tanto las causas profundas como las causas directas de los conflictos internos y otras crisis provocadas por el hombre que pongan en peligro a la población.
- B. **La responsabilidad de reaccionar:** responder a las situaciones en que la necesidad de protección humana sea imperiosa con medidas adecuadas, que pueden incluir medidas coercitivas como la imposición de sanciones y las actuaciones legales en el plano internacional, y en casos extremos la intervención militar.
- C. **La responsabilidad de reconstruir:** ofrecer, particularmente después de una intervención militar, plena asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación, eliminando las causas del daño que la intervención pretendía atajar o evitar.

(4) PRIORIDADES

- A. **La prevención es la dimensión más importante de la responsabilidad de proteger:** siempre deben agotarse las opciones preventivas antes de contemplar la posibilidad de intervenir y hay que dedicar a la prevención más esfuerzos y recursos.
- B. Al ejercer la responsabilidad de prevenir y reaccionar siempre debe considerarse la utilización de medidas menos intrusivas y coercitivas antes de aplicar otras más coercitivas e intrusivas.



LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: PRINCIPIOS PARA LA INTERVENCIÓN MILITAR

(1) EL CRITERIO MÍNIMO: CAUSA JUSTA

La intervención militar con fines de protección humana es una medida excepcional y extraordinaria. Para que esté justificada ha de existir o ser inminente un daño humano grave e irreparable del tipo siguiente:

- A. **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
- B. **‘depuración étnica’ a gran escala**, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación.

(2) PRINCIPIOS PRECAUTORIOS

- A. **Intención correcta**: El fin primordial de la intervención, independientemente de que los Estados participantes tengan otros motivos, debe ser atajar o evitar el sufrimiento humano. La mejor forma de cumplir con el principio de intención correcta es que las operaciones sean multilaterales y cuenten con un claro respaldo de las víctimas y de la opinión pública regional.
- B. **Último recurso**: La intervención militar sólo puede justificarse cuando se hayan intentado todas las demás opciones no militares para prevenir o dar una solución pacífica a la crisis y cuando haya motivos razonables para creer que otras medidas menos enérgicas no habrían dado fruto.
- C. **Medios proporcionales**: La escala, duración e intensidad de la intervención militar prevista debe ser la mínima necesaria para alcanzar el objetivo de protección humana establecido.
- D. **Posibilidades razonables**: Debe haber una posibilidad razonable de poder atajar o evitar el sufrimiento que ha justificado la intervención, y las consecuencias de la acción no pueden ser peores que las de la inacción.

(3) AUTORIDAD COMPETENTE

- A. No existe un órgano mejor ni más adecuado que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para autorizar una intervención militar con fines de protección humana. No se trata de buscar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad, sino de lograr que el Consejo funcione mejor que hasta ahora.
- B. Siempre habrá que pedir autorización al Consejo de Seguridad antes de emprender una intervención militar. Los partidarios de la intervención deberán o bien solicitar la autorización oficialmente o bien lograr que el Consejo plantee la cuestión por propia iniciativa o que el Secretario General la plantee de conformidad con el Artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas.

- C. El Consejo de Seguridad deberá examinar sin demora toda solicitud de autorización para intervenir cuando se denuncien grandes pérdidas de vidas humanas o depuraciones étnicas a gran escala. El Consejo habrá de verificar suficientemente los hechos o las condiciones sobre el terreno que puedan justificar una intervención militar.
- D. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad deberán renunciar de mutuo acuerdo a ejercer su derecho de veto en asuntos que no comprometan sus intereses vitales, para no obstaculizar la aprobación de resoluciones que autoricen una intervención militar con fines de protección humana y que cuenten con apoyo mayoritario.
- E. En caso de que el Consejo de Seguridad rechace una propuesta o no la examine en un período de tiempo razonable, existen las alternativas siguientes:
 - I. que la Asamblea General examine la cuestión en un período extraordinario de sesiones de emergencia, con arreglo al procedimiento establecido en la resolución “Unión pro Paz”; y
 - J. que una organización regional o subregional, en virtud de lo dispuesto en el Capítulo VIII de la Carta, actúe dentro de su zona de jurisdicción y posteriormente solicite la autorización del Consejo de Seguridad.
- F. El Consejo de Seguridad habrá de tener en cuenta en todas sus deliberaciones que, si no cumple con su responsabilidad de proteger en situaciones que conmuevan las conciencias y exijan una actuación inmediata, los Estados interesados podrán recurrir a otros medios para hacer frente a la gravedad y urgencia de la situación, lo que podría menoscabar el prestigio y la credibilidad de las Naciones Unidas.

(4) PRINCIPIOS OPERACIONALES

- A. Unos objetivos claros, un mandato siempre claro e inequívoco y recursos adecuados.
- B. La adopción de un planteamiento militar común por las partes implicadas, unidad de mando, y jerarquía de mando y comunicaciones claras e inequívocas.
- C. La aceptación de ciertas limitaciones, aumento progresivo y gradación de la aplicación de la fuerza, siendo el objetivo proteger a una población y no derrotar a un Estado.
- D. Unas reglas de combate que se ajusten al concepto operacional y sean precisas, reflejen el principio de proporcionalidad y respeten plenamente el derecho internacional humanitario.
- E. La aceptación de que la protección de la fuerza no puede convertirse en el objetivo principal.
- F. La máxima coordinación posible con las organizaciones humanitarias.

1. EL DESAFÍO POLÍTICO

EL DILEMA DE LA INTERVENCIÓN

1.1 Las “intervenciones humanitarias” generan polémica tanto cuando se producen como cuando no. Los acontecimientos registrados en Rwanda en 1994 revelaron todo el horror a que puede conducir la pasividad. La Secretaría de las Naciones Unidas y algunos miembros permanentes del Consejo de Seguridad sabían que ciertos funcionarios vinculados al Gobierno de entonces planeaban un genocidio; las fuerzas de las Naciones Unidas estaban presentes, aunque al principio su número era insuficiente; y existían estrategias fiables para prevenir, o al menos mitigar en gran medida, la matanza que luego se produjo. Pero el Consejo de Seguridad se negó a adoptar las medidas necesarias, lo que supuso una falta de voluntad internacional –de coraje cívico– al más alto nivel. La catástrofe humanitaria de Rwanda no fue la única consecuencia: el genocidio desestabilizó toda la región de los Grandes Lagos y aún sigue haciéndolo. En el período subsiguiente, muchos pueblos africanos llegaron a la conclusión de que, pese a la retórica sobre la universalidad de los derechos humanos, unas vidas son mucho menos importantes que otras para la comunidad internacional.

1.2 El caso de Kosovo –donde sí se intervino en 1999– centró la atención en los demás aspectos del debate. La operación planteó importantes preguntas sobre la legitimidad de la intervención militar dentro de un Estado soberano. ¿Se trataba de una causa justa? La gravedad de las violaciones de los derechos humanos que las autoridades de Belgrado estaban cometiendo o amenazaban con cometer ¿justificaba una intervención externa? Los que buscaban la secesión ¿habían manipulado la intervención exterior para promover sus fines políticos? ¿Se habían estudiado a fondo todos los medios pacíficos para resolver el conflicto? ¿Contaba la intervención con la autorización adecuada? ¿Cómo podía justificarse que “una coalición de buena voluntad”, sin la aprobación del Consejo de Seguridad, pasara por alto y marginara al sistema de las Naciones Unidas? La forma en que se realizó la intervención ¿había en realidad agravado la situación de derechos humanos que pretendía corregir? O, por el contrario, si la OTAN no hubiera intervenido, ¿se habría convertido Kosovo, en el mejor de los casos, en escenario de una perpetua guerra civil cruenta y desestabilizadora y, en el peor, de una matanza genocida como la perpetrada en Bosnia cuatro años antes?

1.3 El caso de Bosnia –en particular el hecho de que en 1995 las Naciones Unidas y otras instancias no lograran impedir la masacre de millares de civiles que buscaban refugio en las “zonas seguras” de las Naciones Unidas en Srebrenica– también ha tenido una importante repercusión en el actual debate sobre la política de intervención con fines de protección humana. Si, por principio, la intervención es una promesa que se hace a una población necesitada, esta promesa se incumplió cruelmente. Otro ejemplo fue el fracaso y la retirada de las operaciones de paz realizadas por las Naciones Unidas en Somalia en 1992 y 1993, en las que la intervención internacional destinada a salvar vidas y restablecer el orden se malogró debido a una planificación defectuosa, una mala ejecución y una excesiva dependencia de la fuerza militar.

1.4 Estos cuatro casos sucedieron en un momento en que se abrigan grandes esperanzas de conseguir acciones colectivas eficaces tras el fin de la Guerra Fría. Todos ellos –Rwanda, Kosovo, Bosnia y Somalia– han afectado profundamente a la manera en que se considera, analiza y caracteriza el problema de la intervención.

1.5 Se han esbozado con suficiente claridad las líneas generales del actual debate político, que constantemente se renueva en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York y en capitales de todo el mundo. Algunos opinan que la comunidad internacional no interviene todo lo que debiera y para otros lo hace con demasiada frecuencia. Unos estiman que lo único realmente esencial es que las intervenciones coercitivas sean eficaces y otros conceden mucha mayor importancia a cuestiones como la legalidad, el procedimiento y el posible abuso de los precedentes. Hay quien considera que las nuevas intervenciones

hacen presagiar un mundo en que los derechos humanos triunfarán sobre la soberanía de los Estados, mientras que para otros es el preludio de un mundo donde las grandes potencias arrollarán a las pequeñas manipulando la retórica del humanitarismo y los derechos humanos. La polémica ha dejado al descubierto dentro de la comunidad internacional ciertas disensiones básicas que es preciso eliminar en interés de todas las víctimas que sufren y mueren cuando fracasan las instituciones y falta el liderazgo.

1.6 En un discurso pronunciado en septiembre de 1999, durante el 54º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Secretario General Kofi Annan reflexionó sobre “las perspectivas de la seguridad del ser humano y la intervención en el próximo siglo.” Tras recordar los fracasos del Consejo de Seguridad en Rwanda y Kosovo, instó a los Estados Miembros a “encontrar un terreno común para hacer valer los principios de la Carta y defender los criterios de humanidad que nos son comunes.” El Secretario General advirtió que “si la conciencia colectiva de la humanidad ... no logra encontrar su más alta tribuna en las Naciones Unidas, se planteará el grave peligro de que busque la paz y la justicia en otros lugares.” En su Informe del Milenio, presentado a la Asamblea General al año siguiente, volvió a enunciar el dilema y repitió su desafío:

... si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Rwanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?

1.7 En septiembre de 2000, el Gobierno del Canadá respondió al reto del Secretario General anunciando el establecimiento de esta comisión independiente, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE). Nuestro mandato general era lograr una mejor comprensión del problema que suponía conciliar la intervención con fines de protección humana con la soberanía y, más en concreto, tratar de conseguir un consenso político mundial sobre la forma de pasar de la polémica –y a menudo la parálisis– a la acción dentro del sistema internacional, particularmente a través de las Naciones Unidas. La composición de la Comisión pretendía reflejar las perspectivas de los países desarrollados y en desarrollo, además de una amplia variedad de procedencias geográficas, puntos de vista y experiencias, con opiniones que, al menos en las primeras etapas, representarían las líneas generales del actual debate internacional. Si la Comisión lograba alcanzar un consenso, existiría alguna posibilidad de alentar a la comunidad internacional a que hiciera lo propio.

1.8 La Comisión se reunió por primera vez el 6 de octubre de 2000 en Ottawa. En esa reunión se preparó una estrategia para llevar a cabo el mandato de la Comisión durante ese año y se acordó que su labor se realizaría de forma transparente, inclusiva y global. El Gobierno del Canadá respaldó el establecimiento de una dirección de investigación y, con la asistencia de otros gobiernos y de importantes fundaciones, patrocinó y organizó una serie de mesas redondas regionales y consultas nacionales con el fin de ofrecer a la Comisión una amplia gama de perspectivas y de informar a la opinión pública sobre su labor y sus objetivos. Se hizo especial hincapié en la necesidad de velar por que se escucharan y tuvieran en cuenta los puntos de vista de las poblaciones afectadas, además de las opiniones de los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y los representantes de la sociedad civil.

1.9 Desde un principio, la Comisión se comprometió firmemente a mantener consultas lo más amplias posibles en todo el mundo, incluidos los cinco países que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Por consiguiente, durante un año se celebraron mesas redondas o consultas en Beijing, El Cairo, Ginebra, Londres, Maputo, Nueva Delhi, Nueva York, Ottawa, París, San Petersburgo, Santiago y Washington. Los debates fueron siempre fructíferos y gratificantes y se resumen en el suplemento que acompaña al presente informe. Además, los miembros de la Comisión y del equipo de investigación asistieron, a título individual, a gran número de congresos y seminarios, con frecuencia como invitados especiales o representando a la Comisión. También se ha hecho un especial esfuerzo por consultar a diversos pensadores y expertos de la comunidad académica y gran parte de estos análisis y opiniones figuran en la bibliografía y los artículos de investigación contenidos en el suplemento.

LA EVOLUCIÓN DEL ENTORNO INTERNACIONAL

1.10 Las inquietudes y preocupaciones del siglo XXI plantean desafíos nuevos y con frecuencia diferentes de los que el mundo debía afrontar en 1945, cuando se fundaron las Naciones Unidas. Han surgido nuevos problemas y realidades y también nuevas expectativas de acción y normas de conducta en los asuntos nacionales e internacionales. Por ejemplo, desde los atentados terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001 contra el World Trade Center y el Pentágono, es evidente que la guerra contra el terrorismo que ha de librar hoy el mundo –una guerra sin disputas fronterizas y contra un enemigo en gran medida invisible– es distinta de todas las guerras anteriores.

1.11 Se han creado numerosas instituciones internacionales para hacer frente a estas nuevas circunstancias. Sin embargo, en los aspectos fundamentales, los mandatos y la capacidad de las instituciones internacionales no han estado a la altura de las necesidades ni de las expectativas modernas. Más que ninguna otra, la cuestión de la intervención internacional con fines de protección humana ejemplifica de forma clara y convincente la urgente necesidad de emprender una acción concertada para adaptar las normas e instituciones internacionales a las exigencias y expectativas internacionales.

1.12 El propio debate actual sobre la intervención con fines de protección humana es tanto un producto como un reflejo de los grandes cambios registrados desde la creación de las Naciones Unidas. Este debate se sitúa en un contexto mucho más amplio caracterizado por la presencia de agentes estatales, no estatales e institucionales y por la cada vez más evidente interacción e interdependencia entre ellos. Se trata de un debate que recoge nuevos conjuntos de cuestiones y nuevos tipos de intereses, que se celebra en el marco de nuevas normas de conducta individual y estatal y en el contexto de unas expectativas de acción mucho mayores, y que tiene lugar dentro de un marco institucional que, desde el fin de la Guerra Fría, ofrece la posibilidad de emprender acciones internacionales conjuntas para resolver eficazmente los problemas relacionados con la paz, la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo sostenible a escala mundial.

Los nuevos agentes

1.13 Con la presencia de nuevos agentes, e incluso de Estados nuevos (las Naciones Unidas, que en 1945 tenían 51 Estados Miembros, hoy cuentan con 189), ha surgido una mayor variedad de voces, perspectivas, intereses, experiencias y aspiraciones. En su conjunto, estos nuevos agentes internacionales han añadido riqueza y colorido al mosaico cada vez más variado de la sociedad internacional y han aportado además a todo el debate de un importante grado de credibilidad institucional y experiencia práctica.

1.14 Entre los principales agentes nuevos destacan diversos mecanismos institucionales, especialmente en el ámbito de los derechos humanos y la seguridad humana, como, por ejemplo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, creados en 1993, y los tribunales para Rwanda y Sierra Leona, constituidos en 1994 y 2001, respectivamente. La Corte Penal Internacional, cuya creación se decidió en 1998, empezará a funcionar cuando hayan ratificado su Estatuto 60 países. Además de las nuevas instituciones, hay otras ya establecidas, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el CICR y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que desarrollan una actividad más intensa que nunca.

1.15 Casi igual de significativa ha sido la aparición de numerosos agentes no estatales en los asuntos internacionales, en especial gran cantidad de organizaciones no gubernamentales que se ocupan de cuestiones de interés mundial, un creciente grupo de medios de difusión e instituciones académicas de alcance mundial, y un conjunto cada vez más diverso de agentes armados no estatales, desde terroristas nacionales e internacionales hasta movimientos rebeldes tradicionales y organizaciones delictivas de todo tipo. Ya sean buenos o malos, estos nuevos agentes no estatales han hecho que el debate sobre la intervención con fines de protección humana tenga un público más amplio y le han agregado nuevos elementos.

Las nuevas cuestiones de seguridad

1.16 El actual debate sobre la intervención con fines de protección humana se sitúa en un contexto caracterizado no sólo por la presencia de nuevos agentes sino también por nuevos conjuntos de cuestiones. En el ámbito de la seguridad, el fenómeno más destacado desde el fin de la Guerra Fría ha sido la proliferación de conflictos armados dentro de los Estados. En la mayoría de estos conflictos, se reclamaban mayores derechos políticos o se pretendía alcanzar otros objetivos políticos, reivindicaciones que en muchos casos se reprimían por la fuerza durante la Guerra Fría. Con esta desaparecieron las restricciones artificiales y a menudo sumamente brutales que la política de la época imponía al desarrollo político de muchos Estados y sociedades, sobre todo en los países en desarrollo y en el antiguo bloque oriental. Para numerosos Estados, el final de la Guerra Fría supuso un nuevo interés por la democratización, los derechos humanos y la gobernanza. Pero en otros muchos trajo consigo guerras internas o conflictos civiles, casi siempre con terribles repercusiones políticas y humanitarias.

1.17 En otros casos, el objetivo del conflicto era hacerse con ciertos recursos o con un botín. La debilidad de las estructuras y las instituciones estatales de muchos países ha agravado los problemas y los riesgos que conlleva la construcción de una nación, y en ocasiones ha impulsado a los grupos armados a tratar de lograr la posesión y explotación de bienes valiosos como los diamantes, la madera y otros recursos naturales, por no mencionar las materias primas utilizadas en la producción de drogas.

1.18 Estos conflictos internos se vuelven más complejos y letales debido a las tecnologías y las comunicaciones modernas, y en particular por la proliferación de armas baratas y altamente destructivas que caen, por ejemplo, en manos de los niños soldados. Muchos de estos conflictos se producen en sociedades donde la pobreza alcanza niveles desesperantes o donde existe un único producto de valor – como el petróleo o los diamantes –, que rápidamente se convierte en sostén de una economía de guerra a tiempo completo. En estos lugares, el Estado pierde su monopolio de la violencia, que se transforma así en un medio de vida con desastrosas consecuencias para los civiles que quedan atrapados bajo el fuego cruzado.

1.19 En los conflictos contemporáneos se observa una lamentable tendencia al aumento de la vulnerabilidad de los civiles, que a menudo son blanco de ataques deliberados. En ocasiones, uno de los principales objetivos del conflicto es el desplazamiento permanente de ciertos sectores de la población; también es motivo de creciente preocupación el uso intencionado de la violación sistemática para provocar la marginación de un grupo. Los esfuerzos por reprimir la disidencia armada (y a veces no armada) han provocado con demasiada frecuencia acciones excesivas y desproporcionadas de los gobiernos, infligiendo en algunos casos sufrimientos desmedidos e injustificados a la población civil. A veces, los regímenes han llevado a cabo campañas de terror contra su propia población, ya sea en nombre de una ideología, a causa de odios raciales, religiosos o étnicos, o por simple deseo de obtener ganancias personales o hacerse con un botín. En otros casos han apoyado o instigado campañas de terror contra otros países, que han ocasionado grandes pérdidas humanas y materiales.

1.20 Los prósperos Estados occidentales suelen considerar que las guerras intraestatales son un simple conjunto de crisis independientes y sin relación entre sí, que estallan en regiones distantes y de poca importancia. En realidad se trata de un convulso proceso de fragmentación estatal y formación de Estados que está modificando el propio orden internacional. Además, los países ricos están profundamente implicados en este proceso, ya que de ellos proceden las armas y los fondos de que se nutren los conflictos civiles, y en ellos se dejan sentir sus efectos desestabilizadores, desde el terrorismo con conexiones mundiales a las corrientes de refugiados, la exportación de drogas, la extensión de enfermedades infecciosas y la delincuencia organizada.

1.21 Estas consideraciones refuerzan el convencimiento de la Comisión de que la seguridad humana es realmente indivisible. Las catástrofes humanitarias ya no se producen en “lejanos países de los que poco sabemos.” El día 11 de septiembre de 2001, el terrorismo mundial, que tiene sus raíces en complejos conflictos que se desarrollan en territorios distantes, golpeó el suelo de los Estados Unidos: quedó así patente que la inexpugnabilidad de las líneas de defensa continental era sólo una ilusión, incluso para el Estado más poderoso del planeta. Por otro lado, aproximadamente el 40% de las víctimas de los atentados

contra el World Trade Center no eran ciudadanos estadounidenses, sino de otros 80 países. En un mundo interdependiente, en el que la seguridad va ligada a un marco constituido por entidades soberanas estables, la existencia de Estados frágiles, de Estados fallidos, de Estados que por debilidad o mala voluntad acogen a individuos que suponen un peligro para los demás, o de Estados que sólo pueden mantener el orden interno cometiendo gravísimas violaciones de los derechos humanos, pueden representar un riesgo para las personas de todo el mundo.

1.22 Todo esto plantea graves dilemas a la comunidad internacional. Si se mantiene al margen corre el riesgo de convertirse en cómplice de masacres, depuraciones étnicas e incluso genocidios; si interviene, puede o no ser capaz de frenar esos abusos, pero incluso aunque lo logre, tendrá a veces que tomar partido en un conflicto intraestatal. En ese caso, la comunidad internacional tal vez no haga sino contribuir a la ulterior fragmentación del sistema estatal. Las intervenciones de los Balcanes permitieron reducir el número de muertes de civiles, pero aún no ha sido posible instaurar un orden estatal estable en la región. Como demuestran las intervenciones de Kosovo y Bosnia, aunque el objetivo de la acción internacional sea, como debiera ser siempre, proteger a las personas corrientes de los abusos flagrantes y sistemáticos, puede resultar difícil evitar hacer más daño que bien.

1.23 La construcción de un orden estable tras una intervención con fines de protección humana sigue siendo un problema de igual magnitud. Para lograr un consenso respecto de la intervención no basta con decidir quién ha de autorizarla y cuándo es legítimo que se produzca. También hay que decidir cómo intervenir para que la honestidad de los objetivos no se vea empañada por unos medios inadecuados. Por lo general se reconoce que las estrategias de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, concebidas en una época caracterizada por las guerras entre Estados y diseñadas para supervisar y reforzar los acuerdos de cesación del fuego entre las partes beligerantes, quizás ya no sean apropiadas para proteger a los civiles que se ven envueltos en las sangrientas luchas que libran los Estados y los insurgentes. En este contexto, el problema radica en encontrar tácticas y estrategias de intervención militar que permitan salvar la distancia que hoy separa a un concepto anticuado del mantenimiento de la paz y a las operaciones militares a gran escala que pueden tener efectos mortíferos para la población civil.

1.24 También resulta difícil idear respuestas coherentes. Los modernos medios de difusión prestan excesiva atención a algunas crisis humanitarias mientras que otras se prolongan ante la indiferencia y el olvido generales. La cobertura informativa exagera ciertas crisis y los llamamientos desconsiderados para que se pase a la acción inducen a la comunidad internacional a reaccionar de forma incoherente e indisciplinada. Sin embargo, no siempre es posible lograr una coherencia perfecta y el gran número de crisis con graves dimensiones humanitarias impide que se pueda actuar eficazmente en todos los casos. Además la acción internacional puede verse obstaculizada por la oposición de uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad o de otra potencia importante. Aún así, el hecho de que no siempre pueda llevarse a cabo una acción internacional eficaz en caso de grave catástrofe humanitaria no es excusa para no actuar cuando sí sea posible hacerlo.

Las nuevas exigencias y expectativas

1.25 Por otro lado, el actual debate sobre la intervención con fines de protección humana se enmarca en un contexto histórico, político y jurídico caracterizado por la evolución de las normas internacionales de conducta individual y estatal, incluida la formulación de normas y mecanismos nuevos y más estrictos para proteger los derechos humanos. Estos han pasado a constituir una parte fundamental del derecho internacional y su respeto se ha convertido en una responsabilidad y un tema central de las relaciones internacionales. Algunos hitos de esta progresión han sido la Declaración Universal de Derechos Humanos, los cuatro Convenios de Ginebra y sus dos protocolos adicionales relativos al derecho internacional humanitario en los conflictos armados, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948, los dos pactos de 1966 sobre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y la aprobación en 1998 del estatuto para el establecimiento de una Corte Penal Internacional. Estos acuerdos y mecanismos, pese a que en ocasiones se han aplicado de forma imperfecta, han modificado significativamente en todos los niveles las expectativas acerca de la aceptabilidad de la conducta de los Estados y otros agentes.

1.26 La jurisdicción universal establecida por los Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales (así como por la Convención contra la Tortura) implica que todo Estado parte donde se encuentre una persona acusada de los delitos incluidos en dichos instrumentos puede hacer que esa persona comparezca ante la justicia. La jurisdicción universal se contempla asimismo en el derecho consuetudinario internacional y en la legislación conexas de los Estados respecto del delito de genocidio y los crímenes de lesa humanidad. El reciente caso Pinochet en el Reino Unido y la condena por complicidad en un delito de genocidio de varias monjas rwandesas en Bélgica son indicios de que se está empezando a tomar muy en serio la jurisdicción universal establecida por dichos instrumentos.

1.27 Como ya se ha dicho, la evolución del derecho y las normas jurídicas ha ido acompañada de la creación de una amplia gama de instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales que se ocupan de supervisar y promover la aplicación en todo el mundo del derecho internacional humanitario y el relativo a los derechos humanos. Como resultado de ello, cada vez es más frecuente que las nuevas expectativas en materia de conducta conlleven nuevas expectativas en materia de medidas correctivas.

1.28 El concepto de seguridad humana –que incluye la preocupación por los derechos humanos pero va más allá de ella– tiene también una creciente importancia en el derecho internacional y las relaciones internacionales y cada vez más a menudo ofrece un marco conceptual para la acción internacional. Aunque se trata de una cuestión polémica, se está generalizando la idea de que el concepto de seguridad no sólo se refiere a los Estados sino también a las personas. Cada vez está más claro que las repercusiones humanas de las acciones internacionales no pueden considerarse efectos colaterales de otras acciones y que han de constituir una preocupación esencial de todas las partes interesadas. Independientemente de que la idea cuente o no con un apoyo universal, cada vez se reconoce más en todo el mundo que la protección de la seguridad humana, incluidos los derechos humanos y la dignidad del hombre, debe ser uno de los objetivos fundamentales de las modernas instituciones internacionales.

1.29 Al examinar la evolución de las expectativas y las conductas, tanto en el plano nacional como internacional, no se puede ignorar la influencia de la mundialización y las tecnologías. La revolución de la tecnología de la información ha hecho que las comunicaciones mundiales sean instantáneas y proporciona en todo el planeta un acceso a la información sin precedentes. Como resultado de ello, ha aumentado enormemente el conocimiento de los conflictos, ocurran donde ocurran, y la televisión y otros medios de difusión ofrecen imágenes inmediatas y a menudo muy conmovedoras de los padecimientos que ocasionan. En septiembre de 2001, el mundo entero sufrió y lloró con los estadounidenses. Del mismo modo, las matanzas y los conflictos que se producen en las grandes capitales pero también en los lugares más remotos del planeta penetran en hogares y salas de estar de todo el mundo. En ciertos casos, la inquietud popular por lo que han presenciado ejerce una fuerte presión política sobre los gobiernos para que reaccionen y muchos de ellos han pagado un alto precio político a nivel nacional por su inacción y su indiferencia.

Las nuevas oportunidades de emprender acciones comunes

1.30 Un aspecto fundamental del contexto del debate actual sobre la intervención con fines de protección humana son las nuevas oportunidades y capacidades para emprender acciones comunes que han surgido tras el fin de la Guerra Fría. Quizás por primera vez desde que se crearon las Naciones Unidas existe una posibilidad real de que el Consejo de Seguridad desempeñe el papel previsto en la Carta. Pese a algunos fracasos notables, el Consejo puso de manifiesto su capacidad para emprender acciones comunes en el decenio de 1990 y ha autorizado casi 40 operaciones de mantenimiento o imposición de la paz en los últimos diez años.

1.31 Esta nueva conciencia de las condiciones mundiales y la nueva visibilidad de los sufrimientos humanos va muy ligada a la influencia de la mundialización en la creciente interdependencia económica de los Estados. La mundialización ha estrechado los vínculos a todos los niveles y ha determinado la aparición de una clara tendencia a la cooperación multilateral. En el contexto del debate sobre la intervención con fines de protección humana, es obvio que las realidades de la mundialización y la mayor

interdependencia han contribuido a menudo a que los Estados vecinos y otros Estados promuevan positivamente la prevención, pero también la intervención cuando la situación parezca estar a punto de escapar a su control.

CONSECUENCIAS PARA LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS

1.32 En un mundo peligroso que se caracteriza por abrumadoras desigualdades de poder y recursos, la soberanía es la mejor, y a veces aparentemente la única, defensa de muchos Estados. Pero la soberanía es algo más que un principio funcional de las relaciones internacionales. Para muchos Estados y pueblos supone además un reconocimiento de su igual valía y dignidad, una protección de su identidad singular y su libertad nacional y una afirmación de su derecho a configurar y determinar su propio destino. Por ello, el principio de la igualdad soberana de todos los Estados establecido en el derecho internacional constituye uno de los pilares de la Carta de las Naciones Unidas (Artículo 2, párrafo 1).

1.33 Sin embargo, por todas las razones ya aducidas, las condiciones en que se ejerce la soberanía —y se lleva a cabo la intervención— han cambiado drásticamente desde 1945: han surgido muchos Estados nuevos que aún están consolidando su identidad; la evolución del derecho internacional ha restringido considerablemente la libertad de acción de los Estados, y no sólo en el ámbito de los derechos humanos; el nuevo concepto de seguridad humana ha creado nuevas exigencias y expectativas respecto de la forma en que los Estados tratan a su población; y muchos nuevos agentes desempeñan en el plano internacional un papel que antes correspondía más o menos exclusivamente a los Estados.

1.34 A pesar de todo, la soberanía sigue siendo importante. La existencia de Estados efectivos y legítimos sigue siendo la mejor manera de garantizar un reparto equitativo de los beneficios derivados de la internacionalización del comercio, las inversiones, la tecnología y las comunicaciones. Los Estados que cuentan con sólidas alianzas regionales, paz interna y una sociedad civil fuerte e independiente parecen claramente estar en mejores condiciones de beneficiarse de la mundialización; también serán probablemente los que más respeten los derechos humanos; y, en materia de seguridad, será mucho más fácil construir un sistema internacional coherente y pacífico mediante la cooperación entre Estados que sean eficaces y estén seguros del lugar que les corresponde en el mundo, que en un entorno de entidades estatales frágiles, colapsadas, fragmentadas o sumidas en un caos general.

1.35 Hasta los más firmes partidarios de la soberanía estatal admiten que esta no consiste en que un Estado tenga poder ilimitado para hacer con su propio pueblo lo que le venga en gana. La Comisión, durante sus consultas por todo el mundo, nunca escuchó una afirmación en tal sentido. Se reconoce que la soberanía conlleva una doble responsabilidad: el deber externo de respetar la soberanía de otros Estados y el deber interno de respetar la dignidad y los derechos básicos de toda la población del Estado. Tanto en los pactos internacionales de derechos humanos como en la práctica actual de las Naciones Unidas y de los propios Estados, la soberanía abarca esta doble responsabilidad. La soberanía como responsabilidad ha pasado a ser el requisito mínimo para que los Estados pueda ser considerados buenos ciudadanos de la comunidad internacional.

1.36 Esta moderna concepción de la soberanía ocupa un lugar fundamental en el planteamiento de la Comisión sobre la cuestión de la intervención con fines de protección humana y, en particular, en el desarrollo del tema central del presente informe: “la responsabilidad de proteger,” que se presenta y explica en el siguiente capítulo.

EL SIGNIFICADO DE LA INTERVENCIÓN

Alcance del concepto

1.37 La polémica que rodea a la “intervención” obedece en parte a la gran diversidad de actividades a que puede hacer referencia el término, incluida la intervención militar. Hay quienes opinan que toda presión ejercida sobre un Estado constituye una intervención, lo que incluiría los programas de apoyo ofrecidos

por las grandes instituciones financieras internacionales bajo unas condiciones que los beneficiarios a menudo se consideran obligados a aceptar. Otros califican de intervención casi cualquier injerencia no consensuada en los asuntos internos de otro Estado, incluso la prestación de socorro de emergencia a una parte de la población de un país que se encuentra en apuros. Algunos estiman que el término abarca todo tipo de acciones coercitivas directas, no sólo las militares sino también las sanciones políticas y económicas, ya se impongan realmente o se amenace con imponerlas, los bloqueos, las amenazas diplomáticas y militares y el enjuiciamiento criminal a nivel internacional. Finalmente, otros restringen el uso del término a la utilización de la fuerza militar.

1.38 El tipo de intervención de que trata este informe es la acción emprendida contra un Estado o sus dirigentes, sin su consentimiento, por motivos humanitarios o de protección. La forma más controvertida de esta clase de intervención es la militar y gran parte de nuestro informe ha de centrarse necesariamente en ella. Pero también son muy importantes las alternativas a la acción militar, incluidas todas las medidas preventivas y de intervención coercitiva –sanciones y enjuiciamiento criminal– que no llegan a constituir una intervención militar. En el presente informe se analizan estas medidas coercitivas dentro de dos contextos: la amenaza de recurrir a ellas como medida preventiva, destinada a evitar la necesidad de una intervención militar (Capítulo 3) y su utilización real como respuesta alternativa a la fuerza militar (Capítulo 4).

¿Intervención “humanitaria”?

1.39 La Comisión reconoce que la expresión “intervención humanitaria” se utiliza desde hace tiempo, que su empleo está muy extendido y goza de gran popularidad, y que resulta útil desde un punto de vista descriptivo, pues permite centrarse en una determinada categoría de intervenciones, a saber, las que tienen el objetivo declarado de proteger o ayudar a personas en peligro. Pero hemos decidido expresamente prescindir de este término y sustituirlo por “intervención” o, cuando proceda, “intervención militar,” con fines de protección humana.

1.40 De esta forma respondemos a la fortísima oposición manifestada por los organismos, las organizaciones y los trabajadores humanitarios a cualquier militarización de la palabra “humanitario”: sean cuales sean los motivos que impulsen a los participantes en la intervención, la comunidad de asistencia y socorro humanitario condena el empleo de este término para describir cualquier tipo de acción militar. La Comisión también ha tenido en cuenta la sugerencia hecha por ciertos sectores políticos de que el empleo en este contexto de una palabra como “humanitario,” cuyo significado es intrínsecamente positivo, tiende a predetermina la propia cuestión de que se trata, es decir, si la intervención es en realidad defendible o no.

1.41 Desde un principio hemos creído que es válido todo aquello que sirva para alentar a las personas a considerar desde una nueva perspectiva las cuestiones de fondo del debate entre soberanía e intervención. Aparte de la expresión “intervención humanitaria”, la Comisión ha estimado conveniente realizar un cambio más amplio en la terminología empleada y redefinir los conceptos. El próximo capítulo está dedicado precisamente al concepto de “la responsabilidad de proteger”.

2. UN NUEVO PLANTEAMIENTO: “LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER”

2.1 Millones de seres humanos siguen estando a merced de la guerra civil, la insurrección, la represión estatal y el colapso de los Estados. Es esta una realidad clara e innegable, en torno a la cual giran todas las cuestiones que ha intentado resolver la Comisión. No se trata de lograr un mundo seguro para las grandes potencias ni de pisotear los derechos soberanos de las más pequeñas, sino de ofrecer protección práctica a las personas corrientes cuya vida corre peligro porque sus Estados no quieren o no pueden protegerlas.

2.2 Pero hay que pasar de las palabras a los hechos. Durante los últimos años se han registrado tantos fracasos como éxitos, o incluso más, en la protección internacional. El reconocimiento oficial del “derecho a intervenir” continúa suscitando temores. Para que se acepte la intervención con fines de protección humana, incluida la posibilidad de una acción militar, sigue siendo imprescindible que la comunidad internacional elabore normas coherentes, fiables y aplicables que regulen la práctica estatal e intergubernamental. La experiencia y las secuelas de los casos de Somalia, Rwanda, Srebrenica y Kosovo, así como de las intervenciones y no intervenciones en otros muchos lugares, indican claramente que es preciso revisar a fondo los instrumentos, los mecanismos y los conceptos de las relaciones internacionales, a fin de satisfacer las necesidades que previsiblemente se plantearán en el siglo XXI.

2.3 Todo nuevo enfoque de la intervención por motivos de protección humana ha de cumplir al menos cuatro objetivos básicos:

- ❑ formular reglas, procedimientos y criterios claros para determinar si es preciso intervenir y cuándo y cómo ha de hacerse;
- ❑ establecer la legitimidad de la intervención militar cuando sea necesaria y tras agotar todas las demás posibilidades;
- ❑ velar por que cuando se produzca una intervención militar se lleve a cabo únicamente con los fines propuestos, de forma eficaz y procurando reducir al mínimo el coste humano y los daños institucionales resultantes; y
- ❑ contribuir a eliminar, en la medida de lo posible, las causas de los conflictos aumentando a un tiempo las posibilidades de una paz sostenible y duradera.

2.4 En los siguientes capítulos del informe se describe la manera de lograr estos objetivos. Pero antes hay que examinar una importante cuestión preliminar: es fundamental que la terminología –y los conceptos que subyacen a la elección de ciertas palabras– no se conviertan en un obstáculo que impida tratar los verdaderos problemas. Del mismo modo que la Comisión descubrió que la expresión “intervención humanitaria” no ayudaba a avanzar en el debate, también estima que la terminología utilizada en debates anteriores para argumentar a favor o en contra del “derecho a intervenir” de un Estado en el territorio de otro Estado está anticuada y carece de utilidad. Preferimos hablar no del “derecho a intervenir” sino de la “responsabilidad de proteger.”

2.5 Por supuesto, los cambios en la terminología, aunque pueden eliminar uno de los obstáculos que impiden la acción efectiva, no modifican las cuestiones sustantivas que hay que tratar en el debate. Aún quedan por analizar todos los aspectos éticos, jurídicos, políticos y operacionales –relativos a la necesidad, la autoridad, la voluntad y la capacidad, respectivamente– que en sí mismos han resultado tan difíciles y provocado tantas disensiones. Pero si estamos dispuestos a considerar todos estos temas desde la nueva perspectiva propuesta, quizá sea mucho más fácil encontrar respuestas consensuadas.

2.6 En el resto de este capítulo intentaremos hacer una defensa fundamentada, y también práctica y política, de la necesidad de reformular la cuestión de la intervención en términos de la responsabilidad de proteger. Los elementos esenciales de nuestro argumento son, en primer lugar, los principios inherentes al concepto de soberanía y, en segundo lugar, la repercusión de los nuevos principios de derechos humanos y seguridad humana, y la evolución de la práctica estatal e intergubernamental.

EL SIGNIFICADO DE LA SOBERANÍA

La norma de no intervención

2.7 El concepto de soberanía ha pasado a representar, según el Tratado de Westfalia, la identidad jurídica de un Estado dentro del derecho internacional. Este concepto aporta orden, estabilidad y predecibilidad a las relaciones internacionales, pues los Estados soberanos se consideran iguales, sea cual sea su tamaño o su riqueza comparativa. El principio de la igualdad soberana de los Estados se consagra en el párrafo 1 del Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas. En el plano interno, la soberanía es la capacidad de tomar decisiones imperativas respecto de la población y los recursos que se encuentran dentro del territorio de un Estado. Sin embargo, por lo general se estima que la autoridad del Estado no es absoluta, sino que está limitada y regulada internamente por las disposiciones constitucionales relativas a la separación de poderes.

2.8 La soberanía de los Estados conlleva la obligación de respetar la soberanía de otros Estados; esta es la norma de no intervención que se enuncia en el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas. Todo Estado soberano está capacitado por el derecho internacional para ejercer una jurisdicción exclusiva y total dentro de sus fronteras territoriales y los demás Estados tienen el deber de no intervenir en los asuntos internos de otro Estado soberano. Si no cumplen con ese deber, el Estado afectado tendrá a su vez derecho a defender su integridad territorial y su independencia política. En la era de la descolonización, fueron los nuevos Estados independientes quienes más insistieron en que se reafirmara la igualdad soberana de los Estados y la norma conexa de no intervención.

2.9 Por otro lado, si bien durante la Guerra Fría la intervención con fines de protección humana fue sumamente infrecuente, la práctica de los Estados indica que muchos países no querían renunciar al uso de la intervención como instrumento político o de otra especie. Los dirigentes de ambos bloques ideológicos intervinieron para apoyar a líderes amigos contra las poblaciones locales y también respaldaron movimientos rebeldes y otros tipos de oposición en Estados cuya ideología era contraria a la suya. Nadie estaba preparado para descartar *a priori* la utilización de la fuerza con el fin de rescatar a ciudadanos suyos que se encontraran atrapados y amenazados en otro país.

2.10 El alcance del derecho establecido y universalmente aceptado de legítima defensa, que se consagra en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, se amplió en ocasiones al derecho de realizar incursiones punitivas contra países vecinos que hubieran demostrado no querer o no poder impedir que su territorio fuera utilizado como plataforma para llevar a cabo ataques armados o atentados terroristas más allá de sus fronteras. Pero, aún así, los numerosos ejemplos de intervención registrados en la práctica real de los Estados a lo largo del siglo XX no provocaron la supresión de la norma de no intervención.

El principio rector del sistema de las Naciones Unidas

2.11 La condición de miembro de las Naciones Unidas era el símbolo definitivo de la soberanía independiente de un Estado y por tanto la prueba de su aceptación como parte de la comunidad de naciones. Las Naciones Unidas también se convirtieron en el principal foro de colaboración en un intento común de alcanzar los tres objetivos de construcción del Estado, construcción nacional y desarrollo económico. Por tanto, las Naciones Unidas constituían el escenario principal en que la soberanía estatal debía protegerse celosamente y no abolirse ante la indiferencia general.

2.12 Las Naciones Unidas son una organización que se dedica a mantener la paz y la seguridad internacionales protegiendo la integridad territorial, la independencia política y la soberanía nacional de

sus Estados Miembros. Pero la inmensa mayoría de los conflictos armados actuales tienen lugar dentro de los Estados y no entre ellos. Además, la proporción aproximada de civiles muertos en dichos conflictos ha pasado de uno de cada diez a principios del siglo XX a nueve de cada diez al acabar el siglo. Esto plantea una importante dificultad a las Naciones Unidas: cómo conciliar sus principios fundacionales relativos a la soberanía de los Estados Miembros y el consiguiente mandato básico de mantener la paz y la seguridad internacionales (“preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”) con la misión igualmente fundamental de promover los intereses y el bienestar de la población de esos Estados (“Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas”).

2.13 El Secretario General ha replanteado el dilema basándose en dos nociones de soberanía: la del Estado y la del pueblo y los individuos. Este planteamiento refleja la creciente voluntad que se observa en todo el mundo de fomentar el gobierno democrático (de, por y para el pueblo) y mayores libertades populares. En modo alguno debe considerarse que la segunda noción de soberanía supone un desafío al concepto tradicional de soberanía estatal; por el contrario, se trata de dar a entender que en dicha noción más tradicional debería tener cabida el objetivo de que el pueblo obtenga por sí mismo un poder y una libertad mayores, tanto a título individual como colectivo.

La soberanía como responsabilidad

2.14 La Carta de las Naciones Unidas es en sí misma un ejemplo de obligación internacional aceptada voluntariamente por los Estados Miembros. Por una parte, al otorgar al Estado signatario la condición de miembro de las Naciones Unidas, la comunidad internacional acoge a dicho Estado como integrante responsable de la comunidad de naciones. Por otra, el propio Estado, al firmar la Carta, acepta las responsabilidades que ello conlleva. No se transfiere ni se diluye la soberanía estatal pero necesariamente se redefine: se pasa de la *soberanía como control* a la *soberanía como responsabilidad*, tanto en las funciones internas como en las obligaciones externas.

2.15 El concepto de la soberanía como responsabilidad, que encuentra cada vez mayor reflejo en la práctica de los Estados, es importante por tres motivos: 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.

LOS DERECHOS HUMANOS, LA SEGURIDAD HUMANA Y LA NUEVA PRÁCTICA

Los derechos humanos

2.16 La adopción de nuevas normas de conducta estatal respecto de la protección y promoción de los derechos humanos internacionales ha sido uno de los grandes logros conseguidos tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. En el párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta, su acta fundacional de 1945, las Naciones Unidas se comprometían con 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.” En la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) se plasman el código ético, el consenso político y la síntesis jurídica de los derechos humanos. Tras su estilo sencillo se esconde la apasionada convicción que la sostiene. Su elegancia ha sido fuente de inspiración durante decenios y en sus disposiciones figura el vocabulario de los agraviados. Los dos Pactos de 1966, relativos a los derechos civiles y políticos y a los derechos sociales, económicos y culturales, reafirman y proclaman las normas de derechos humanos como principio fundamental de las relaciones internacionales y dan mayor fuerza y especificidad a la Declaración Universal.

2.17 La Declaración Universal y los dos Pactos configuraron la labor internacional en el ámbito de los derechos humanos, establecieron un punto de referencia para la conducta de los Estados, inspiraron las disposiciones de numerosas leyes nacionales y convenciones internacionales y condujeron a la creación de infraestructuras nacionales para la protección y promoción de los derechos humanos a largo plazo. Por ello constituyen importantes hitos en la transición de una cultura de la violencia a una cultura más ilustrada de la paz.

2.18 Paulatinamente se ha ido produciendo una transición paralela de la cultura de la impunidad soberana a una cultura de la rendición de cuentas en el plano nacional e internacional. Las organizaciones internacionales, los activistas de la sociedad civil y las ONG utilizan las normas y los instrumentos internacionales de derechos humanos como punto de referencia concreto para juzgar la conducta de los Estados. Las Naciones Unidas y las ONG han logrado conjuntamente numerosos éxitos: se han mejorado las leyes nacionales y los instrumentos internacionales, han sido puestos en libertad numerosos presos políticos y se ha indemnizado a algunas víctimas de abusos. Los avances internacionales más recientes en materia de derechos humanos corresponden al desarrollo del derecho internacional humanitario, por ejemplo, con la Convención de Ottawa sobre las minas terrestres, que supedita la estrategia militar a la preocupación humanitaria por un tipo de arma que no distingue a los soldados de los niños, y con el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

2.19 Tanto la esencia como los procedimientos del derecho relativo a los derechos humanos están cada vez más cerca de hacer realidad la noción de justicia universal, es decir, de una justicia sin fronteras. No sólo se han creado nuevos tribunales penales internacionales que se ocupan específicamente de los crímenes de lesa humanidad perpetrados en los Balcanes, Rwanda y Sierra Leona, y no sólo está a punto de establecerse una Corte Penal Internacional para juzgar esos crímenes donde y cuandoquiera que se cometan en un futuro, sino que, como ya se ha dicho en el Capítulo 1, la jurisdicción universal consagrada en diversos tratados, como los Convenios de Ginebra, que permite a cualquier Estado parte juzgar a los acusados de esos crímenes, está empezando a aplicarse seriamente.

2.20 No cabe duda de que estos acontecimientos han sido esenciales para establecer nuevas normas de comportamiento y nuevos medios para hacer cumplir esas normas. Pero la clave de la observancia efectiva de los derechos humanos sigue siendo, como siempre, la práctica y la legislación nacional: la defensa del estado de derecho corresponde en primer lugar a los sistemas judiciales de los Estados soberanos, que han de ser independientes y profesionales y disponer de los recursos adecuados. Sólo cuando los sistemas nacionales de justicia no puedan o no quieran entender en crímenes de lesa humanidad, entrarán en juego la jurisdicción universal u otras alternativas internacionales.

La seguridad humana

2.21 El sentido y el alcance del concepto de seguridad se han ampliado mucho desde que en 1945 se firmara la Carta de las Naciones Unidas. La seguridad humana abarca la seguridad de las personas, su seguridad física, su bienestar económico y social, el respeto a su dignidad y valía como seres humanos y la protección de sus derechos humanos y libertades fundamentales. El creciente reconocimiento mundial de que los conceptos de seguridad deben incluir a las personas y no sólo a los Estados fue una importante evolución del pensamiento internacional que se produjo durante el pasado decenio. El propio Secretario General Kofi Annan situó la cuestión de la seguridad humana en el centro del debate actual, cuando, en su declaración pronunciada ante la Asamblea General en su 54º período de sesiones, dejó clara su intención de analizar “las perspectivas de la seguridad del ser humano y la intervención en el próximo siglo.”

2.22 La Comisión acepta, desde luego, que las cuestiones relativas a la soberanía y la intervención no afectan únicamente a los derechos o prerrogativas de los Estados, sino que tienen una profunda y fundamental repercusión en cada ser humano. Una de las ventajas de designar el tema esencial de este debate con la expresión “la responsabilidad de proteger” es que así se centra la atención en la cuestión principal, es decir, en las necesidades de los seres humanos que buscan protección o asistencia. Con este enfoque, el eje en torno al que gira el debate sobre la seguridad se desplaza desde la seguridad territorial y la seguridad basada en el armamento hacia la seguridad basada en el desarrollo humano y el acceso a la

alimentación, el empleo y la seguridad ambiental. Los componentes básicos de la seguridad humana –la seguridad de las *personas* frente a las amenazas contra la vida, la salud, los medios de subsistencia, la seguridad personal y la dignidad humana– pueden verse en peligro debido a una agresión externa pero también a factores internos, incluidas las fuerzas de “seguridad” de un país concreto. La adhesión a un concepto demasiado restringido de la “seguridad nacional” puede ser una de las razones de que muchos gobiernos gasten más en defender a sus ciudadanos contra ataques militares indeterminados procedentes del exterior que en protegerlos diariamente de enemigos omnipresentes como la mala salud y otras amenazas reales contra la seguridad humana.

2.23 Esta limitada concepción tradicional de la seguridad pasa por alto las preocupaciones más elementales y legítimas que las personas corrientes tienen a ese respecto en su vida cotidiana. También hace que se destinen enormes cantidades de recursos nacionales, tanto materiales como humanos, a los armamentos y las fuerzas armadas, mientras los países dejan de proteger a sus ciudadanos de la inseguridad crónica generada por el hambre, las enfermedades, las viviendas inadecuadas, la delincuencia, el desempleo, los conflictos sociales y los peligros ambientales. Cuando se utiliza la violación como instrumento de guerra y depuración étnica, cuando miles de personas mueren a causa de las inundaciones provocadas por la destrucción del terreno y cuando los ciudadanos son asesinados por sus propios cuerpos de seguridad, ya no basta con considerar la seguridad en términos de seguridad nacional o territorial. El concepto de seguridad humana puede y debe abarcar todas esas circunstancias.

La nueva práctica

2.24 La comunidad internacional se planteó el debate sobre la intervención militar con fines de protección humana debido básicamente a la gran distancia que separaba a las necesidades y los sufrimientos que se padecían y percibían en el mundo real, por un lado, y las modalidades y los instrumentos codificados para gestionar el orden mundial, por otro. Existe una separación similar, de idéntica importancia, entre las prácticas idóneas de conducta internacional codificadas en la Carta de las Naciones Unidas y la práctica actual de los Estados en los 56 años transcurridos desde su firma. Pese a que aún no hay motivos suficientes para afirmar que haya surgido un nuevo principio en el derecho consuetudinario internacional, la práctica cada vez más frecuente de los Estados y las organizaciones regionales, así como los precedentes sentados por el Consejo de Seguridad sugieren que está apareciendo un principio rector que, en opinión de la Comisión, podría denominarse “la responsabilidad de proteger”

2.25 Este nuevo principio consiste en que la intervención con fines de protección humana, incluida la intervención militar en casos extremos, es admisible cuando la población civil esté sufriendo o corra un peligro inminente de sufrir graves daños y el Estado correspondiente no pueda o no quiera atajarlos, o sea él mismo el responsable. El propio Consejo de Seguridad se ha mostrado cada vez más dispuesto en los últimos años a actuar a partir de esta base –el caso más obvio fue Somalia–, definiendo lo que esencialmente era una situación interna como amenaza para la paz y la seguridad internacionales que justificaba una acción coercitiva de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Esta fue también a grandes rasgos la justificación aducida por la CEDEAO para intervenir en Liberia y Sierra Leona y por los aliados de la OTAN para intervenir en Kosovo sin autorización del Consejo de Seguridad.

2.26 La idea de que está surgiendo un principio rector que favorece la intervención militar con fines de protección humana también encuentra respaldo en fuentes jurídicas muy diversas, incluidas las que no guardan relación con los deberes, las responsabilidades y la autoridad que se dimanan del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Algunas de ellas son los principios básicos del derecho natural, las disposiciones de la Carta relativas a los derechos humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención contra el Genocidio, los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales relativos al derecho internacional humanitario, el estatuto de la Corte Penal Internacional, y otros muchos acuerdos y pactos internacionales de derechos humanos y protección humana. En el Capítulo 6 del presente informe se volverá a tratar algunas de las derivaciones y consecuencias de esta evolución, al analizar la cuestión de la autoridad.

2.27 A partir de su interpretación de la práctica de los Estados, de los precedentes sentados por el Consejo de Seguridad, de las normas establecidas, de los nuevos principios rectores y de la evolución del derecho consuetudinario internacional, la Comisión estima que la actitud claramente contraria a la intervención militar de la Carta de las Naciones Unidas no puede considerarse en términos absolutos cuando haya que emprender una acción decisiva por motivos de protección humana. Por lo general, el grado de legitimidad de la intervención dependerá de la respuesta que se dé a cuestiones como el propósito, los medios, el agotamiento de otras vías de reparación de agravios, la proporción entre la reacción y la provocación inicial, y el organismo que concede la autorización. Todas estas cuestiones aparecerán de forma recurrente; por el momento baste con señalar que existe una amplio y creciente corpus de legislación y práctica que apoya la noción de que la comunidad general de Estados tiene la responsabilidad de proteger tanto a sus propios ciudadanos como a los de otros Estados, independientemente de la forma en que se ejerza dicha responsabilidad.

UN CAMBIO EN LOS TÉRMINOS DEL DEBATE

2.28 Los términos utilizados tradicionalmente en el debate sobre la soberanía y la intervención –“derecho a la intervención humanitaria” o “derecho a intervenir”– resultan inadecuados al menos por tres razones fundamentales. 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 antihumanitaria.

2.29 La Comisión estima que el debate sobre la intervención con fines de protección humana no debe centrarse en “el derecho a intervenir” sino en “la responsabilidad de proteger.” El cambio terminológico propuesto también supone un cambio de perspectiva, pues invierte las percepciones implícitas en la formulación tradicional y le añade otras nuevas:

- ❑ En primer lugar, la responsabilidad de proteger 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 intervenir. La terminología preferida por la Comisión vuelve a centrar la atención internacional donde siempre debiera haber estado: en el deber de proteger a las comunidades de los asesinatos masivos, a las mujeres de las violaciones sistemáticas y a los niños del hambre.
- ❑ En segundo lugar, la responsabilidad de proteger presupone que la responsabilidad principal a este respecto corresponde al Estado interesado y que sólo si ese Estado no puede o no quiere cumplirla, o si él mismo es el culpable, incumbirá a la comunidad internacional actuar en su lugar. En muchos casos, el Estado tratará de cumplir con su responsabilidad colaborando plena y activamente con representantes de la comunidad internacional. Así, la “responsabilidad de proteger” es más bien un concepto que sirve para salvar la diferencia entre intervención y soberanía, mientras que la expresión “derecho o deber de intervenir” tiene intrínsecamente un matiz más claro de confrontación.
- ❑ En tercer lugar, la responsabilidad de proteger no significa únicamente “responsabilidad de reaccionar,” sino también “responsabilidad de prevenir” y “responsabilidad de reconstruir”. Este concepto hace hincapié en el precio y el resultado de la acción frente a la inacción y establece vínculos conceptuales, normativos y operacionales entre la asistencia, la intervención y la reconstrucción.

2.30 La Comisión estima que la responsabilidad de proteger compete ante todo al Estado cuya población se ve directamente afectada. Esta idea refleja no sólo la evolución del derecho internacional y el sistema

estatal moderno, sino también el hecho concreto de que es el propio Estado quien está en mejor situación de obtener resultados. Las autoridades internas están en mejor posición para adoptar medidas a fin de impedir que los problemas degeneren en conflictos. Además pueden comprender y resolver mejor esos problemas. Cuando se buscan soluciones, los ciudadanos del Estado en cuestión son los primeros interesados en que surtan efecto, en lograr que las autoridades internas rindan plena cuenta de lo que hacen o dejan de hacer para resolver los problemas, y en contribuir a que los problemas del pasado no se repitan.

2.31 Aunque el Estado cuya población se ve directamente afectada tiene la responsabilidad principal de proteger, la comunidad general de Estados también tiene una responsabilidad subsidiaria. Esta responsabilidad secundaria entra en juego cuando está claro que un Estado concreto no quiere o no puede cumplir su responsabilidad de proteger o es el autor material de los crímenes o atrocidades, o cuando las acciones que tienen lugar en dicho Estado suponen una amenaza directa para otras personas que viven fuera de él. Esta responsabilidad también exige que, en ciertas circunstancias, la comunidad general de Estados adopte medidas para apoyar a las poblaciones que están en peligro o son objeto de serias amenazas.

2.32 La esencia de la responsabilidad de proteger es la protección o la prestación de asistencia vital a poblaciones en peligro. Esta responsabilidad tiene tres componentes esenciales: no se limita a la responsabilidad de *reaccionar* ante una catástrofe humana real o previsible, sino que abarca también la responsabilidad de *prevenir* la catástrofe y de *reconstruir* después de ella. Cada uno de estos tres elementos será tratado con detalle en otros capítulos del presente informe, pero es importante insistir desde un principio en que el apoyo a la responsabilidad de proteger necesariamente implica y exige la adopción, tanto a largo como a corto plazo, de muchas y muy diversas medidas de asistencia para impedir que se produzcan, intensifiquen, extiendan o prolonguen situaciones que puedan poner en peligro la seguridad humana, así como de medidas de ayuda a la reconstrucción para evitar que se repitan dichas situaciones, y también, al menos en casos extremos, de intervenciones militares para proteger a los civiles en peligro.

2.33 Al cambiar los términos del debate y referirse a la “responsabilidad de proteger” y no al “derecho a intervenir” resulta más fácil centrar la discusión donde corresponde, en las necesidades de los que precisan o piden asistencia. Pero, aunque este paso es importante y necesario, no resuelve por sí mismo, como ya hemos reconocido, las dificultades relativas a las circunstancias en que debe ejercerse la responsabilidad de proteger, es decir, las cuestiones de legitimidad, autoridad, efectividad operacional y voluntad política. Estas cuestiones se tratarán en profundidad en los siguientes capítulos. Aunque la Comisión no pretende resolver estos problemas de una vez por todas, espera que su planteamiento suscite ideas innovadoras sobre la forma de lograr y sostener una actuación eficaz y apropiada.

3. LA RESPONSABILIDAD DE PREVENIR

EL COMPROMISO CON LA PREVENCIÓN

3.1 Esta Comisión está totalmente convencida de que la responsabilidad de proteger lleva aparejada la responsabilidad de prevenir y de que ha llegado el momento de que la comunidad internacional haga un mayor esfuerzo por pasar del apoyo retórico a un compromiso tangible con la prevención. La necesidad de mejorar la labor de prevención y de agotar las opciones preventivas antes de lanzarse a una intervención fue un tema recurrente durante nuestras consultas celebradas en todo el mundo y cuenta con nuestro más firme respaldo.

3.2 Al igual que todos los demás aspectos de la responsabilidad de proteger, la prevención de los conflictos mortíferos y otras catástrofes provocadas por el hombre es, ante todo, obligación de los Estados soberanos y de sus comunidades e instituciones. 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.

3.3 Pero la prevención de conflictos no es un asunto de estricto alcance nacional o local. El fracaso de la prevención puede tener un alto precio y graves consecuencias en el plano internacional. Además, para que la prevención tenga éxito, a menudo es preciso, y en muchos casos indispensable, el rotundo apoyo de la comunidad internacional. Este apoyo puede adoptar múltiples formas: asistencia para el desarrollo y otras iniciativas destinadas a eliminar las causas profundas de un conflicto potencial; respaldo a las actividades locales de promoción de la gobernanza, los derechos humanos o el estado de derecho; misiones de buenos oficios, mediación y otras gestiones encaminadas a fomentar el diálogo o la reconciliación. En ocasiones, el apoyo internacional a la prevención adopta la forma de alicientes y en otros conlleva una disposición a aplicar medidas duras e incluso punitivas.

3.4 Al demostrar que desean contribuir a los esfuerzos locales por suprimir las causas profundas de los problemas y sus desencadenantes inmediatos, las iniciativas internacionales más generales ganan credibilidad en el plano interno, regional y mundial. Esta credibilidad cobra especial importancia cuando las acciones internacionales deben pasar de la prevención a la reacción y, sobre todo, cuando esta reacción requiere la aplicación de medidas coercitivas y, en última instancia, el uso de la fuerza armada. El objetivo fundamental de las iniciativas de prevención es, por supuesto, reducir y, si es posible, eliminar la necesidad de intervenir, pero incluso aunque no se logre prevenir el conflicto o la catástrofe, son una condición previa imprescindible para que la respuesta sea efectiva.

3.5 En 2000, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobaron sendas resoluciones en las que reconocían el papel fundamental de todo el sistema de las Naciones Unidas en la prevención de conflictos y se comprometían a mejorar su eficacia. En el *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* se subrayó la necesidad de evitar estas operaciones mediante una mejor labor preventiva. En su importante informe sobre la *Prevención de los conflictos armados*, presentado en 2001, el Secretario General hizo otro elocuente llamamiento a la cooperación encaminada a la prevención y formuló varias recomendaciones trascendentales, especialmente para la solución de los problemas estructurales que están en la raíz de los conflictos, recomendaciones que la Comisión respalda plenamente.

3.6 En respuesta a estos y otros llamamientos realizados a lo largo de los años, en el decenio de 1990 se establecieron o ampliaron diversos y prometedores mecanismos internacionales, regionales y no gubernamentales de prevención de conflictos, centrados particularmente en los conflictos intraestatales. Así por ejemplo, la Organización de la Unidad Africana (OUA) creó en 1993 el Mecanismo de

Prevención, Gestión y Solución de Conflictos, con el apoyo de donantes externos. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha implantado novedosos mecanismos y prácticas a nivel interno para prevenir los conflictos en Europa. También es importante el creciente papel que desempeñan las organizaciones no gubernamentales, sobre todo en las iniciativas de alerta temprana y en la movilización del apoyo de la opinión pública nacional y extranjera a las medidas preventivas.

3.7 Pero los recursos que las Naciones Unidas y otras instituciones dedican a la prevención en todas sus formas siguen siendo mínimos en comparación con los que destinan las organizaciones intergubernamentales y los propios Estados a preparar y librar guerras, llevar a cabo intervenciones coercitivas, prestar asistencia humanitaria a las víctimas de los conflictos y catástrofes, reconstruir tras una intervención y mantener la paz. Con mucha frecuencia, los que disponen de medios para actuar prefieren arriesgarse y esperar que la situación se resuelva sola de algún modo o que no vaya a más, que el conflicto resultante no sea tan grave como se temía o que pueda atajarse enseguida. El resultado, según la Comisión Carnegie para la Prevención de los Conflictos Mortíferos, es que la comunidad internacional ha gastado aproximadamente 200.000 millones de dólares en gestión de conflictos durante las siete grandes intervenciones realizadas en el decenio de 1990 (Bosnia y Herzegovina, Somalia, Rwanda, Haití, el Golfo Pérsico, Camboya y El Salvador), pero podría haberse ahorrado 130.000 millones si hubiera adoptado un planteamiento preventivo eficaz.

3.8 Sigue habiendo una gran desproporción entre el apoyo retórico a la prevención y el respaldo financiero y político. Uno de los principales problemas en este sentido es la asistencia para el desarrollo. Si bien es cierto que la comunidad internacional ha perfeccionado mucho su utilización de esa asistencia para fomentar la prevención de conflictos, en los últimos años se ha registrado una notable disminución del volumen general de esta asistencia en todo el mundo. El pago de las deudas acumuladas durante la Guerra Fría sigue suponiendo para muchos países en desarrollo una pesada carga económica que reduce aún más los ya de por sí escasos recursos, exacerba las disparidades de ingresos dentro de las sociedades y priva a numerosos países de la capacidad de emplear sus propios recursos para prevenir conflictos. Las políticas comerciales de los países industrializados más ricos, que injustamente restringen o hacen menos ventajoso el acceso a los mercados, junto con la mala relación de intercambio de muchos países en desarrollo, han hecho que sea más difícil aliviar la carga de la deuda y satisfacer las necesidades de la población en materia de desarrollo socioeconómico.

3.9 La prevención efectiva de los conflictos, y de las fuentes conexas de sufrimiento humano de que se ocupa este informe, depende de tres condiciones esenciales: en primer lugar, hay que conocer bien la fragilidad de la situación y los riesgos que conlleva (“alerta temprana”); en segundo lugar, es preciso saber qué medidas políticas pueden ser realmente eficaces (“utillaje preventivo”); y en tercer lugar, tiene que existir, como siempre, la disposición a aplicar esas medidas (“voluntad política”). En este capítulo expondremos algunos aspectos de las dos primeras condiciones y hablaremos de la tercera en el Capítulo 8. No es tarea de esta Comisión analizar exhaustivamente las modalidades de prevención de conflictos, cuestión que ha sido ampliamente tratada por muchos otros autores. Pero, en el contexto de la responsabilidad de proteger, es urgente y esencial mejorar la prevención de conflictos a todos los niveles: conceptual, estratégico y operacional. Uno de los objetivos esenciales de la Comisión es promover iniciativas más serias y sostenidas para resolver las causas profundas de los problemas que amenazan a las poblaciones y hacer más eficaz el empleo de medidas de prevención directa.

ALERTA TEMPRANA Y ANÁLISIS

3.10 Se puede exagerar la gravedad del problema que la carencia de mecanismos de alerta temprana plantea a los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales de hoy en día. A menudo lo que falla no son los datos básicos sino su análisis y traducción en prescripciones normativas y la voluntad de actuar. Con demasiada frecuencia, tal como han confirmado los recientes informes sobre la respuesta que las Naciones Unidas dieron al problema de Rwanda en 1994, la falta de alerta temprana es un pretexto más que una explicación y el verdadero problema es la ausencia de una reacción oportuna.

3.11 Con todo, es preciso dedicar más recursos públicos a la alerta temprana y al análisis. La acción preventiva se basa en la exactitud de las predicciones pero muchas veces en el análisis preventivo, si es que existe, no se tienen en cuenta ciertos factores fundamentales, se pasan por alto importantes indicios de alerta (y por ello se pierden oportunidades de actuar a tiempo) o se malinterpretan los problemas (por lo que no aplican los instrumentos adecuados). Hay diversos factores que merman claramente la capacidad analítica para prevenir conflictos violentos: la multiplicidad de variables relacionadas con las causas profundas de un conflicto y la complejidad de su interacción; la consiguiente falta de modelos fiables que permitan predecir los conflictos; y, por supuesto, el eterno problema de obtener información precisa en que basar los análisis y la acción.

3.12 Hasta la fecha, la alerta temprana respecto de los conflictos mortíferos ha sido, por lo general, fruto de una labor realizada ad hoc y de forma poco estructurada, en la que han participado muy diversos agentes, como las embajadas y los organismos de inteligencia, las fuerzas de paz de las Naciones Unidas, las ONG de asistencia y desarrollo, los grupos nacionales e internacionales de derechos humanos, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), los grupos religiosos, la comunidad académica y los medios de difusión. La calidad de los resultados variaba mucho y la coordinación entre unos grupos y otros era rudimentaria o inexistente. Los organismos especializados de las Naciones Unidas y las ONG que trabajan en el ámbito del desarrollo tienen la ventaja de contar con una presencia comunitaria en los países, pero suelen carecer de la especialización, los recursos humanos y, sobre todo, el mandato necesario para facilitar información precisa y fiable de alerta temprana.

3.13 Esta insatisfactoria situación ha provocado el nacimiento de un nuevo tipo de ONG dedicada exclusivamente a la alerta temprana en materia de conflictos. Diversas organizaciones, como el International Crisis Group, supervisan la coyuntura existente en ciertas zonas del mundo donde parecen estar surgiendo conflictos, informan al respecto y no dudan en alertar a los gobiernos y los medios de difusión si consideran urgente la aplicación de medidas preventivas. Su labor se ve complementada por la capacidad de supervisión e información de las organizaciones internacionales y nacionales de derechos humanos, como Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la Federación Internacional de Derechos Humanos. Estas organizaciones, que antes consagraban la mayor parte de sus energías a denunciar las violaciones de los derechos humanos de individuos y grupos, han hecho un esfuerzo consciente por incluir en su labor la alerta temprana sobre aquellos conflictos que podrían generar violaciones masivas de los derechos humanos o incluso genocidios. El impresionante crecimiento de estos centros autóctonos de derechos humanos después de la Guerra Fría convierte a esta categoría de agentes en una red cada vez más importante de información y colaboración. No obstante, estas organizaciones necesitan tiempo para aprender a coordinarse mejor, movilizar el apoyo mundial, cooperar con los medios de difusión y convencer a los gobiernos de que actúen.

3.14 A menudo se considera que la Sede de las Naciones Unidas es el lugar lógico para centralizar las actividades de alerta temprana. Durante más de 20 años se ha intentado mejorar la capacidad de la Organización para recopilar y analizar información. Una de sus ventajas principales es el mandato especial que se confiere al Secretario General en el Artículo 99 de la Carta de “llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.” En otras palabras, la Secretaría tiene una formidable capacidad de alertar al mundo sobre los conflictos inminentes, ya sea discreta o abiertamente. Pero los esfuerzos por mejorar la capacidad de alerta temprana de la Organización han sido hasta ahora insuficientes y es de prever que en un futuro la labor esencial de recopilación y análisis de información seguirá dependiendo en gran medida de fuentes ajenas a las Naciones Unidas.

3.15 El *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* es uno de los muchos documentos en que se pide que las Naciones Unidas desempeñen ese papel central, señalando “la necesidad de una función más eficaz de reunión y evaluación de la información en la Sede de las Naciones

Unidas, incluido un mejor sistema de alerta temprana que pueda detectar y reconocer la amenaza o el riesgo de conflicto o genocidio.” En el informe también se hacen propuestas muy detalladas sobre el establecimiento de una función de alerta temprana en la Secretaría de las Naciones Unidas. La Comisión apoya plenamente estas propuestas.

3.16 Los intentos de implantar un mejor sistema de alerta temprana aprovechando la capacidad previa de los gobiernos es una idea que hay que seguir estudiando, pero es preciso adoptar una actitud realista acerca de la disposición de los Estados a divulgar cierta información que pueda comprometer a su propia red de inteligencia y de la fiabilidad de dicha información. A fin de aumentar la capacidad del Secretario General para informar de manera más oportuna y precisa al Consejo de Seguridad sobre las zonas propensas a sufrir conflictos, debería crearse una dependencia especial encargada de recibir y analizar la información confidencial facilitada por los Estados Miembros y por otras fuentes, que estaría en contacto directo con el Secretario General. La dependencia estaría integrada por un pequeño número de funcionarios especializados en la prevención de conflictos.

3.17 También es esencial incrementar la participación de los agentes regionales que posean un profundo conocimiento de la situación local. Si bien los conflictos en fase incipiente suelen compartir determinadas características comunes, cada uno tiene sus peculiaridades. Por lo general, los agentes regionales están en mejor posición de comprender la dinámica local, aunque su también plantean el inconveniente de que con frecuencia están interesados en que los conflictos produzcan ciertos resultados. La Comisión recomienda que se destinen más recursos a respaldar las iniciativas regionales y subregionales de prevención de conflictos, así como las de creación de capacidad encaminadas a mejorar la eficacia de las organizaciones regionales y subregionales en las operaciones de mantenimiento e imposición de la paz y de intervención.

INICIATIVAS DE PREVENCIÓN DE LAS CAUSAS PROFUNDAS

3.18 El propio Consejo de Seguridad –el órgano que tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales– ha destacado la importancia de responder a las causas profundas de los conflictos y la necesidad de formular estrategias eficaces de prevención a largo plazo. Este interés está firmemente asentado en la Carta de las Naciones Unidas, en cuyo Artículo 55 se reconoce explícitamente que la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos, la cooperación internacional en el orden cultural y educativo, y el respeto universal a los derechos humanos son esenciales para “crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones.” Así pues, la Carta sienta los fundamentos de un enfoque amplio y a largo plazo de la prevención de conflictos basado en un concepto más amplio de la paz y la seguridad.

3.19 Aunque no hay unanimidad sobre las causas precisas de los conflictos armados, se suele distinguir entre causas subyacentes o “profundas” y causas desencadenantes o “directas.” Cada vez está más extendida la idea de que los conflictos no pueden entenderse sin hacer referencia a ciertas causas “profundas” como la pobreza, la represión política y la desigual distribución de los recursos. En su reciente informe, el Secretario General afirma que “cada una de las medidas adoptadas para reducir la pobreza y lograr un crecimiento económico de base amplia es un paso adelante en pos de la prevención de los conflictos.” Por consiguiente, las estrategias preventivas deben intentar “promover los derechos humanos, proteger los derechos de las minorías e instituir mecanismos políticos en que estén representados todos los grupos.” Si se ignoran estos factores subyacentes sólo se tratarán los síntomas de los conflictos mortíferos y no sus causas.

3.20 Las medidas preventivas, al igual que otras formas de asistencia, siempre surten más efecto si se basan en un conocimiento profundo y una comprensión detallada del problema y en la máxima cooperación posible entre los que prestan ayuda y los que la reciben. Al analizar las causas de un conflicto y poner en práctica medidas preventivas, es esencial que los países desarrollados sean conscientes de las barreras culturales que les pueden impedir interpretar correctamente la información procedente de otros países y regiones, y que venzan sus reticencias a examinar a fondo sus propias políticas y su posible repercusión negativa en los países en desarrollo.

3.21 La prevención de las causas profundas tiene muchas dimensiones. Tal vez haya que abordar las necesidades y deficiencias *políticas*, lo que implicaría la creación de capacidad e instituciones democráticas; la separación constitucional de poderes, la alternancia de poder y los arreglos de redistribución; la adopción de medidas de fomento de la confianza mutua entre distintos grupos o comunidades; el apoyo a la libertad de prensa y el estado de derecho; la promoción de la sociedad civil; y otras iniciativas similares que a grandes rasgos se enmarcan en el contexto de la seguridad humana.

3.22 Para prevenir las causas profundas también puede ser necesario resolver el problema de la penuria *económica* y la falta de oportunidades. Esto puede conseguirse mediante la ayuda y cooperación económica destinada a paliar la desigual distribución de recursos y oportunidades; la promoción del crecimiento económico y las oportunidades; la mejora de las relaciones de intercambio y un mayor acceso de las economías en desarrollo a los mercados externos; el fomento de reformas económicas y estructurales apropiadas; y la asistencia técnica para reforzar las instituciones y los instrumentos de reglamentación.

3.23 La prevención de las causas profundas puede requerir asimismo el fortalecimiento de la protección y las instituciones *jurídicas*. Para ello puede ser necesario respaldar los esfuerzos encaminados a consolidar el estado de derecho; proteger la integridad e independencia del poder judicial; promover la honestidad y la rendición de cuentas en la aplicación de la ley; mejorar la protección de los grupos vulnerables, en especial las minorías; y prestar apoyo a las instituciones y organizaciones locales que trabajen en pro de los derechos humanos.

3.24 Finalmente, la prevención de las causas profundas puede conllevar la reforma del *ejército* y otros cuerpos de seguridad del Estado. Esto puede conseguirse mejorando la educación y la capacitación de las fuerzas militares; reintegrando a los ex combatientes; fortaleciendo los mecanismos civiles de control, incluso a nivel presupuestario; favoreciendo las iniciativas destinadas a lograr que los cuerpos de seguridad rindan cuentas de sus actos y operen dentro de la ley; y fomentando el respeto de los regímenes de control de armamentos, desarme y no proliferación, incluido el control de las transferencias de armas ligeras y pequeñas, y de la prohibición de las minas terrestres.

INICIATIVAS DE PREVENCIÓN DIRECTA

3.25 El “utillaje” de prevención directa consta esencialmente de los mismos componentes –político y diplomático, económico, jurídico y militar– que el de prevención de las causas profundas pero los instrumentos son diferentes debido a que se dispone de menos tiempo para actuar. Según los casos, estos instrumentos pueden adoptar la forma de una asistencia directa, de estímulos positivos o, en casos más difíciles, de una amenaza de “castigo”. Pero el rasgo fundamental y común de todas estas acciones y medidas es que tienen por objetivo eliminar por completo la necesidad de emplear medidas coercitivas directas contra un Estado, incluso cuando este se niegue a cooperar.

3.26 Las medidas *políticas y diplomáticas* de prevención directa pueden incluir la intervención directa del Secretario General de las Naciones Unidas, así como el envío de misiones de investigación, los contactos con grupos de amigos, la creación de comités formados por personalidades ilustres, el diálogo y la mediación mediante buenos oficios, los llamamientos internacionales, y la organización de seminarios oficiosos de diálogo y solución de problemas como “segunda vía”. En el polo negativo de la escala, la prevención política y diplomática directa puede abarcar la amenaza o la imposición de sanciones políticas, el aislamiento diplomático, la revocación de la condición de miembro de ciertas organizaciones, las restricciones aplicadas a los viajes y los bienes de determinadas personas, la denuncia pública de los culpables y otras medidas similares.

3.27 Las medidas *económicas* de prevención directa también pueden ser positivas y negativas. Los estímulos positivos incluyen promesas de nuevos fondos o inversiones, o de relaciones de intercambio más favorables. Es preciso distinguir entre los programas ordinarios de asistencia humanitaria y de desarrollo, por un lado, y los que se ejecutan con carácter preventivo o para consolidar la paz y evitar que ciertos

problemas provoquen el estallido o la recurrencia de un conflicto violento. Hay que poner especial interés en que esa asistencia contribuya a impedir o atenuar los conflictos y no a exacerbarlos. Las iniciativas económicas de prevención directa también pueden ser de índole más coercitiva, como la amenaza de sanciones comerciales y financieras, la retirada de las inversiones, la amenaza del FMI o el Banco Mundial de retirar su apoyo, y el recorte de la ayuda y la asistencia de otro tipo.

3.28 Asimismo pueden emplearse medidas de prevención directa de carácter más *jurídico*, por ejemplo, ofertas de mediación, arbitraje o incluso solución judicial, aunque en el caso de las controversias internas estas opciones pueden no existir o no resultar aceptables para todas las partes. El despliegue de observadores encargados de supervisar el respeto de las normas relativas a los derechos humanos y de tranquilizar a los grupos o comunidades que se sienten amenazados, es otra medida útil que ha de tenerse en cuenta.

3.29 La amenaza de solicitar o imponer sanciones jurídicas internacionales se ha convertido en los últimos años en un arma nueva e importante del arsenal preventivo internacional. En primer lugar, la creación de tribunales especiales que se ocupan de los crímenes de guerra cometidos durante ciertos conflictos –la ex Yugoslavia, Rwanda y más recientemente Sierra Leona– inducirá a los posibles autores de crímenes de lesa humanidad a considerar el riesgo que corren de ser castigados a nivel internacional.

3.30 En segundo lugar, la Corte Penal Internacional –que se establecerá cuando 60 Estados hayan ratificado el estatuto de 1998– será una nueva instancia con jurisdicción sobre numerosos crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra ya tipificados, de los que algunos se describen con más detalle en el estatuto que en los instrumentos existentes hasta ahora (por ejemplo, las categorías de violencia sexual que constituyen crímenes de lesa humanidad) y otros se enuncian por primera vez (como la prohibición de reclutar a niños soldados). El establecimiento de la Corte Penal Internacional también servirá para evitar que se hable de dualidad de criterios o “justicia de los vencedores,” acusaciones que cada cierto tiempo se vierten contra los tribunales especiales a que nos hemos referido.

3.31 Aparte de estos tribunales internacionales, ya existentes o previstos, los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, así como la Convención contra la Tortura, establecen la jurisdicción universal sobre los delitos que figuran en ellos, lo que significa que cualquier Estado parte puede llevar a juicio a una persona acusada de cometer esos delitos. En todo caso, el derecho consuetudinario internacional contempla la jurisdicción universal respecto del genocidio y los crímenes de lesa humanidad y varios países han promulgado leyes para conceder a sus tribunales competencia para entender en dichas causas. Aunque hasta ahora la aplicación de estas disposiciones no ha sido tan frecuente como su violación, el hecho de que en 2001 un tribunal de Bélgica juzgara y condenara a varias monjas rwandesas acusadas de complicidad en el genocidio de Rwanda indica que se está empezando a tomar muy en serio la jurisdicción universal instituida por estos instrumentos. Otro importante avance jurídico fue la decisión adoptada en 1998–99 por la Cámara de los Lores del Reino Unido en el proceso de extradición del General Pinochet, que contribuyó en gran medida a anular la inmunidad soberana de los dirigentes gubernamentales contra los crímenes de lesa humanidad perpetrados mientras ocupaban el cargo.

3.32 El ámbito de aplicación de las medidas directas de prevención de carácter *militar* es más limitado, pero aún así es preciso mencionarlas. Estas medidas pueden incluir operaciones de reconocimiento a distancia y, sobre todo, despliegues preventivos consensuados, de los que el ejemplo más ilustrativo, y más fructífero, registrado hasta la fecha ha sido la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP) en Macedonia. En casos extremos, la prevención directa puede conllevar la amenaza del uso de la fuerza.

3.33 En todos y cada uno de los casos, el paso de la prevención mediante incentivos a la aplicación de otras medidas más intrusivas y coercitivas, como la amenaza de sanciones económicas u operaciones militares, reviste gran importancia y no debe tomarse nunca a la ligera. Esas acciones pueden generar fortísimas presiones políticas y económicas y, en casos extremos, militares, por lo que exigirán a los agentes externos un nivel relativamente alto de compromiso político. Además es mucho más probable que

las amenazas y otras medidas coercitivas provoquen en el Estado en cuestión una mayor resistencia política que la prevención basada en estímulos positivos. Sin embargo, una firme amenaza de prevención directa puede ser esencial para eliminar la necesidad de recurrir finalmente a las medidas coercitivas, incluido el uso de la fuerza.

3.34 Un problema cada vez más evidente en la estrategia general de prevención es que algunos Estados se muestran ahora más reticentes a aceptar cualquier medida preventiva que cuente con el respaldo internacional, por muy blanda y positiva que sea, pues temen que la “internacionalización” del problema desemboque en nuevas “injerencias” externas y sea el inicio del resbaladizo camino que conduce a la intervención. Se pueden dar dos respuestas a esta inquietud. La primera es que los responsables de formular políticas internacionales sean sensibles a ella y reconozcan que muchas medidas preventivas son por naturaleza coercitivas e intrusivas, lo admitan francamente y establezcan una distinción clarísima entre los incentivos y las amenazas, procurando ante todo adoptar medidas que no sean intrusivas y tengan en cuenta las prerrogativas nacionales. Pero la segunda respuesta concierne a los propios Estados: al resistirse a los intentos externos de ayudar pueden incrementar el riesgo de que se produzca una mayor intervención externa, se impongan más medidas coercitivas y, en casos extremos, tenga lugar una intervención militar. La posibilidad de intervenir sólo debe considerarse cuando fracase la prevención y la mejor forma de evitar la intervención es procurar que la prevención no fracase.

3.35 Otro problema que pueden plantear las medidas preventivas respaldadas internacionalmente y aplicadas externamente es que los líderes políticos que se enfrentan a una rebelión interna o a la violencia secesionista temen a menudo que dichas medidas den impulso o “legitimidad” a los causantes de sus problemas. Hay que comprender y apreciar esta preocupación y sopesar siempre con cuidado el riesgo de que una iniciativa bienintencionada sólo sirva para empeorar la situación. En este sentido, también es esencial que los que desean ayudar desde fuera reconozcan y respeten plenamente la soberanía y la integridad territorial de los países en cuestión, limitando sus esfuerzos a encontrar soluciones dentro de esos parámetros. En el Capítulo 5, al tratar de la labor posterior a la intervención militar, se vuelve a insistir en que el objetivo general no es modificar las disposiciones constitucionales ni menoscabar la soberanía, sino protegerlas.

3.36 La eficacia de la prevención de conflictos depende de que agentes muy diversos colaboren estratégicamente. Los Estados, las Naciones Unidas y sus organismos especializados, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones regionales, las ONG, los grupos religiosos, el mundo empresarial, los medios de difusión y la comunidad científica, profesional y educativa tienen una importante función que desempeñar. La capacidad de realizar actividades de diplomacia preventiva está en última instancia supeditada a la capacidad internacional para coordinar las iniciativas multilaterales y establecer una división lógica del trabajo. La palabra “coordinación” no suele suscitar interés pero se trata de un problema perpetuo. Pese a su gran número, los comités y reuniones de coordinación no necesariamente aportan mejoras. Es obvio que los Estados y las organizaciones no estatales a menudo tienen inquietudes y programas diversos y que, en zonas donde pueden estallar conflictos catastróficos y donde los agentes externos tienen intereses importantes (y, por lo general, también rivalidades), la coordinación de las acciones preventivas puede resultar especialmente difícil. Esto ofrece a los agentes autóctonos un fácil pretexto para aprovechar las disensiones entre los agentes externos. Cuando a este hecho se suma la necesidad de coordinar y repartir las tareas entre los distintos organismos y de establecer una secuencia temporal flexible para la aplicación de las medidas preventivas, la coherencia estratégica se convierte en un objetivo sumamente difícil de alcanzar.

3.37 En las iniciativas de prevención directa es imprescindible contar con una estrategia operacional del tipo propuesto, entre otros, por la Comisión Carnegie. Conviene que exista un agente principal que organice la prevención multilateral para así evitar que se encargue de hacerlo un comité, con la incoherencia estratégica que ello implicaría. Además, es importante integrar los proyectos de desarrollo de efecto rápido en las iniciativas diplomáticas. También sería muy conveniente disponer de una reserva de fondos para el desarrollo que no esté sujeta a restricciones y pueda ser utilizada por terceros de forma casi inmediata, algo que actualmente no existe dentro de las Naciones Unidas y que desde hace tiempo limita

considerablemente la capacidad de los mediadores para “seducir” a las partes en una controversia y de emprender las más rudimentarias medidas de fomento de la confianza.

3.38 Los medios de difusión desempeñan un papel especialmente importante en la prevención de los conflictos, sobre todo porque pueden advertir a los responsables políticos –y a la opinión pública que influye en sus decisiones– de las desastrosas consecuencias que puede acarrear la inacción. Los acontecimientos más inmediatos y espectaculares siempre tenderán a despertar un mayor interés pero se puede y se debe hacer mucho más por detectar los problemas en su etapa incipiente, explicar los riesgos humanos que conllevan e inducir a quien corresponda a tomar las medidas adecuadas.

3.39 La prevención de los conflictos ha de integrarse en las políticas, la planificación y los programas nacionales, regionales e internacionales. Hay que pedir a los Estados Miembros que presenten al Secretario General informes periódicos y actualizados sobre sus medios, capacidades y prácticas en materia de prevención de conflictos, tanto a nivel nacional como dentro de su contribución a las iniciativas mundiales de prevención. Las organizaciones regionales y subregionales también deben aportar sus experiencias y planes a este esfuerzo mundial, haciendo de las Naciones Unidas el depositario de los mejores instrumentos, prácticas y estrategias. Para que la prevención de conflictos sea eficaz, sea preciso sobre todo poner en relación a los diversos ministerios que intervienen en la labor preventiva: desarrollo, relaciones exteriores, finanzas y defensa. Tanto los donantes como los destinatarios han de empezar a estructurar su planteamiento de la prevención de conflictos para garantizar la coherencia, la continuidad de los esfuerzos y una repercusión real.

3.40 La Comisión está firmemente convencida de que es esencial dedicar a la prevención más recursos y energías y una mayor competencia y determinación. En repetidas ocasiones se ha subrayado la necesidad de que las iniciativas de prevención sean más sólidas y eficaces (así lo hizo el Secretario General en el informe, bien recibido y muy debatido, que recientemente presentó a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad), pero el compromiso tangible con la prevención sigue siendo débil. Para pasar de las palabras a los hechos, las comunidades locales y nacionales han de estar más dispuestas a tomar medidas que permitan evitar un conflicto y los agentes externos deben demostrar una mayor voluntad de lograr que sus acciones no contribuyan a empeorar la situación. Hay que redoblar los esfuerzos realizados en el plano subregional y regional para prevenir los conflictos y prestar más apoyo a estos esfuerzos en todos los niveles. El sistema de las Naciones Unidas debe ocuparse seriamente de velar por que la información dé lugar a un análisis concreto y práctico y, en general, se requiere una mayor determinación para conseguir que la alerta temprana se traduzca en una acción temprana.

3.41 La comunidad internacional debe fomentar, respaldar y recompensar en la práctica las buenas actitudes respecto de la prevención de conflictos demostradas por los Estados que aún son frágiles y acaban de superar un conflicto o que están situados en zonas propensas a los conflictos. El Banco Mundial y el FMI han de colaborar con las Naciones Unidas y las organizaciones regionales o subregionales para apoyar plenamente a estos Estados que han hecho un esfuerzo concertado por resolver sus problemas de gobernanza, reconciliación y rehabilitación y reconstrucción a largo plazo. La comunidad internacional tiene que ofrecerles con urgencia una asistencia específica y ajustada a sus necesidades, que les permita consolidar esos esfuerzos. Podría crearse, bajo la coordinación de las Naciones Unidas, un equipo de tareas integrado que congregaría a las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y las correspondientes instituciones regionales, subregionales y nacionales y se encargaría de elaborar estrategias concretas para que esos esfuerzos obtuvieran rápidamente el debido reconocimiento y de preparar paquetes de asistencia específicos que fueran más allá de la ayuda tradicional y contemplaran la sostenibilidad a largo plazo en ámbitos como el comercio y la inversión o el desarrollo institucional.

3.42 Por encima de los detalles concretos, es preciso que la comunidad internacional modifique radicalmente su mentalidad y pase de una “cultura de la reacción” a una “cultura de la prevención.” Para lograrlo, como nos recuerda el Secretario General, habrá que disponer de “normas sobre la responsabilidad de los Estados Miembros y para contribuir al establecimiento de prácticas de prevención en los planos local, nacional, regional y mundial.” Esta es una tarea que está pendiente desde hace demasiado tiempo.

3.43 Si no nos comprometemos verdaderamente con la prevención de conflictos en todos los niveles –sin dedicar más energías y estímulos a esta labor–, nuestros semejantes seguirán siendo asesinados inútilmente y los conflictos continuarán provocando un irresponsable derroche de valiosos recursos que deberían destinarse al desarrollo socioeconómico. Ha llegado el momento de que todos asumamos la responsabilidad práctica de impedir esta pérdida innecesaria de vidas humanas y nos dispongamos a actuar para prevenir y no sólo después de que se haya producido un desastre.

4. LA RESPONSABILIDAD DE REACCIONAR

4.1 La “responsabilidad de proteger” implica ante todo la responsabilidad de reaccionar ante situaciones en que exista una imperiosa necesidad de protección humana. Cuando las medidas preventivas no logran resolver o atajar el problema y cuando un Estado no puede o no quiere solucionarlo, puede ser preciso que otros miembros de la comunidad general de Estados tengan que adoptar medidas intervencionistas. Estas medidas coercitivas pueden ser de carácter político, económico o judicial y, en casos extremos –pero sólo en casos extremos– pueden incluir también la acción militar. Como cuestión de principio, en el caso de la reacción, al igual que en el de la prevención, siempre habrá que considerar la adopción de medidas menos intrusivas y coercitivas antes de aplicar otras más coercitivas e intrusivas.

4.2 Para que pueda emprenderse una intervención militar han de cumplirse unos estrictos requisitos mínimos. El umbral puede ser más bajo cuando se trata de medidas políticas, económicas y judiciales, pero ha de ser alto en el caso de la intervención militar, es decir, para que una acción militar esté justificada las circunstancias deben ser realmente graves. Sin embargo, los requisitos mínimos y las condiciones “desencadenantes” no son el único elemento que hay que tener en cuenta: existen además una serie de principios precautorios que deben respetarse para que la intervención siga siendo defendible en principio y factible y aceptable en la práctica.

MEDIDAS PREVIAS A LA ACCIÓN MILITAR

4.3 El hecho de que las medidas de prevención de las causas profundas o de prevención directa no hayan logrado evitar o frenar una crisis humanitaria o un conflicto no implica necesariamente que se requiera una intervención militar. Siempre que sea posible habrá que estudiar primero otras medidas coercitivas previas, en particular varios tipos de sanciones políticas, económicas y militares.

4.4 Las sanciones restringen la capacidad de los Estados para interaccionar con el mundo exterior pero no les impiden actuar físicamente dentro de sus fronteras. Estas medidas tienen por objetivo persuadir a las autoridades correspondientes de que realicen o se abstengan de realizar una acción concreta. Por el contrario, la intervención militar interfiere directamente en la capacidad de una autoridad interna para operar en su propio territorio, suplanta de hecho a la autoridad interna y pretende (al menos a corto plazo) resolver por sí misma el problema o la amenaza en cuestión. Por estos motivos y debido a los riesgos inherentes que conlleva todo uso de una fuerza que puede ser letal, la posibilidad de una acción militar coercitiva siempre ha provocado inquietudes más generalizadas e intensas que la imposición de sanciones políticas, diplomáticas o económicas.

4.5 Aunque las medidas coercitivas no militares son en general preferibles al uso de la fuerza, también pueden constituir un arma contundente que a menudo tiene efectos indiscriminados, por lo que deben utilizarse con sumo cuidado para evitar que causen más daño que bien, especialmente a la población civil. En particular, las sanciones económicas generalizadas han sido objeto de crecientes críticas en los últimos años y muchos han señalado que las penalidades que causan a la población civil suelen ser desproporcionadas en comparación con su probable influencia en el comportamiento de los agentes principales. Además, con el transcurso del tiempo, van surgiendo fallos y deficiencias en la aplicación de estas sanciones, sobre todo cuando la supervisión es mala, cosa que ha ocurrido casi siempre. En los últimos años, las sanciones dirigidas contra los grupos dirigentes y los cuerpos de seguridad que cometen graves violaciones de los derechos humanos se han convertido en una alternativa cada vez más frecuente a las sanciones generalizadas y se están haciendo esfuerzos crecientes por aumentar su eficacia. Actualmente es habitual que tanto en el Consejo de Seguridad como en el derecho internacional se excluya de las

sanciones a los alimentos y los suministros médicos, si bien la entrega de suministros médicos a los combatientes continúa de cuando en cuando suscitando polémicas.

4.6 Los intentos de delimitar mejor las sanciones a fin de mitigar su repercusión en los civiles inocentes y potenciar su influencia en los agentes decisorios se han centrado en tres ámbitos: el militar, el económico y el político o diplomático. En los tres casos, es fundamental que exista una supervisión eficaz para que las medidas tengan alguna posibilidad de surtir efecto.

4.7 En el ámbito militar:

- ❑ Los embargos de armas son un importante instrumento que el Consejo de Seguridad y la comunidad internacional pueden utilizar cuando surge o es inminente un conflicto. Estos embargos incluyen generalmente la venta de equipamiento militar y piezas de repuesto.
- ❑ Poner fin a los programas de cooperación y entrenamiento militar es otra medida corriente, aunque menos enérgica, que los Estados usan o amenazan con usar para lograr el cumplimiento de las normas internacionales, aunque sus resultados son variables.

4.8 En el ámbito económico:

- ❑ Las sanciones financieras pueden tener por objetivo los activos externos de un país, un movimiento rebelde, una organización terrorista o ciertos dirigentes. Cuando las sanciones van dirigidas contra individuos concretos, cada vez es más frecuente que incluyan también a sus familiares directos.
- ❑ La restricción de las actividades que generan ingresos, como las relacionadas con el petróleo, los diamantes, la madera y las drogas, está cobrando una creciente importancia dentro de las sanciones selectivas, porque normalmente es más fácil acceder a esas actividades que a las ganancias que producen y porque, con frecuencia, los beneficios obtenidos no son sólo un medio de iniciar o mantener un conflicto sino que constituyen su motivación central.
- ❑ La limitación del acceso a los productos derivados del petróleo puede ser una buena forma de restringir las operaciones militares, aunque también pueden tener efectos amplios y a menudo devastadores en la población civil y la economía local.
- ❑ En algunos casos se han impuesto prohibiciones del tráfico aéreo, que por lo general afectan a los vuelos internacionales desde o hacia ciertos lugares.

4.9 En el ámbito político y diplomático:

- ❑ Aunque en el pasado la reducción de la representación diplomática de un Estado, incluida la expulsión de funcionarios, solía considerarse básicamente como un gesto simbólico que, en gran medida, suponía un intento de granjearse el favor de la opinión pública, hoy resulta una medida cada vez más pertinente y útil para tratar de limitar las transacciones ilícitas, ya tengan por objeto la venta de ciertos productos como los diamantes extraídos ilegalmente o las drogas, o la compra de armas y otros materiales militares, o la transferencia de fondos.
- ❑ La restricción de los viajes, sobre todo a destinos internacionales donde existen importantes centros comerciales, ha demostrado ser de utilidad cuando se aplica a ciertos dirigentes o individuos y a sus familias.
- ❑ La suspensión de la condición de miembro o la expulsión de determinados órganos internacionales o regionales y la consiguiente pérdida no sólo del prestigio nacional sino también de las oportunidades de cooperación técnica o asistencia financiera que esos órganos prestan a los países, es otro instrumento cada vez más utilizado.
- ❑ La negativa a admitir a un país en el seno de una organización es corolario de lo anterior y en ocasiones ha surtido efecto.

LA DECISIÓN DE INTERVENIR

Sólo en casos extremos

4.10 En casos extremos y excepcionales, la responsabilidad de reaccionar puede hacer que sea necesario recurrir a la acción militar. Pero, ¿qué es un caso extremo? y ¿cómo determinar si una intervención militar es, a primera vista, justificable?

4.11 Al igual que en otros casos, el punto de partida es el principio de no intervención y cualquier excepción a esta norma deberá justificarse. Todos los miembros de las Naciones Unidas están interesados en mantener un orden de Estados soberanos, autónomos y responsables pero interdependientes. Por lo general, la mejor forma de salvaguardar este interés es que todos los Estados, tanto los grandes como los pequeños, se abstengan de intervenir o interferir en los asuntos internos de los demás. En su mayoría, las disensiones internas de carácter político o civil, e incluso los conflictos, que tienen lugar dentro de los Estados, no requieren una intervención coercitiva de las potencias extranjeras. La regla de no injerencia no sólo protege a los Estados y los gobiernos sino también a los pueblos y las culturas, y permite a las sociedades mantener las diferencias religiosas, étnicas y de civilización que tanto valoran.

4.12 La norma de no intervención es el equivalente, en las relaciones internacionales, del principio hipocrático “ante todo no hacer daño”. La injerencia en los asuntos internos de un Estado suele ser perjudicial, ya que puede desestabilizar el orden de los Estados y avivar las luchas étnicas o civiles. Cuando ciertas fuerzas internas que intentan oponerse a un Estado creen que pueden lograr el apoyo exterior mediante campañas de violencia, el orden interno de todos los Estados puede verse comprometido. La regla de no injerencia anima a los Estados a resolver sus propios problemas internos y a evitar que se extiendan y se conviertan en una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

4.13 No obstante, hay circunstancias excepcionales en las que el propio interés que todos los Estados tienen en mantener la estabilidad del orden internacional les obliga a reaccionar 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 unas masacres, un genocidio o una depuración étnica en gran escala. Durante sus consultas, la Comisión descubrió que incluso en Estados donde la oposición a las violaciones de la soberanía era muy fuerte, solía admitirse que ciertas situaciones de emergencia constituían una excepción al principio de no intervención. La opinión general era que, para que un caso fuera excepcional, debía darse la circunstancia de que la violencia fuera tal que conmoviera la conciencia de la humanidad o representara un peligro claro e inminente para la comunidad internacional hasta el punto de exigir una intervención militar coercitiva.

4.14 Dado que existe amplio acuerdo internacional sobre la necesidad, en casos excepcionales de riesgo humanitario, de emprender una acción militar coercitiva transfronteriza, habrá que definir con gran precisión las circunstancias excepcionales, a fin de aumentar al máximo las posibilidades de alcanzar el consenso en un caso determinado. ¿Cuál es exactamente el límite a partir del cual la violencia, los abusos u otras violaciones justifican el uso coercitivo de la fuerza militar dentro de las fronteras de un Estado? ¿Hay que cumplir también otros requisitos antes de tomar la decisión de intervenir?

Seis requisitos para la intervención militar

4.15 Tal vez no sea tan difícil como parece a simple vista establecer ciertos criterios para la intervención militar con fines de protección humana que puedan ser objeto de acuerdo. Si bien es cierto que actualmente hay casi tantas listas de criterios como contribuciones se han hecho a las publicaciones y al debate político sobre el tema, la diferente extensión de esas listas y la distinta terminología utilizada en ellas no debe hacernos olvidar que son muchísimos los puntos comunes en cuanto a las cuestiones fundamentales.

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

4.17 El factor *autoridad competente* (quién puede autorizar una intervención militar) es crucial, por lo que se trata en profundidad en el Capítulo 6. El principio de *causa justa* (cuándo el daño es suficiente para justificar una intervención militar pese al principio de no injerencia) es la segunda cuestión que requiere más análisis y es el tema de la próxima sección de este capítulo. Los otros cuatro criterios, cada uno de los cuales añade un elemento de prudencia o precaución a la adopción de decisiones, se abordan juntos en la última sección de este capítulo.

CRITERIOS MÍNIMOS: CAUSA JUSTA

4.18 Hasta ahora, los llamamientos a la intervención con fines de protección humana se han basado en muy diversos motivos, circunstancias y condiciones, y durante nuestras consultas se propusieron otros muchos criterios para la intervención. La Comisión opina que el número de excepciones al principio de no injerencia debe ser limitado. La intervención militar con fines de protección humana es una medida excepcional y extraordinaria y para que esté justificada ha de existir, o ser inminente, un daño humano grave e irreparable.

4.19 En opinión de la Comisión, la intervención militar con fines de protección humana está justificada cuando se dan dos amplios conjuntos de circunstancias, es decir, cuando se trata de atajar o evitar:

- ❑ *grandes pérdidas de vidas humanas, reales o previsibles, con o sin intención genocida, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado, o de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado; o*
- ❑ *una “depuración étnica” en gran escala, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación.*

Si se cumple al menos una de estas dos condiciones, consideraremos que se ha satisfecho ampliamente el componente “causa justa” de la decisión de intervenir.

4.20 Es importante aclarar cuáles son las circunstancias que están incluidas en estas dos condiciones y cuáles quedan excluidas de ellas. A juicio de la Comisión, estas condiciones *incluyen* normalmente los siguientes tipos de situaciones que conmueven las conciencias:

- ❑ los actos definidos en el marco de la Convención contra el Genocidio de 1948, que conllevan grandes pérdidas de vidas humanas reales o inminentes;
- ❑ grandes pérdidas de vidas humanas reales o inminentes, sean o no producto de una intención genocida e impliquen o no la acción de un Estado;
- ❑ diferentes tipos de “depuración étnica,” como el asesinato sistemático de los miembros de un grupo concreto con el fin de reducir o eliminar su presencia en una zona determinada; el traslado sistemático de los miembros de un grupo concreto fuera de una determinada zona geográfica; los actos de terror encaminados a forzar la huida de ciertas personas; y la violación sistemática de mujeres de un grupo determinado con objetivos políticos (ya sea como otra forma de terrorismo o para modificar la composición étnica de dicho grupo);
- ❑ los crímenes de lesa humanidad y las infracciones de las leyes de la guerra, tal como se definen en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, así como en otros instrumentos, que conlleven matanzas o depuraciones étnicas en gran escala;
- ❑ el colapso de un Estado, que expone a la población a la inanición masiva o la guerra civil; y
- ❑ las catástrofes naturales o ecológicas de grandes proporciones, a las que el Estado no quiera o no pueda hacer frente ni solicitar asistencia, y que provoquen o puedan provocar importantes pérdidas humanas.

4.21 En las dos situaciones generales expuestas –grandes pérdidas humanas y depuración étnica–, los actos han de cometerse “a gran escala” para justificar una intervención militar. No intentaremos cuantificar

la expresión “a gran escala”: puede haber divergencia de opiniones en ciertos casos marginales (por ejemplo, cuando la acumulación de diversos incidentes en pequeña escala podrían provocar atrocidades en gran escala) pero, en la práctica, la mayoría de las situaciones no suscitan grandes desacuerdos. Sin embargo, está claro que puede ser legítimo emprender una acción militar como medida de previsión cuando existan pruebas evidentes de que podrían producirse matanzas a gran escala. Sin esta posibilidad de actuar en previsión de lo que pueda ocurrir, la comunidad internacional se encontraría en una posición ética insostenible: estaría obligada a esperar a que comenzara el genocidio sin poder hacer nada por impedirlo.

4.22 Los principios que hemos especificado no suponen un intento de distinguir entre las situaciones en que la matanza o la depuración étnica está provocada por la acción –o la inacción deliberada– de un Estado y las situaciones en que el Estado ha fallado o se ha colapsado. En un Estado fallido o colapsado, en que no hay un gobierno que pueda ejercer efectivamente la responsabilidad soberana de proteger a la población, el principio de no intervención parece perder fuerza. Pero cuando se trata del criterio mínimo de “causa justa,” es decir, de determinar si la gravedad de las circunstancias justifica una intervención, no importa, desde el punto de vista ético, si los agentes que ponen en peligro a las personas son estatales o no.

4.23 Los principios que hemos definido tampoco establecen distinciones entre los abusos que se producen enteramente dentro de las fronteras de un Estado, sin consecuencias transfronterizas inmediatas, y los que tienen repercusiones más amplias. En efecto, estamos convencidos de que, en casos extremos de este tipo, que conmueven las conciencias, normalmente se cumple el criterio de la amenaza contra la paz y la seguridad internacionales exigido por el Capítulo VII de la Carta como condición previa para que el Consejo de Seguridad autorice una intervención militar. La práctica del Consejo de Seguridad en el decenio de 1990 indica que el Consejo está dispuesto a autorizar despliegues coercitivos cuando una crisis, a todos los efectos prácticos, confinada dentro de las fronteras de un Estado concreto.

4.24 La Comisión desea indicar claramente que, si bien las condiciones relativas al criterio de “causa justa” ofrecen un marco bastante amplio, excluyen ciertas situaciones de las que a veces se ha dicho que justificaban el uso coercitivo de la fuerza militar con fines de protección humana.

4.25 En primer lugar, la Comisión no ha caído en la tentación de mencionar como motivo de intervención militar las violaciones de los derechos humanos que no entran del todo en la categoría de matanza o depuración étnica, por ejemplo, la discriminación racial sistemática, el encarcelamiento sistemático u otro tipo de represión de los opositores políticos. En estos casos resultaría muy conveniente estudiar la posibilidad de imponer sanciones políticas, económicas o militares pero, a juicio de la Comisión, no justificarían una acción militar con fines de protección humana.

4.26 En segundo lugar, la Comisión ha adoptado una perspectiva análoga respecto de aquellos casos en que a una población que se ha pronunciado claramente a favor de un régimen basado en la democracia se le niegan sus derechos democráticos mediante un golpe militar. El derrocamiento de un gobierno democrático es un asunto grave que exige acciones internacionales concertadas, como la imposición de sanciones y la suspensión o retirada de los créditos, la condición de miembro de la comunidad de Estados y el reconocimiento internacional, y que puede llegar a repercutir en la seguridad de toda la región, por lo que el Consejo de Seguridad estaría dispuesto a autorizar una intervención militar (incluso por parte de una organización regional) por el tradicional motivo de la amenaza contra “la paz y la seguridad internacionales.” Asimismo, puede darse el caso de que el gobierno derrocado pida de forma expresa un apoyo militar que claramente se le podría prestar en virtud de las disposiciones sobre legítima defensa contenidas en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Pero la Comisión opina que, en este como en otros instrumentos, la intervención militar con fines de protección humana debe limitarse exclusivamente a las situaciones en que se produzcan o sean inminentes grandes pérdidas de vidas civiles o depuraciones étnicas.

4.27 En tercer lugar, por lo que atañe al uso de la fuerza militar por parte un Estado para rescatar a ciudadanos suyos que se encuentran en territorio extranjero, razón que a veces se ha aducido para justificar la “intervención humanitaria,” estimamos que nuevamente se trata de un caso que está contemplado en los

instrumentos de derecho internacional existentes, y en particular en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Lo mismo ocurre con la utilización de la fuerza como respuesta a un ataque terrorista contra el territorio y los ciudadanos de un Estado: una acción militar justificada encontraría respaldo en el Artículo 51 y las disposiciones generales del Capítulo VII, como indicó el Consejo de Seguridad en las resoluciones aprobadas tras el 11 de septiembre de 2001.

La cuestión de las pruebas

4.28 Aunque exista un consenso sobre el tipo de situaciones que pueden justificar una intervención militar, seguirá siendo necesario determinar en cada caso si los acontecimientos sobre el terreno se ajustan realmente a los criterios expuestos, es decir, que se produzcan o sean inminentes grandes pérdidas de vidas humanas o depuraciones étnicas a gran escala. Con frecuencia se relatarán “hechos” y versiones contradictorias de los sucesos, a menudo con el fin específico de influenciar o confundir a la opinión pública exterior. Es difícil pero esencial obtener información exacta e imparcial.

4.29 Lo ideal sería disponer de un informe preparado por una fuente no gubernamental imparcial y universalmente respetada sobre la gravedad de la situación y la incapacidad o falta de voluntad del Estado en cuestión para resolverla de modo satisfactorio. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) es un candidato obvio y a menudo se nos mencionó su nombre, pero por razones comprensibles –que obedecen a su necesidad de permanecer y mostrarse totalmente al margen de las decisiones políticas y poder operar sobre el terreno en cualquier lugar– no está en absoluto dispuesto a asumir esta función.

4.30 Resulta difícil idear una solución institucional al problema de las pruebas que elimine cualquier duda o discusión sobre el cumplimiento del criterio de “causa justa” en todos los casos. Pero hay otras maneras de obtener información y evaluaciones fidedignas y de dejar que las pruebas hablen por sí mismas. Los informes preparados por órganos y organismos de las Naciones Unidas –como los Altos Comisionados para los Derechos Humanos y para los Refugiados– dentro de su labor habitual son importantes, al igual que pueden serlo los análisis que para sus propios fines llevan a cabo otras organizaciones internacionales y no gubernamentales que gozan de credibilidad y, en ocasiones, los medios de difusión.

4.31 Además, cuando se cuestiona la existencia de las condiciones que podrían justificar una intervención con fines de protección humana y hay tiempo suficiente, el Consejo de Seguridad o el Secretario General pueden enviar una misión independiente de investigación para obtener información precisa y realizar una evaluación imparcial de determinada situación. La Comisión cree que es particularmente conveniente que el Secretario General solicite el asesoramiento de testigos objetivos y bien situados y de quienes conocen a fondo la situación. El Artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas confiere al Secretario General una enorme autoridad, hasta ahora claramente infrautilizada, para “llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales:” este poder podría tener una grandísima influencia en el presente contexto.

OTROS CRITERIOS PRECAUTORIOS

4.32 Para que se justifique y se considere que se justifica la decisión de intervenir militarmente han de cumplirse desde un principio otras cuatro condiciones esenciales: intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables. La Comisión estima que, si el Consejo de Seguridad y los Estados Miembros tienen en cuenta todas estas condiciones, junto con el criterio mínimo de “causa justa,” al adoptar decisiones políticas, se podrá delimitar estrictamente el uso coercitivo de la fuerza militar con fines de protección humana. Nuestro objetivo no es dar licencia a la agresión con buenas palabras ni proporcionar a los Estados fuertes nuevos pretextos para llevar a cabo sus dudosos designios estratégicos, sino fortalecer el orden de los Estados ofreciendo directrices claras para que la comunidad internacional pueda emprender acciones concertadas cuando se dé la circunstancia excepcional de que la violencia dentro de un Estado suponga una amenaza para todos los pueblos.

Intención correcta

4.33 El propósito fundamental de la intervención debe ser atajar o evitar el sufrimiento humano. Todo uso de la fuerza militar que desde un principio tenga por objetivo, por ejemplo, modificar las fronteras o promover las reivindicaciones de autodeterminación de un grupo beligerante carecerá de justificación. Tampoco el derrocamiento de un régimen es de por sí un objetivo legítimo, aunque para cumplir el mandato de proteger pueda resultar imprescindible privar a dicho régimen de la capacidad de perjudicar a su población y, según los casos, se adoptarán distintas medidas para lograrlo. Tal vez no pueda evitarse la ocupación de un territorio pero esta no debe constituir un fin en sí misma y desde el principio debe existir un claro compromiso de devolver el territorio a sus dueños soberanos en cuanto concluyan las hostilidades o, si ello no es posible, de establecer una administración transitoria bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

4.34 Una buena manera de respetar el criterio de “intención correcta” es que la intervención militar siempre tenga carácter colectivo o multilateral y nunca sea llevada a cabo por un solo país. También conviene saber hasta qué punto la intervención cuenta con el apoyo de las personas a las que se pretende beneficiar, si se ha tomado en consideración la opinión de otros países de la región y si esta es positiva. En algunos foros, estos factores constituyen criterios independientes, pero la Comisión piensa que se trata más bien de subcomponentes del elemento más general de intención correcta.

4.35 Puede que los motivos humanitarios no siempre sean los únicos que impulsan al Estado o los Estados que participan en la intervención, incluso aunque esta cuente con la autorización del Consejo de Seguridad. El altruismo absoluto—la total ausencia de mezquinos intereses personales— puede ser un ideal pero no siempre se da en la realidad, ya que lo normal, en las relaciones internacionales como en las demás esferas, es que se combinen distintos motivos. Además, dado que toda acción militar conlleva gastos presupuestarios y un riesgo para el personal, al Estado que interviene tal vez le resulte políticamente imprescindible alegar que tiene cierto interés en la intervención, por muy altruista que sea su motivación primordial. Aparte de los intereses económicos y estratégicos, un Estado podría aducir, por ejemplo, su deseo comprensible de evitar que en un país vecino se produzca un éxodo de refugiados se cree un santuario para los productores de drogas o los terroristas.

4.36 La mejor respuesta que puede darse a los grupos internos que, cuando se lleva a cabo una intervención con fines de protección humana, exigen de hecho a su gobierno que en vez de comportarse de modo altruista con lo que denominamos “intención correcta,” sólo tengan en cuenta el interés de su propio país, es que en nuestros días el civismo internacional es realmente una cuestión de interés nacional. Dada la interdependencia del mundo actual, las crisis que se tienen lugar en “lejanos países de los que poco sabemos” pueden muy bien generar graves problemas en otras zonas (éxodos de refugiados, pandemias, terrorismo, tráfico de estupefacientes, delincuencia organizada, etc.), de ahí que interese a todos los Estados cooperar en la solución de esos problemas, aparte de que tengan la obligación humanitaria de hacerlo. Volveremos sobre esta cuestión en el último capítulo del informe.

Último recurso

4.37 Hay que explorar todas las vías diplomáticas y no militares de prevención o solución pacífica de las crisis humanitarias. La responsabilidad de reaccionar mediante la coerción militar sólo puede justificarse cuando se haya cumplido por completo la responsabilidad de prevenir. Esto no tiene por qué significar literalmente que se hayan intentado todas y cada una de las opciones y que hayan fracasado, pues con frecuencia no hay tiempo para hacerlo. Pero sí implica que deben existir motivos razonables para creer que, en todo caso, si se hubiera intentado aplicar tal o cual medida no habría surtido efecto.

4.38 Si la crisis en cuestión obedece a un conflicto entre un Estado parte y una minoría insurgente, habrá que persuadir a las partes de que negocien. La posibilidad de alcanzar acuerdos de cesación del fuego, que en caso necesario irían acompañados del despliegue de observadores y fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz, es siempre una opción preferible a las respuestas militares coercitivas. La solución a largo plazo de los conflictos generados por las presiones de minorías étnicas o secesionistas dentro de un Estado se basará a menudo en un cierto compromiso de devolución de poderes que garantice a la minoría su autonomía lingüística, política y cultural, preservando a un tiempo la integridad del Estado en cuestión. Sólo cuando se intente de buena fe lograr un compromiso de este tipo bajo la supervisión o el patrocinio de la comunidad internacional y esos intentos fracasen por la intransigencia de una o ambas partes y cuando se prevean o se produzcan actos de violencia generalizados, se podrá considerar la posibilidad de que las potencias extranjeras emprendan una acción militar.

Medios proporcionales

4.39 La escala, duración e intensidad de una intervención militar deben tener el mínimo nivel necesario para lograr el objetivo humanitario propuesto. Los medios han de guardar proporción con los fines y ajustarse a la magnitud de la provocación inicial. Asimismo, la repercusión en el sistema político del país deberá limitarse a lo que sea imprescindible para conseguir el propósito de la intervención. Aunque en cada caso puedan discutirse las implicaciones concretas de estas restricciones, los principios están muy claros.

4.40 Es obvio que en estas situaciones han de respetarse plenamente las normas del derecho internacional humanitario. De hecho puede argumentarse que en casos así deberían aplicarse normas aún más estrictas, puesto que la intervención conlleva un tipo de acción militar que tiene un objetivo mucho más preciso y específico que la guerra total.

Posibilidades razonables

4.41 La acción militar sólo está justificada si tiene posibilidades razonables de tener éxito, es decir, de atajar o evitar las atrocidades o el sufrimiento que la provocaron. La intervención militar no se justifica si no puede lograrse realmente la protección o si se teme que la intervención podría ser más perjudicial que la inacción absoluta. En particular, una acción militar con fines limitados de protección humana resulta injustificable si durante su transcurso desencadena un conflicto mayor. Puede ocurrir que el rescate de algunos seres humanos exija un precio inaceptable, quizás una conflagración regional más amplia con la participación de importantes potencias militares. En estos casos, aunque nos duela reconocerlo, ya no está justificada una acción militar coercitiva.

4.42 En términos puramente utilitarios, la aplicación de este principio precautorio podría descartar la posibilidad de emprender una acción militar contra cualquiera de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, aunque se cumplieran todas las demás condiciones para la intervención descritas anteriormente. Es difícil imaginar que pudiera evitarse el estallido de un conflicto de gran magnitud o que pudiera lograrse el objetivo original si se emprendiera una acción de este tipo contra uno de ellos, y lo mismo sucede con otras grandes potencias que no son miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Esto vuelve a plantear la cuestión de la dualidad de criterios pero, como en otros temas, la posición de la Comisión es muy clara: el hecho de que no se pueda intervenir en todos los casos en que la intervención estaría justificada no es excusa para que no se intervenga en ningún caso.

4.43 Se pueden ejercer otro tipo de presiones sobre las grandes potencias, como ocurrió, por ejemplo, en el caso de Indonesia y Timor Oriental, y en casos así se puede y se debe considerar la posibilidad de emprender otros tipos de acciones colectivas –incluida la imposición de sanciones– como parte de la responsabilidad de proteger.

5. LA RESPONSABILIDAD DE RECONSTRUIR

OBLIGACIONES DESPUÉS DE LA INTERVENCIÓN

Consolidación de la paz

5.1 La responsabilidad de proteger implica la responsabilidad no sólo de prevenir y reaccionar, sino de pasar a continuación a reconstruir. Esto significa que si se decide intervenir militarmente –porque un Estado es incapaz de ejercer su autoridad para cumplir con su “responsabilidad de proteger” o porque ha renunciado a hacerlo– debe existir una voluntad real de ayudar a consolidar una paz duradera y promover la gobernanza y el desarrollo sostenible. Los agentes internacionales, en colaboración con las autoridades locales, han de restaurar la seguridad y el orden público con el objetivo de transferir progresivamente a dichas autoridades la responsabilidad y la autoridad de reconstruir.

5.2 Para garantizar la reconstrucción y la rehabilitación sostenibles habrá que dedicarles fondos y recursos adecuados, cooperar estrechamente con la población local y tal vez permanecer en el país durante un cierto período de tiempo después de que se hayan logrado los objetivos iniciales de la intervención. Han sido demasiados los casos en que no se ha reconocido suficientemente que existe la responsabilidad de reconstruir, se ha administrado mal el éxito de la intervención, el deseo de contribuir a la reconstrucción ha sido escaso y los países han acabado por descubrir que siguen teniendo que afrontar los problemas subyacentes que provocaron la intervención.

5.3 Al contemplar la posibilidad de una intervención militar, también es fundamental disponer de una estrategia relativa al período posterior a la intervención. La intervención militar es sólo uno más de los diversos instrumentos destinados a impedir que surjan, se intensifiquen, se extiendan, persistan o se repitan los conflictos y las situaciones de emergencia humanitaria. Una estrategia de este tipo debe contribuir a que las condiciones que ocasionaron la intervención militar no se reproduzcan ni vuelvan simplemente a salir a la superficie.

5.4 Los procesos más fructíferos de reconciliación no siempre tienen su origen en los diálogos políticos de alto nivel o en las actuaciones judiciales (si bien admitimos que las comisiones de verdad y reconciliación pueden desempeñar un papel positivo después de ciertos conflictos). La mejor forma de lograr una verdadera reconciliación son las iniciativas emprendidas sobre el terreno, en las que los antiguos adversarios de la lucha armada aúnan esfuerzos para reconstruir su comunidad o crear condiciones razonables de vida y empleo en los nuevos asentamientos. La reconciliación real y duradera se consigue mediante una labor diaria y sostenida de reparación de infraestructuras, reconstrucción de las viviendas, siembra y cosecha y cooperación en otras actividades productivas. El apoyo externo a las iniciativas de reconciliación ha de tener en cuenta la necesidad de fomentar esta cooperación y de establecer vínculos dinámicos con los esfuerzos conjuntos de desarrollo de los antiguos oponentes.

5.5 En su informe de 1998 titulado *Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África*, el Secretario General expuso con gran claridad la índole y la justificación de la labor de consolidación de la paz después de los conflictos:

Por “consolidación de la paz después de los conflictos” entiendo las medidas que se adoptan una vez terminado un conflicto armado para afianzar la paz y evitar que rebrote

aqué. La experiencia demuestra que, para consolidar la paz después de un conflicto, no bastan las medidas puramente diplomáticas y militares, sino que se necesita un programa de consolidación de la paz integrado en el que se tengan en cuenta los diversos factores que han causado el conflicto o que amenazan con provocarlo. Para consolidar la paz, tal vez haya que crear instituciones nacionales o afianzarlas, vigilar la celebración de elecciones, promover el respeto de los derechos humanos, ayudar a ejecutar programas de reinserción y rehabilitación y crear las condiciones necesarias para reanudar el proceso de desarrollo. Las actividades de consolidación de la paz no son un sustituto de las actividades humanitarias y de desarrollo que ya se hayan puesto en marcha en los países que acaban de pasar por una crisis, sino que tienen por objeto apoyarse en ellas para lograr más progresos, complementarlas o reorientarlas para disminuir el peligro de que rebrote el conflicto y ayudar a crear las condiciones más idóneas para la reconciliación, la reconstrucción y la recuperación.

5.6 A continuación, el Secretario General pasa a describir con más detalle lo que hay que hacer después de un conflicto, o en nuestro caso después de una intervención:

Las sociedades que acaban de salir de un conflicto tienen necesidades especiales. Para evitar que se reavive el conflicto y sentar, al mismo tiempo, unos cimientos sólidos para el desarrollo, debe hacerse hincapié en prioridades fundamentales como la de fomentar la reconciliación y mostrar respeto de los derechos humanos; promover la integración política y la unidad nacional; garantizar que los refugiados y los desplazados; puedan repatriarse y volver a establecerse lo antes posible, con garantías de seguridad y sin contratiempos; reinsertar a los ex combatientes y a otras personas en la sociedad productiva; frenar la compraventa de armas de pequeño calibre, y encauzar los recursos nacionales e internacionales hacia las actividades de reconstrucción y de recuperación económica. Todas estas prioridades están relacionadas entre sí y habrá que realizar un esfuerzo concertado y coordinado en todos los frentes para obtener los resultados deseados.

El mensaje es claro: no hay sustituto para una estrategia clara y efectiva después de la intervención.

5.7 Seguidamente haremos un breve repaso de las principales cuestiones que han de resolver los responsables políticos para ejercer su responsabilidad de reconstruir en los tres ámbitos más esenciales y urgentes, a saber: la seguridad, la justicia y el desarrollo económico. En el Capítulo 7, al tratar de las cuestiones operacionales, volveremos a examinar algunos de estos temas desde el punto de vista de las fuerzas militares que se encuentran sobre el terreno después de una intervención.

Seguridad

5.8 Una de las funciones esenciales de las fuerzas de intervención es ofrecer seguridad y protección básica a todo los integrantes de la población, sea cual sea su origen étnico o su relación con el sector que anteriormente detentara el poder en ese territorio. Después de los conflictos suelen producirse asesinatos por venganza e incluso “depuraciones étnicas inversas” cuando las antiguas víctimas atacan a otros grupos vinculados a sus opresores. Es fundamental que, antes de empezar, las operaciones posteriores a los conflictos prevean esta contingencia y, una vez iniciadas, ofrezcan seguridad efectiva a todas las poblaciones, independientemente de su origen. No pueden existir “minorías culpables” en la fase posterior a la intervención. Todas las personas tienen derecho a la protección básica de su vida y sus bienes.

5.9 Una de las cuestiones más espinosas que normalmente se plantean después de una intervención es el *desarme, la desmovilización y la reintegración* de las fuerzas de seguridad locales. La reintegración normalmente lleva más tiempo pero hasta que no se haya completado no podrá decirse que el proceso ha

tenido éxito. También es imprescindible para restaurar el orden público en el país, ya que los soldados desmovilizados, a menos que se reintegren adecuadamente en la sociedad y dispongan de ingresos sostenibles, probablemente se dedicarán a delinquir o se incorporarán a la oposición política armada. El desarme del personal de las fuerzas militares y de seguridad, junto con las iniciativas encaminadas a recoger armas pequeñas y frenar la entrada en el país de otras nuevas, será un componente esencial de esta labor.

5.10 Otro aspecto del mismo problema es la creación de nuevos ejércitos y cuerpos de policía nacionales, en la medida de lo posible con miembros de las facciones armadas o fuerzas militares que antes eran rivales. Este proceso será vital para la reconciliación nacional y la protección del Estado reconstituido una vez se retiren las fuerzas de intervención. Sin embargo, en numerosos casos, como el de Camboya, el proceso ha resultado demasiado largo para las autoridades de intervención y demasiado caro y delicado para los donantes internacionales que no desean ser acusados en un futuro de rearmar a antiguos enemigos.

5.11 Cada cierto tiempo, los oficiales militares de todo el mundo se quejan de que en las intervenciones y después de ellas se les asignan muchas veces funciones para las que no están entrenados y que corresponden a la policía. La respuesta evidente es que la policía civil sólo puede operar realmente en los países donde funcionan los sistemas jurídicos y judiciales. Aunque la presencia de un cierto número de policías en una operación militar puede ser necesaria desde su inicio, por ejemplo para entrenar a la policía local, probablemente no haya muchas alternativas a la práctica actual de desplegar al principio fuerzas en su mayoría militares e introducir gradualmente efectivos de policía civil cuando mejoran las condiciones y se reconstruyen las instituciones gubernamentales.

5.12 Tanto los políticos como los militares están de acuerdo en que una parte esencial de la planificación previa a la intervención es la *estrategia de retirada* (que no es lo mismo que el calendario de retirada) de las tropas que participan en dicha intervención. Es obvio que organizar una intervención militar sin esa estrategia conlleva grandes riesgos pues una salida no planeada, por no decir precipitada, podría tener consecuencias desastrosas, o en el mejor de los casos desestabilizadoras, para el país y podría servir también para menoscabar incluso los aspectos más positivos de la propia intervención.

Justicia y reconciliación

5.13 En muchas ocasiones, el país donde tiene lugar la intervención militar nunca ha contado con un *sistema judicial* que no fuera corrupto o que funcionara adecuadamente, tanto en el caso de los tribunales como de la policía, o quizás dicho sistema se deterioró o desintegró cuando el propio Estado empezó a fallar. Tanto en los círculos de las Naciones Unidas como fuera de ellos cada vez se comprende mejor, en particular desde la operación realizada por la APRONUC en Camboya a principios del decenio de 1990, la importancia de establecer arreglos transitorios para aplicar la justicia durante una operación y de restaurar los sistemas judiciales lo antes posible después de ella. Es obvio que, si una fuerza de intervención tiene el mandato de impedir que se produzcan nuevas violaciones de los derechos humanos pero no dispone de ningún sistema para llevar a los culpables ante la justicia, este aspecto del mandato no sólo será imposible de cumplir sino que probablemente se menoscabará la credibilidad de toda la operación tanto a nivel local como internacional.

5.14 Varios órganos no gubernamentales han elaborado “modelos jurídicos,” que pueden adaptarse a las condiciones concretas de muy diversas operaciones y que deben considerarse como parte integral de toda estrategia de consolidación de la paz después de un conflicto, en tanto se restablecen las instituciones locales. Entre otras cosas, es preciso redactar un modelo de código penal que pueda utilizarse siempre que no exista un órgano judicial adecuado y aplicarlo en cuanto se inicie la operación para garantizar la protección de las minorías y permitir a las fuerzas de intervención detener a los criminales.

5.15 Una cuestión conexa es el regreso de los refugiados y los *derechos jurídicos de los repatriados* pertenecientes a minorías étnicas o de otro tipo. El trato desigual en la prestación de servicios básicos y de asistencia para la repatriación y el empleo, así como en lo que se refiere a las leyes que regulan la propiedad, indica claramente que esas personas no son bienvenidas. Por ejemplo, la discriminación en

materia de asistencia a la reconstrucción constituyó un grave problema en Croacia, pese a que el derecho a recibirla estaba consagrado por la ley. En todo el mundo, numerosos repatriados han visto frustrados sus intentos de que los tribunales desalojen de sus casas a los que las ocupan temporalmente (que con frecuencia también son refugiados) y les restituyan la legítima posesión de sus bienes. Muchas leyes no contemplan la protección adecuada de los derechos de propiedad o han sido redactadas para disuadir a ciertas personas de regresar o perjudicar a los que deciden hacerlo.

5.16 Entre los impedimentos que han de salvar los repatriados están la dificultad de demostrar que tienen derecho a ocupar inmuebles que antes eran de propiedad colectiva, la principal forma de propiedad en la ex Yugoslavia, por ejemplo; la falta de documentos legales; y la constante obstrucción de las autoridades locales. El problema de los refugiados y los desplazados que tratan de reclamar sus bienes reviste particular gravedad en las zonas urbanas. La presión política a favor de la reubicación de otras familias en las viviendas vacías ha obstaculizado en numerosas ocasiones el retorno de los repatriados y apenas se ha avanzado en la revisión de los derechos jurídicos de los inquilinos urbanos.

5.17 Para facilitar el regreso de los refugiados es preciso eliminar las trabas administrativas y burocráticas, poner fin a la cultura de la impunidad que ampara a los criminales de guerra manifiestos o presuntos y aprobar leyes de propiedad no discriminatorias. Sin embargo, los desahucios por sí solos no resolverán todos los problemas que plantea el retorno de los repatriados. Habrá que construir una cantidad considerable de nuevas viviendas en todo el país y para ello serán fundamentales los proyectos financiados por donantes.

5.18 Además, será necesario estudiar debidamente la cuestión de la sostenibilidad del retorno, que es esencial para que a la larga tenga éxito la repatriación, y que supone crear condiciones socioeconómicas adecuadas para los que regresan. También engloba el acceso a los servicios de salud y educación y demás servicios básicos y guarda relación con otras reformas destinadas, por ejemplo, a erradicar la corrupción, promover la gobernanza y regenerar la economía del país a largo plazo.

Desarrollo

5.19 Una última responsabilidad que incumbe a toda intervención militar respecto de la consolidación de la paz es fomentar, en la medida de lo posible, el crecimiento económico, el renacimiento de los mercados y el desarrollo sostenible. Estas son cuestiones de suma importancia, ya que el crecimiento económico no sólo repercute en el orden público sino que es esencial para la recuperación general del Estado. El corolario lógico de este objetivo es que las autoridades de intervención han de encontrar cuanto antes la manera de poner fin a todas las medidas económicas coercitivas impuestas al país antes de la operación o durante ella y de no prolongar las sanciones generalizadas o punitivas.

5.20 Las autoridades de intervención tienen la obligación concreta de efectuar, de la forma más rápida y fluida posible, la transferencia de las responsabilidades relativas al desarrollo y la ejecución de proyectos a los líderes y los agentes locales que cuentan con la asistencia de organismos nacionales e internacionales de desarrollo.

5.21 Esto no sólo es importante para lograr el desarrollo a largo plazo sino que supone un refuerzo positivo de las medidas de seguridad a corto plazo del tipo mencionado anteriormente: puede hacerse una excelente contribución si se intenta capacitar a los desmovilizados para llevar a cabo nuevas actividades remuneradas y a la vez ejecutar proyectos de reintegración social y económica. Cuanto antes cobren conciencia los ex combatientes de sus futuras opciones y oportunidades, y cuanto antes tenga la comunidad pruebas concretas y tangibles de que la vida civil puede realmente volver a la normalidad en condiciones de seguridad, más positiva será su respuesta en relación con el desarme y las cuestiones conexas.

ADMINISTRACIÓN BAJO LA AUTORIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

5.22 Una adaptación constructiva del Capítulo XII de la Carta de las Naciones Unidas puede proporcionar a las autoridades que realizan una intervención militar en un Estado fallido orientación útil sobre su conducta durante la operación y después de ella. Esto permitiría llevar a cabo de forma ordenada la labor de reconstrucción y rehabilitación en todos sus aspectos, con el apoyo y la asistencia de la comunidad internacional. En este sentido, la disposición más pertinente es el Artículo 76, según el cual los objetivos del régimen son promover el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes del territorio en cuestión; promover el respeto a los derechos humanos; y asegurar tratamiento igual para todos los pueblos de las Naciones Unidas en materias de carácter social, económico y comercial, así como tratamiento igual en la administración de la justicia.

5.23 Otro elemento del Capítulo XII, que a menudo es relevante para las poblaciones de los países en que tiene lugar la intervención, es la libre determinación (Artículo 76, inciso b)). Las operaciones de protección conllevan por lo general el mantenimiento o la restauración de diversas formas de autogobierno y autonomía territorial, lo que a su vez implica que las autoridades de intervención tendrán que facilitar y quizás supervisar, o al menos observar la celebración de elecciones. Con todo, la responsabilidad de proteger es básicamente un principio destinado a conjurar las amenazas contra la vida humana y no un instrumento para lograr objetivos políticos como la mayor autonomía, autodeterminación o independencia de ciertos grupos dentro de un país (aunque estas cuestiones subyacentes pueden guardar relación con los problemas humanitarios que provocaron la intervención militar). La propia intervención no debe servir de fundamento a nuevas reivindicaciones separatistas.

5.24 Siempre es probable que en las Naciones Unidas se observe una resistencia generalizada a resucitar en un modo u otro el concepto de “administración fiduciaria,” con el argumento de que ello supondría una simple injerencia en los asuntos internos de otro Estado. Pero es muy probable que la existencia de “Estados fallidos” genere situaciones que la comunidad internacional no puede ignorar, como sucedió – aunque sin éxito– en Somalia. Posiblemente, el argumento más contundente para rechazar tales propuestas es de índole práctica: llevar a cabo una operación de ese tipo durante el largo período imprescindible para volver a crear una sociedad civil y rehabilitar la infraestructura del Estado tendría un coste elevadísimo. Es muy dudoso que los gobiernos estuvieran dispuestos a proporcionar los recursos necesarios, salvo en raras excepciones y de forma puntual.

PARTICIPACIÓN LOCAL Y LÍMITES DE LA OCUPACIÓN

5.25 La necesidad de permanecer en el país donde tiene lugar la intervención el tiempo suficiente para garantizar la reconstrucción y la rehabilitación sostenibles tiene consecuencias positivas y negativas. Aparte de que, en el mejor de los casos se logre suprimir o al menos mitigar en gran medida las causas profundas del conflicto y restablecer un cierto nivel de gobernanza y estabilidad económica, dicho período puede servir también para que la población se acostumbre mejor a las instituciones y los procesos democráticos si antes no existían en su país. Pero es obvio que la permanencia también puede tener ciertas repercusiones negativas que vale la pena analizar.

Soberanía

5.26 La permanencia en el país de las fuerzas de intervención después de la operación plantea necesariamente problemas de soberanía. La intervención suspende las reivindicaciones de soberanía hasta el punto de que no se puede fomentar o restablecer la gobernanza –así como la paz y la estabilidad– a menos que los que intervienen tengan autoridad sobre el territorio. Pero la suspensión del ejercicio de la soberanía durante la intervención y después de ella es sólo de hecho y no de derecho. Este fue, por ejemplo, el objetivo de los Acuerdos de París de 1991 sobre Camboya, en virtud de los cuales un “Consejo Nacional Supremo” integrado por representantes de las cuatro facciones rivales, transfirió a las Naciones Unidas la autoridad efectiva sobre el país hasta que se celebraran elecciones. De forma similar, puede decirse que Yugoslavia ha visto temporalmente suspendida su soberanía sobre Kosovo, aunque no la ha perdido de

derecho. El objetivo general no es modificar los arreglos constitucionales sino protegerlos. Como se señaló al tratar de la administración fiduciaria, la intervención militar trata de apoyar formas de gobierno que sean compatibles con la soberanía del Estado en cuestión y no menoscabar dicha soberanía.

Dependencia y distorsión

5.27 Es evidente que una ocupación mal gestionada, que trate abiertamente a los habitantes del país como a “enemigos”, o les induzca a creer que los trata como a tales, reducirá las posibilidades de éxito de toda iniciativa de rehabilitación a largo plazo. De igual manera, un programa de reconstrucción y rehabilitación que no preste la debida atención a las prioridades nacionales y excluya la participación del personal local podría crear una dependencia malsana de la autoridad de intervención, paralizar el resurgimiento de la economía y las instituciones locales y postergar indefinidamente el deseo o la capacidad de la población de volver a asumir la responsabilidad de su propio gobierno.

5.28 Aunque se trate de un fenómeno en gran medida inevitable, la repentina afluencia de grandes cantidades de moneda extranjera que suele traer consigo una fuerza militar de intervención (y posteriormente la policía y el personal administrativo) puede provocar graves distorsiones en economías a menudo frágiles y crear expectativas poco realistas al menos entre ciertos segmentos de la población. En algunos casos, las élites locales pueden intentar aprovechar la situación para implantar redes y prácticas corruptas, y es muy probable que se opongan a una retirada temprana de la autoridad de intervención, destruyendo así toda esperanza de lograr la rehabilitación política y económica del país.

5.29 Existe otro aspecto negativo que atañe a las propias autoridades de intervención: cuanto más se prolongue el período posterior más onerosa será la carga financiera y material que habrán de soportar los Estados que llevan a cabo la operación, a menos que estos se cuenten entre los países en desarrollo más ricos. Incluso en ese caso, la perspectiva de enfrentarse a un período en que no se vea la luz al final del túnel es un importante factor que puede disuadir a esos países de asumir en el futuro su responsabilidad de proteger participando en nuevas operaciones, aunque estas tengan plena validez. Al final puede resultar difícil encontrar un equilibrio entre los intereses a largo plazo de la población del país donde tiene lugar la intervención y los de los que intervienen.

Participación local

5.30 Como demuestra el caso de Kosovo, es esencial lograr un equilibrio entre las responsabilidades de los agentes internacionales y locales. Los primeros disponen de los recursos necesarios para contribuir a crear un entorno seguro y empezar el proceso de reconstrucción. Pero las autoridades internacionales deben procurar no confiscar o monopolizar la responsabilidad política sobre el terreno. Por el contrario, han de adoptar medidas para iniciar un proceso político entre las partes y los grupos étnicos rivales en una sociedad que tras el conflicto pueda desarrollar su competencia política local en un marco que favorezca la cooperación entre antiguos adversarios. Sin ese proceso político y sin transferir la responsabilidad de los actores internacionales a los locales, existe un riesgo sustancial de que, en primer lugar, se reanimen los viejos odios étnicos dentro del territorio y, en segundo lugar, de que los actores locales se inhiban y dejen que los agentes internacionales asuman toda la responsabilidad de mediar en las tensiones locales.

5.31 A la larga, el objetivo que persiguen los agentes internacionales después de los conflictos es hacer todo lo posible por hacer innecesaria su presencia. Pueden conseguirlo iniciando procesos políticos en que la responsabilidad de reconstruir la sociedad y establecer pautas de cooperación entre grupos antagónicos corresponda a los agentes locales. Esta devolución de la responsabilidad a la comunidad local es esencial para mantener la legitimidad de la propia intervención. Una intervención destinada a proteger a seres humanos no debe despertar la más mínima sospecha de obedecer a un imperialismo neocolonialista. Por el contrario, la responsabilidad de reconstruir, que se deriva de la obligación de reaccionar, debe tener por objeto restituir la sociedad a los que viven en ella y que son quienes, en última instancia, deben asumir conjuntamente la responsabilidad de su destino futuro.

6. LA CUESTIÓN DE LA AUTORIDAD

6.1 Existe una responsabilidad internacional de proteger a las poblaciones en peligro y la Comisión ha defendido que en ella se incluye la responsabilidad de *reaccionar* con medios adecuados si se produce o es inminente una catástrofe. En casos extremos, la responsabilidad de reaccionar incluye la posibilidad de intervenir militarmente dentro de un Estado para llevar a cabo la protección humana. En el Capítulo 4 hemos expuesto el criterio mínimo y los principios precautorios que deben respetarse en estos casos: causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables. Los criterios han de ser estrictos porque la acción propuesta es en sí misma extrema: la intervención militar implica no sólo una intrusión en un Estado soberano sino el uso de una fuerza mortífera posiblemente a escala masiva. Pero ¿quién tiene derecho a determinar en cada caso concreto si hay que dar luz verde a una intervención militar con fines de protección humana?

FUENTES DE AUTORIDAD SEGÚN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

6.2 El principio fundamental de no intervención se enuncia en el párrafo 4 del Artículo 2 de la Carta, por el que se establece que “Los Miembros de la Organización ... 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 Propósitos de las Naciones Unidas,” y en el párrafo 7 del Artículo 2, que prohíbe a las Naciones Unidas intervenir “en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados.” No se precisa más lo que significa “esencialmente de la jurisdicción interna” y esta cuestión ha suscitado numerosas polémicas, especialmente en el contexto de los derechos humanos.

6.3 En el Artículo 24 de la Carta, se hace una importante puntualización a este principio fundamental, cuando se dice que “a fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas,” se confiere al Consejo de Seguridad la “responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales.” El Capítulo VI de la Carta contiene disposiciones esenciales sobre el arreglo pacífico de controversias, pero el elemento central de esa responsabilidad se enuncia en el Capítulo VII, donde se describen las medidas que puede tomar el Consejo de Seguridad cuando determine “la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión” (Artículo 39). Esas medidas no tienen por qué llegar al uso de la fuerza y pueden consistir, por ejemplo, en embargos, sanciones y la interrupción de las relaciones diplomáticas (Artículo 41). No obstante, si el Consejo estima que dichas medidas son inadecuadas, “podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales,” es decir, podrá recurrir al uso de la fuerza militar o permitirlo (Artículo 42).

6.4 Hay otra disposición de la Carta que permite expresamente la aplicación transfronteriza de la fuerza militar: el Artículo 51, en el que se reconoce “el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas” (también se establece que las medidas tomadas han de ser comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad). No es probable que esto pueda aplicarse a las situaciones de intervención militar analizadas en el presente informe, a no ser que se trate de organizaciones regionales que actúen respecto de uno de sus Estados miembros. Esta disposición, y la autorización del Consejo de Seguridad de ejercer coerción de conformidad con las disposiciones generales del Capítulo VII, son los únicos elementos de la Carta que pasan por alto expresamente la restricción de la jurisdicción interna.

6.5 En el Capítulo VIII se reconoce la existencia de las organizaciones regionales y subregionales y su papel en la seguridad, pero se afirma explícitamente que “no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad.” Sin embargo,

cabe señalar que en algunos casos la autorización se ha concedido a posteriori, como sucedió con la intervención del ECOMOG en Liberia en 1992 y en Sierra Leona en 1997.

6.6 Las disposiciones generales del Capítulo VII, la autorización específica para actuar en legítima defensa en virtud del Artículo 51 y las disposiciones del Capítulo VIII constituyen conjuntamente una formidable fuente de autoridad que permite conjurar todo tipo de amenaza contra la seguridad. Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, por ejemplo, el Consejo de Seguridad (invocando tanto el Artículo 51 como el Capítulo VII en su conjunto), se apresuró a pedir que se respondiera a los ataques y lo mismo hizo la Asamblea General. El mundo ya dispone de una organización militar y diplomática con la capacidad (aunque no siempre la voluntad) de abordar todas las cuestiones relativas a la paz, la seguridad y la protección humana. Esa organización se llama Naciones Unidas.

6.7 Según la Carta, el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad “primordial” pero no exclusiva en materia de paz y seguridad. El Artículo 10 confiere a la Asamblea General una responsabilidad global respecto a cualquier asunto que esté incluido en el ámbito de competencia de las Naciones Unidas y en el Artículo 11 se asigna específicamente a la Asamblea una responsabilidad subsidiaria en cuanto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, aunque sólo para hacer recomendaciones y no para tomar decisiones vinculantes. La única salvedad que se hace, con el fin de impedir que surjan divergencias entre los dos órganos principales de las Naciones Unidas, es que el Consejo de Seguridad no puede estar debatiendo la cuestión al mismo tiempo (Artículo 12). A estos elementos de la Carta que justifican la actuación de la Asamblea General hay que sumar la resolución “Unión pro Paz” de 1950, por la que se estableció el procedimiento de los períodos extraordinarios de sesiones de emergencia que sirvió de base a las operaciones realizadas ese año en Corea y posteriormente en Egipto en 1956 y en el Congo en 1960. Es evidente que, incluso sin el respaldo del Consejo de Seguridad y pudiendo únicamente la Asamblea General hacer recomendaciones, una intervención que contara con los votos de dos tercios de la Asamblea tendría un poderoso apoyo moral y político.

6.8 Es incuestionable que las Naciones Unidas, aunque aún se discuta sobre el sentido y el alcance de algunas disposiciones de la Carta, es la principal institución encargada de establecer, consolidar y utilizar la autoridad de la comunidad internacional. La Organización se creó como eje del orden y la estabilidad, como marco para que los miembros del sistema internacional negociaran acuerdos sobre las reglas de comportamiento y las normas jurídicas de conducta que permitirían preservar la sociedad de los Estados. De esta forma, las Naciones Unidas debían ser a un tiempo el foro para mediar en las relaciones de poder, lograr cambios políticos que la comunidad internacional considerara justos y deseables, promulgar nuevas normas y estampar el sello de la legitimidad colectiva.

6.9 Las Naciones Unidas no basan su autoridad en el poder coercitivo sino en su capacidad de legitimar. El concepto de legitimidad es el vínculo entre el ejercicio de la autoridad y el recurso al poder. Sólo pueden ejercer la autoridad los agentes legítimos de dicha autoridad. La intervención colectiva con el beneplácito de las Naciones Unidas se considera legítima porque está debidamente autorizada por un órgano representativo internacional; la intervención unilateral no se considera legítima porque responde a un interés particular. Los que en ciertos casos desafían o ignoran la autoridad que corresponde a las Naciones Unidas como único guardián legítimo de la paz y la seguridad internacionales corren el riesgo de menoscabar su autoridad en general y de poner en entredicho el principio de un orden mundial basado en el derecho internacional y en una normas universales.

6.10 Las Naciones Unidas también simbolizan lo que los Estados Miembros *no* deben hacer. En las relaciones entre Estados y ciudadanos, todas las disposiciones de la Carta y de instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos restringen la autoridad de los Estados para causar daño a su pueblo dentro de sus fronteras territoriales. En el ámbito de la acción militar transfronteriza, la pertenencia a las Naciones Unidas impone a las grandes potencias la obligación de abstenerse de intervenir unilateralmente y de respaldar las intervenciones internacionales que cuenten con la autorización colectiva.

6.11 La responsabilidad primordial de proteger la vida de los ciudadanos y promover su bienestar incumbe en primer lugar al Estado soberano, en segundo lugar corresponde a las autoridades internas que actúan en

asociación con agentes externos, y sólo en tercer lugar a las organizaciones internacionales. Como sugerimos en el Capítulo 2, al tratar del concepto de la soberanía como responsabilidad, una de las justificaciones básicas de la soberanía estatal se deriva de este principio. Se produce un vacío –un déficit de responsabilidad– si el Estado demuestra no poder o no querer proteger a sus ciudadanos o si es él mismo quien perpetra actos violentos contra ellos.

6.12 La autoridad para resolver con el aval de la comunidad las cuestiones relativas a la paz y la seguridad internacionales fue transferida a las Naciones Unidas por el concierto las grandes potencias. Las Naciones Unidas, con el Consejo de Seguridad como eje del sistema internacional de aplicación de la ley, es la única organización que posee la autoridad universalmente aceptada para validar esas operaciones. No obstante, carece por sí misma de capacidad operacional. Para que las Naciones Unidas puedan funcionar eficazmente como organización encargada de mantener la seguridad colectiva y hacer cumplir la ley, los Estados deben renunciar al uso unilateral de la fuerza con fines particulares; pero el corolario que no siempre se acepta fácilmente es que los Estados han de estar dispuestos a utilizar la fuerza en nombre de las Naciones Unidas, bajo su dirección y para perseguir sus objetivos.

EL PAPEL –Y LA RESPONSABILIDAD– DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

6.13 Las prohibiciones y los presupuestos contrarios a la intervención se enuncian explícitamente en la Carta y no se especifica ninguna “excepción humanitaria” a dichas prohibiciones, por lo que el papel del Consejo de Seguridad cobra una importancia fundamental. Es razonable plantearse algunas cuestiones relativas a su autoridad y credibilidad que analizaremos más adelante: su capacidad jurídica para autorizar operaciones de intervención militar; su voluntad política para hacerlo y, en general, los desiguales resultados obtenidos hasta ahora; su composición poco representativa; y la dualidad de criterios institucional que implica el derecho de veto de los cinco miembros permanentes. Realmente no sobran razones para estar satisfechos con el papel desempeñado hasta la fecha por el Consejo de Seguridad.

6.14 Pero con todo, a la Comisión no le cabe duda de que no hay un órgano mejor o más apropiado que el Consejo de Seguridad para tratar las cuestiones relativas a la intervención militar con fines de protección humana. El Consejo es quien debe tomar las decisiones difíciles en casos delicados en que hay que dejar de lado la soberanía de un Estado. Y es el también el Consejo el que ha de adoptar la decisión, con frecuencia aún más difícil, de movilizar efectivamente los recursos, incluidos los militares, que son necesarios para socorrer a las poblaciones en peligro siempre que no exista ninguna objeción seria por cuestiones de soberanía. Esta fue la opinión casi unánime expresada en las consultas que celebramos por todo el mundo. Si se pretende lograr un consenso internacional sobre cuándo, dónde, cómo y quién debe llevar a cabo una intervención militar, es evidente que el núcleo de ese consenso ha de ser el papel del Consejo de Seguridad. No se trata de buscar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad sino de lograr que el Consejo funcione mejor que hasta ahora.

6.15 Si se percibe así la función del Consejo de Seguridad, deberá instaurarse la práctica de presentarle oficialmente todas las propuestas de intervención militar para que las examine. Por consiguiente, la Comisión está de acuerdo en que:

- ❑ Siempre habrá que pedir autorización al Consejo de Seguridad antes de emprender una intervención militar. Los partidarios de la intervención deberán o bien solicitar la autorización oficialmente o bien lograr que el Consejo plantee la cuestión por propia iniciativa o que el Secretario General la plantee de conformidad con el Artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas; y
- ❑ El Consejo de Seguridad deberá examinar sin demora toda solicitud de autorización para intervenir cuando se denuncien grandes pérdidas de vidas humanas o de depuración étnica a gran escala. El Consejo habrá de verificar suficientemente los hechos o las condiciones sobre el terreno que puedan justificar una intervención militar.

Capacidad jurídica

6.16 En el Artículo 42 de la Carta se autoriza al Consejo de Seguridad a que, en caso de que las medidas no militares hayan demostrado ser “inadecuadas,” emprenda la acción militar “que sea necesaria” “para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.” Aunque estos poderes se interpretaron de forma muy estricta durante la Guerra Fría, desde entonces el Consejo de Seguridad ha adoptado una concepción muy amplia de lo que constituye la “paz y seguridad internacionales” a estos efectos, y en la práctica casi siempre se ha aceptado universalmente que la autorización del Consejo de Seguridad confiere legitimidad internacional a una acción determinada. Las consecuencias transfronterizas de algunas intervenciones autorizadas después de la Guerra Fría son incuestionables, pero tampoco cabe duda de que en otros casos –entre los que destaca el de Somalia– esas consecuencias no eran tan evidentes.

6.17 Puede decirse que lo que realmente hacía el Consejo de Seguridad en esos casos era dar credibilidad a lo que en el Capítulo 2 denominamos el nuevo principio rector de la “responsabilidad de proteger,” principio basado en una mezcla de fundamentos jurídicos (disposiciones de tratados referentes a los derechos humanos, Convención contra el Genocidio, Convenios de Ginebra, estatuto de la Corte Penal Internacional, entre otros), la creciente práctica de los Estados y la del propio Consejo de Seguridad. Si en el futuro seguimos dependiendo de estos instrumentos, tal vez acabe por admitirse la existencia de una nueva norma del derecho consuetudinario internacional en este sentido pero, como ya hemos reconocido, sería prematuro afirmar ahora que ya existe dicha norma.

6.18 Una importante cuestión teórica que está por resolver es si el Consejo de Seguridad puede de hecho extralimitarse en su autoridad violando las restricciones constitucionales enunciadas en la Carta, en particular la prohibición contenida en el párrafo 7 del Artículo 2. Esta cuestión sólo ha sido considerada de forma tangencial por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el caso *Lockerbie*, con su fallo de 1998 sobre las objeciones preliminares, donde se afirmaba que el Consejo de Seguridad está sujeto a las disposiciones de la Carta. Pero la cuestión parece destinada a seguir siendo teórica, ya que no está previsto que se revisen judicialmente las decisiones del Consejo de Seguridad y, por consiguiente, no hay manera de resolver una controversia sobre la interpretación de la Carta. Probablemente el Consejo continuará teniendo un margen considerable para definir el alcance de lo que constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

Legitimidad y derecho de veto

6.19 Un tema recurrente en muchas de las consultas celebradas por la Comisión fue el de la legitimidad democrática de un Consejo de Seguridad formado por quince miembros, que difícilmente puede reflejar las realidades de la época moderna mientras no permita ser miembros permanentes a países de gran tamaño e influencia, en particular los de África, Asia y América Latina. También se dijo que el Consejo de Seguridad no era responsable ante los pueblos del mundo ni rendía cuentas al plenario de la Asamblea General ni estaba sujeto a la supervisión o el escrutinio jurídico. No cabe duda de que la reforma del Consejo de Seguridad, sobre todo para ampliar su composición y hacer que sea realmente más representativo, ayudaría a aumentar su credibilidad y autoridad, aunque no tendría por qué facilitar el proceso de adopción de decisiones. Pero la Comisión no necesita entrar en este debate a los efectos del presente informe.

6.20 Sin embargo, una cuestión que no podemos soslayar es la del derecho de veto de los cinco miembros permanentes. Muchos de nuestros interlocutores estimaban que la utilización caprichosa del veto, o la amenaza de utilizarlo, constituía probablemente el principal obstáculo para una acción internacional eficaz en aquellos casos en que era preciso actuar con rapidez y decisión para atajar o evitar una importante crisis humanitaria. Se dijo también que era incomprensible que un solo veto pudiera oponerse a la voluntad del resto de la humanidad cuando se trataba de afrontar graves problemas humanitarios. Era motivo de particular preocupación la posibilidad de que una acción necesaria se supeditara a ciertos intereses de uno o más de los miembros permanentes que no guardaban relación alguna con el asunto, situación que se ha repetido en demasiadas ocasiones. Hay también otro problema político: los Estados que se empeñan seguir siendo miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en mantener el consiguiente derecho de veto se encuentran en una difícil posición cuando afirman que tienen derecho a

actuar fuera del marco de las Naciones Unidas porque el Consejo se encuentra paralizado por el veto de otro miembro permanente. Es decir, los que insisten en preservar las actuales reglas del juego tienen por ello menos motivos que nadie para rechazar los resultados concretos a que dan lugar dichas reglas.

6.21 Por todas estas razones, la Comisión apoya la propuesta sugerida a título exploratorio por un alto representante de uno de los cinco miembros permanentes de que estos deberían acordar un “código de conducta” sobre la utilización del derecho de veto cuando es preciso actuar para atajar o evitar una importante crisis humanitaria. Básicamente, la idea es que los miembros permanentes, cuando sus intereses vitales no se vean comprometidos por un asunto, no harán uso de su derecho de veto para obstaculizar la aprobación de una resolución respaldada por la mayoría. No es la primera vez que se emplea la expresión “abstención constructiva” en este contexto. Es poco realista pensar que en un futuro próximo podrán enmendarse las disposiciones de la Carta relativas al derecho de veto y su distribución, pero sería muy conveniente que los miembros permanentes establecieran de mutuo acuerdo una práctica de carácter más oficial que permitiera regular en el futuro las situaciones de este tipo.

Voluntad política y resultados

6.22 La Comisión recuerda la advertencia del Secretario General de que “si la conciencia colectiva de la humanidad ... no logra encontrar su más alta tribuna en las Naciones Unidas, se planteará el grave peligro de que busque la paz y la justicia en otros lugares.” Si el Consejo –y en particular sus cinco miembros permanentes– no logran asegurar su propia pertinencia respecto de los principales problemas del momento sólo podrán esperar que disminuya su importancia, prestigio y autoridad como institución.

6.23 Aunque en ocasiones el Consejo ha demostrado tener la voluntad y la capacidad de asumir esta responsabilidad, con demasiada frecuencia no lo ha hecho así o no ha estado a la altura de las circunstancias. Unas veces el problema ha sido simplemente la falta de interés de los cinco miembros permanentes y otras la inquietud por la posible repercusión de un determinado compromiso en la política nacional. A menudo, esta situación ha obedecido a la existencia de desacuerdos entre los cinco miembros permanentes sobre la posibilidad o el tipo de acción que debía emprenderse. Y cada vez con más frecuencia ha sido el resultado de la reticencia de algunos miembros importantes a asumir los costes –especialmente en términos financieros y de personal– de una acción internacional.

6.24 Es especialmente importante que se haga todo lo posible por alentar al Consejo de Seguridad a ejercer su responsabilidad de proteger y a no abdicar de ella. Ello implica, como dispone el Artículo 24 de la Carta, que el Consejo ha de emprender una acción rápida y eficaz cuando se planteen directamente asuntos relacionados con la paz y la seguridad internacionales. Implica también un liderazgo claro y responsable del Consejo, sobre todo cuando se produzcan o sean inminentes grandes pérdidas de vidas humanas, aunque en sentido estricto no exista ninguna amenaza directa o previsible contra la paz y la seguridad internacionales.

6.25 Las Naciones Unidas se enmarcan en un mundo de Estados soberanos y sus operaciones deben basarse en el realismo político. Pero la Organización también es la depositaria del idealismo internacional, que constituye un elemento esencial de su identidad, y en ella siguen centrándose las esperanzas y aspiraciones de un futuro en que hombres y mujeres vivan en paz consigo mismos y en armonía con la naturaleza. La inseguridad humana es un hecho que no puede simplemente ignorarse. Pero la idea de una organización universal dedicada a proteger la paz y promover el bienestar –a lograr una vida mejor en un mundo más seguro para todos– ha sobrevivido a la muerte, la destrucción y las desilusiones provocadas por los conflictos armados, el genocidio, la persistencia de la pobreza, la degradación del medio ambiente y los múltiples atentados contra la dignidad humana perpetrados durante el siglo XX.

6.26 Para que las Naciones Unidas tengan éxito en su labor, la comunidad mundial debe dotar a la Organización de recursos acordes con lo que se le exige. Las Naciones Unidas tienen la legitimidad moral, la credibilidad política y la imparcialidad administrativa necesarias para equilibrar, moderar y conciliar las presiones y tensiones que siguen lastrando las relaciones internacionales. La gente continúa acudiendo a las Naciones Unidas para que los guíe y los proteja cuando se enfrentan a tareas demasiado imponentes y

complejas para una sola nación o región. Las ventajas comparativas de las Naciones Unidas son su composición universal, su legitimidad política, su imparcialidad administrativa, su especialización técnica, su poder de convocatoria y movilización y la dedicación de su personal.

6.27 Las Naciones Unidas representan la idea de que el nacionalismo desenfrenado y las relaciones de poder en estado puro han de ser objeto de mediación y moderación dentro de un marco internacional. La Organización es el foro que armoniza los intereses nacionales para forjar un interés internacional. Sólo las Naciones Unidas pueden autorizar una acción militar en nombre de toda la comunidad internacional y no de unos cuantos elegidos. Pero las Naciones Unidas no tienen policía ni ejército propio y una coalición multinacional de aliados puede aportar una fuerza militar más fiable y eficiente cuando se requiera y justifique una acción enérgica. En el futuro será cada vez más necesario forjar asociaciones entre los que pueden, los que quieren y los que tienen buena intención, así como los que cuentan con la debida autorización.

CUANDO EL CONSEJO DE SEGURIDAD SE ABSTIENE DE ACTUAR

6.28 Hemos dejado muy clara nuestra opinión de que el Consejo de Seguridad ha de ser el primer interlocutor al tratar cualquier cuestión relativa a la intervención militar con fines de protección humana. Pero hay que decidir si también es el último. Habida cuenta de la incapacidad o falta de voluntad demostrada en ocasiones por el Consejo para desempeñar el papel que se espera de él, resulta difícil descartar por completo otros medios alternativos de cumplir con la responsabilidad de proteger si el Consejo de Seguridad rechaza expresamente una propuesta de intervención cuando estén 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?

La Asamblea General

6.29 Una alternativa posible, que contó con un notable apoyo en muchas de nuestras consultas, sería lograr que la Asamblea General respaldara la acción militar durante un período extraordinario de sesiones de emergencia, con arreglo a los procedimientos establecidos en la resolución de “Unión pro Paz” y preparados específicamente en 1950 para resolver aquellas situaciones en que el Consejo de Seguridad, debido a la falta de unanimidad de sus miembros permanentes, no pudiera ejercer su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. Dado que la rapidez suele ser un factor esencial, en dicha resolución se dispone que no sólo habrá de convocarse un período extraordinario de sesiones de emergencia en las 24 horas siguientes a la presentación de la solicitud, sino que, de conformidad con el artículo 63 del Reglamento de la Asamblea General, esta “se reunirá en sesión plenaria únicamente y procederá a examinar directamente el tema cuyo examen se haya propuesto en la petición de convocación de tal período de sesiones, sin remisión previa a la Mesa ni a ninguna otra comisión.”

6.30 Aunque la Asamblea General no tiene poder para dictar que acción ha de emprenderse, una decisión favorable a la acción adoptada por la Asamblea con el apoyo de la gran mayoría de los Estados Miembros otorgaría un alto nivel de legitimidad a la intervención posterior y alentaría al Consejo de Seguridad a reconsiderar su postura. Todo ello plantea una dificultad práctica: tal vez no sea realista esperar que, salvo en casos muy excepcionales, pueda lograrse una mayoría de dos tercios, como exige el procedimiento de “Unión pro Paz,” en una coyuntura política en que o bien no ha habido mayoría en el Consejo de Seguridad o uno o varios de sus miembros permanentes ha interpuesto el veto o amenazado con hacerlo, si bien uno de esos casos excepcionales podría haber sido el de Kosovo o Rwanda. No obstante, la Comisión estima que la mera posibilidad de que pudiera adoptarse una decisión en tal sentido supondría un estímulo adicional para que el Consejo de Seguridad actuara de forma decisiva y adecuada.

Las organizaciones regionales

6.31 Otra posibilidad sería que una organización regional o subregional emprendiera una intervención colectiva dentro de unos límites establecidos. Muchas catástrofes humanitarias tienen importantes

repercusiones directas en los países vecinos al propagarse más allá de las fronteras nacionales en forma de corrientes de refugiados o de la utilización de un territorio como base por grupos rebeldes de un Estado vecino. De ahí que los Estados más próximos suelen tener un gran interés colectivo, sólo en parte motivado por preocupaciones humanitarias, en resolver la catástrofe con rapidez y eficacia. Desde hace tiempo se reconoce que los Estados vecinos que actúan en el marco de organizaciones regionales o subregionales están a menudo (aunque no siempre) en mejor situación de actuar que las Naciones Unidas y se considera que el Artículo 51 de la Carta les concede una notable flexibilidad a este respecto.

6.32 En general, los países de la región son más sensibles al contexto y los problemas que forman el telón de fondo del conflicto, conocen mejor a las personalidades y los agentes implicados y están más interesados en supervisar el retorno a la paz y la prosperidad. Por todo ello debería resultarles más fácil movilizar la voluntad necesaria para cumplir con la responsabilidad de proteger y lograr la sostenibilidad y un seguimiento adecuado.

6.33 A pesar de lo dicho, las organizaciones con amplia representación regional normalmente no han demostrado gran celo cuando se trataba de intervenir en los asuntos de sus Estados miembros. Como siempre, una de las causas de la inhibición es el miedo a que, una vez desencadenada la intervención, esta se vuelva en su contra: el que hoy interviene podría ser mañana el blanco de la intervención. En toda organización colectiva, la mayoría numérica corresponde, casi por definición, a los Estados más pequeños y menos poderosos, que desconfían de los motivos de los que tiene más poder que ellos y son reacios a que estos últimos interfieran con sanciones en los asuntos de los más débiles. Sin embargo, en África y, en menor medida, en las dos Américas, se admite el derecho de las organizaciones regionales y subregionales a emprender acciones, incluso militares, contra sus miembros en ciertas circunstancias. Por ejemplo, la OUA ha establecido un mecanismo de prevención, gestión y solución de conflictos, ampliando así su capacidad para atajar estas situaciones.

6.34 Un caso mucho más polémico se da cuando una organización regional actúa no contra uno de sus miembros o dentro de la zona a la que estos pertenecen, sino contra otro Estado. Esta fue una de las críticas que se hicieron a la acción de la OTAN en Kosovo, que estaba situado fuera de la zona de la organización. Sin embargo, la OTAN arguyó que el conflicto de Kosovo podía propagarse al territorio de sus países miembros y causarles graves perturbaciones, por lo que el problema le interesaba directamente. Otras organizaciones regionales y subregionales que han llevado a cabo operaciones militares lo han hecho únicamente dentro de sus límites geográficos y contra sus Estados miembros.

6.35 En el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas se reconoce la función legítima de las organizaciones y los acuerdos regionales. Como ya hemos señalado, la letra de la Carta exige en sentido estricto que la acción de las organizaciones regionales se supedita siempre a la autorización previa del Consejo de Seguridad. Pero como también hemos indicado, ha habido casos recientes en que se ha solicitado la autorización a posteriori, es decir, después de la operación (Liberia y Sierra Leona), lo que puede conceder cierto margen de maniobra para futuras acciones en este sentido.

Las consecuencias de la inacción

6.36 Ni que decir tiene que las intervenciones realizadas por coaliciones creadas ad hoc (o, lo que es peor, por Estados a título individual) sin la aprobación del Consejo de Seguridad, la Asamblea General o una agrupación regional o subregional a la que pertenezca el Estado objeto de la intervención no suelen obtener mucho apoyo. Incluso los Estados que participaron en la intervención de Kosovo, que estaban dispuestos a defender apasionadamente su legitimidad con arreglo a todos los criterios mínimos y principios precautorios enunciados en este informe, reconocen en su mayoría que la operación tuvo un marcado carácter excepcional y consideran que habría sido preferible contar con el apoyo del Consejo de Seguridad o por lo menos de la Asamblea General. Está bastante extendida la opinión de que la autorización a posteriori, como la que se concedió en los ejemplos de la región de África ya mencionados, seguramente también se habría obtenido en el caso de Kosovo y Rwanda y podría ser una solución al dilema si se repitieran en un futuro las situaciones de este tipo.

6.37 La Comisión estima que en la práctica política sería imposible alcanzar un consenso sobre un conjunto de propuestas de intervención militar que reconociera la validez de una operación que no hubiera sido autorizada por el Consejo de Seguridad o la Asamblea General. Pero puede el caso de que el Consejo de Seguridad no cumpla con lo que esta Comisión considera que es su responsabilidad de proteger en situaciones que conmuevan las conciencias y que exija una actuación urgente. Cabe entonces preguntarse qué es peor, si el perjuicio que el orden internacional sufre cuando se deja de lado al Consejo de Seguridad o el que se le ocasiona cuando el Consejo asiste impasible a una matanza de seres humanos.

6.38 A juicio de la Comisión, de lo anteriormente expuesto pueden extraerse dos importantes mensajes dirigidos al Consejo de Seguridad.

6.39 El primero es que si el Consejo de Seguridad no cumple con su responsabilidad en situaciones que conmuevan las conciencias y exijan una actuación inmediata, no cabrá esperar que los Estados interesados descarten otros medios y formas de acción para hacer frente a la gravedad y urgencia de la situación. Si las organizaciones colectivas no autorizan intervenciones conjuntas contra regímenes que desprecian las normas más elementales que regulan un comportamiento gubernamental legítimo, seguramente se intensificarán las presiones en pro de la intervención ejercidas por coaliciones creadas ad hoc o por Estados concretos. Y entonces se correrá el riesgo de que esas intervenciones, sin la disciplina y las limitaciones impuestas por la autorización de las Naciones Unidas, no se lleven a cabo por las razones correctas ni con el debido respeto de los necesarios principios precautorios.

6.40 El segundo mensaje es que si, ante la inacción del Consejo, una coalición ad hoc o un Estado concreto llevan a cabo una intervención militar que respeta *efectivamente* todos los criterios que hemos establecido y se ve coronada por el éxito —y la opinión pública mundial así lo estima— ello podría menoscabar de forma grave y duradera el prestigio y la credibilidad de las Naciones Unidas.

7.LA DIMENSIÓN OPERACIONAL

7.1 Las intervenciones militares con fines de protección humana tienen objetivos diferentes de las operaciones tradicionales de guerra o mantenimiento de la paz. Por ello plantean retos nuevos, distintos y únicos desde el punto de vista operacional. Estas intervenciones difieren de la guerra clásica en que su objetivo es proteger a una población, no derrotar o destruir militarmente al enemigo. Mientras que las operaciones militares de intervención requieren el uso de toda la fuerza necesaria –que puede llegar a ser mucha– para proteger a la población que se encuentra en peligro, su propósito fundamental siempre es lograr un éxito rápido con las mínimas pérdidas de vidas humanas y el menor daño posible, a fin de incrementar las posibilidades de recuperación después del conflicto. Por el contrario, en las guerras suele emplearse la neutralización de la capacidad militar o industrial del oponente como instrumento para forzar su rendición.

7.2 Por otra parte, las fuerzas de intervención militar –que han de hacer todo lo posible por ejercer su responsabilidad de proteger– tendrán que contar con la capacidad y la voluntad de emprender acciones mucho más drásticas que las incluidas en los parámetros tradicionales de las operaciones de mantenimiento de la paz, cuya tarea fundamental era vigilar, supervisar y verificar el cumplimiento de los acuerdos de paz y cesación del fuego tomando como base el consentimiento, la neutralidad y la no utilización de la fuerza. El *Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* realizó en 2000 un amplio examen de los problemas operacionales que planteaban las misiones militares de las Naciones Unidas, centrándose ante todo en las operaciones de paz tradicionales y sus variantes, no en una utilización más contundente de la fuerza militar, en gran medida porque en la Sede de las Naciones Unidas no existe suficiente capacidad de planificación y apoyo logístico y de mando y control para librar una guerra o llevar a cabo una intervención militar de dimensiones importantes. Su informe confirma que “las Naciones Unidas no se dedican a la guerra. Cuando ha hecho falta intervenir activamente, siempre se ha confiado esa acción a coaliciones de Estados dispuestos a hacerlo”.

7.3 El contexto en que se producen las operaciones de intervención también tiene un profundo significado desde el punto de vista operacional. La intervención militar destinada a proteger vidas humanas que corren peligro sólo puede y debe tener lugar como último recurso, cuando las demás medidas no hayan logrado resultados satisfactorios. Además, forma parte necesariamente de una estrategia política más amplia encaminada a persuadir al Estado en cuestión de que coopere con las iniciativas internacionales. Una posible consecuencia es que tal vez la índole específica de la labor de protección llegue con el tiempo a dar lugar a un nuevo tipo de operación militar, que se llevará a cabo de forma distinta.

OPERACIONES PREVENTIVAS

7.4 Existen dos categorías distintas de operaciones militares preventivas, con rasgos muy definidos. La primera es el “despliegue preventivo,” que implica situar a las tropas allá donde se detecte la amenaza de un conflicto, con el consentimiento del gobierno o los gobiernos interesados y con el fin principal de impedir que la situación degenera en un conflicto armado. El elemento disuasorio no es la capacidad militar de la fuerza en cuestión sino el interés demostrado por el Consejo de Seguridad al autorizar el despliegue, la estrecha vigilancia internacional a que están sometidas las partes correspondientes y la voluntad implícita de la comunidad internacional de adoptar nuevas medidas si se recurre a la violencia.

7.5 El principal ejemplo de este tipo de despliegue fue la operación realizada por UNPREDEP en Macedonia desde 1992 hasta su prematura retirada en 1999. Aunque el propósito esencial de este despliegue era disuadir a Yugoslavia de iniciar las hostilidades, se ha dicho –quizás basándose demasiado en lo que luego ocurrió– que la presencia de la fuerza también contribuyó a estabilizar la frágil situación interna. Los problemas operacionales que han de afrontar estos despliegues son básicamente los mismos que plantean las operaciones de paz tradicionales de las Naciones Unidas.

7.6 La segunda categoría de operaciones preventivas abarca el despliegue de recursos militares en el territorio de un Estado sin que se produzca realmente una intervención, por lo que no la cuestión del consentimiento no es importante. Estas operaciones pueden concebirse como una demostración de fuerza que añada peso a las iniciativas diplomáticas, o tal vez como instrumentos para supervisar o aplicar medidas no militares como sanciones o embargos, por ejemplo en situaciones de crisis humanitaria. Las reglas de combate de estas operaciones serán sobre todo de índole defensiva y sólo en raras ocasiones, por no decir en ninguna, se podrá forzar a un oponente a ceder. Este tipo de acción militar preventiva puede servir como barrera que ayude a impedir la extensión del conflicto a los países vecinos. Un despliegue enérgico y decidido puede contribuir a evitar problemas pero también puede proporcionar una capacidad de respuesta rápida en caso de que surjan dificultades.

7.7 Si fracasa por completo la prevención en cualquiera de sus dos categorías, habrá que convertir la operación preventiva en un instrumento de intervención. De ahí que las fuerzas participantes en las operaciones preventivas deban desplegarse y equiparse de manera que puedan integrarse fácilmente en una intervención militar.

PLANIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN MILITAR

7.8 Cuando se contempla la posibilidad de una intervención militar, la minuciosa planificación previa es condición imprescindible para lograr el éxito. Se han de superar muchos obstáculos, como la necesidad de crear una coalición política efectiva, de establecer objetivos convenidos, de conferir un mandato claro, de preparar un plan común de operaciones y de obtener los recursos necesarios. Es particularmente importante tener presente que la etapa de intervención es tan sólo uno de los componentes de una iniciativa política más general y que debe estar armonía con esos objetivos más amplios. La etapa de intervención militar tendrá que ir precedida de la aplicación de medidas preventivas que pueden a su vez incluir medidas militares, como por ejemplo la imposición de sanciones o embargos, los despliegues preventivos o el establecimiento de zonas de prohibición de vuelos. La etapa de intervención militar irá probablemente seguida de otras operaciones tras el fin del conflicto –de las que trataremos más adelante– que, en la mayoría de los casos, conllevarán el despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz durante períodos de tiempo a menudo considerables. Por tanto, el concepto operacional de una operación de protección ha de permitir una transición fluida entre las iniciativas previas a la intervención y las actividades posteriores a ella.

Creación de coaliciones

7.9 La mayoría de las intervenciones han incluido, y probablemente incluirán en un futuro, operaciones realizadas por coaliciones multinacionales. El grado de cohesión política y militar de la coalición que lleva a cabo la intervención determinará sus posibilidades de éxito y la fragilidad de las coaliciones ha sido uno de los aspectos más vulnerables de las intervenciones registradas hasta la fecha. Se ha señalado que las operaciones de una coalición tendrán necesariamente un carácter gradual y que se tardará un tiempo en emprender acciones contra ciertos objetivos problemáticos; estas claras desventajas militares que constantemente manifiestan las operaciones encabezadas por coaliciones sólo se compensan en parte con la mayor repercusión política de esas operaciones por comparación con las que lidera un solo país. Los saboteadores suelen apresurarse a atentar directamente contra la unidad de la coalición para neutralizar la presencia internacional o provocar su retirada.

7.10 En ocasiones, la debilidad de las coaliciones y el hecho de que no logren imponer su autoridad ni crear un entorno seguro también ha provocado la aparición de misiones paralelas en el transcurso de un proceso, como la llegada de la Fuerza de Tareas Unificada durante la primera Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM I), la incorporación por parte de la OTAN de una capacidad de reacción rápida y bombardeo a la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en la ex Yugoslavia (UNPROFOR), y más recientemente la presencia del ejército del Reino Unido en Sierra Leona.

7.11 Para crear una coalición eficaz es preciso forjar y mantener una determinación política común y formular un planteamiento militar conjunto. Las acciones emprendidas por coaliciones de buena voluntad han de tener en cuenta la política de los Estados que las integran y la influencia de los medios de difusión. La política siempre se inmiscuye en las iniciativas militares, sobre todo cuando la operación militar no forma parte de una guerra clásica. La intervención de la OTAN en Kosovo demostró que el ritmo y la intensidad de las operaciones militares puede verse gravemente afectado cuando los Estados miembros basan sus decisiones en el mínimo denominador común político. Además, estas operaciones imponen ciertas restricciones a la conducta militar y la adopción de decisiones políticas debido a las diferencias entre las legislaciones nacionales de los países que forman la coalición.

7.12 Aunque los miembros de la coalición compartan una misma determinación política, sigue siendo necesario adoptar un planteamiento militar común. Es evidente que si las fuerzas militares de los distintos países actuaran de forma independiente y sin coordinación alguna, la operación seguramente fracasaría. Pero hasta en las coaliciones más disciplinadas pueden surgir disensiones que tienen una importante repercusión operacional. En ciertos casos las diferencias se refieren, por ejemplo, a la posibilidad de descartar públicamente ciertas opciones militares (como el uso de tropas de tierra, por citar un ejemplo bien conocido), decisión que puede tener también importantes consecuencias políticas y que en algunos casos puede reforzar la voluntad de resistir del Estado contra el que va dirigida la operación.

Objetivos

7.13 Cuando se intenta recabar el apoyo de diversos países en pro de una intervención, suele plantearse el problema de que los miembros de la coalición tienen distintas ideas sobre los objetivos de la operación. Lo ideal sería establecer vínculos entre la decisión de intervenir, la formulación del mandato conferido al agente o los agentes de intervención y la asignación de estructuras y medios de ejecución. Pero, por lo general, la armonización de las opiniones e intereses de los diversos Estados en cada uno de esos aspectos es una tarea larga y compleja. Además, los órganos decisorios multilaterales precisan un consenso para ser efectivos y es inevitable que las deliberaciones multilaterales, al difuminar los límites de la intervención para alcanzar un acuerdo sobre la autorización, den como resultado una cierta vaguedad y progresión, en detrimento de la especificidad.

7.14 Las divergencias en cuanto a los objetivos suelen ponerse de manifiesto en los debates sobre la “estrategia de retirada”, cuando unos miembros subrayan la necesidad de resolver los problemas subyacentes y otros insisten en retirarse lo antes posible. Siempre es difícil saber cómo acabará por desarrollarse una intervención, ya que es muy probable que surjan problemas imprevistos, por lo que los resultados casi siempre serán diferentes de los esperados en un principio. Además, muchas operaciones militares comienzan con objetivos bastante simples y directos para luego plantearse metas militares, políticas y de desarrollo a medida que cambian las circunstancias o cuando se conciertan nuevos acuerdos o arreglos de paz. No obstante, la reorientación de las misiones ha sido hasta ahora la norma y no la excepción. Esta incertidumbre la impulsa a algunos países que participan en intervenciones y a sus mandos militares a adoptar como estrategia de retirada la retirada en una fecha elegida de modo arbitrario.

Mandato

7.15 Un mandato claro e inequívoco es uno de los primeros y más importantes requisitos de una operación de protección. Independientemente de que se defina con mayor o menor exactitud el resultado que pretende conseguirse con la intervención, los responsables políticos habrán de decidir qué conceptos y recursos serán necesarios para lograr dicho resultado. Si no se hacen estos cálculos desde un principio, será difícil reunir la “voluntad política” imprescindible para llevar la intervención a feliz término. Con demasiada frecuencia, la planificación política se ha limitado a verificar, supervisar y relatar las circunstancias en la zona de la misión. El carácter amplio y multidimensional de estos procesos impide adoptar un enfoque más preciso y realista durante las negociaciones encaminadas a alcanzar un acuerdo de paz o cesación del fuego. Además, en una intervención entran en juego importantes cuestiones de prestigio, lo que provoca la reticencia de los posibles gobiernos participantes a respaldar una coalición con un mandato complicado, sobre todo cuando no parecen estar en peligro sus intereses vitales.

7.16 El mandato ha de permitir al comandante militar encargado de ejecutar la operación determinar con claridad cuál es su misión y su tarea y proponer un concepto operacional que prometa un éxito rápido, que es lo esencial en una intervención cuyo objetivo es proteger a unos seres humanos que están siendo atacados. De esta forma, el comandante podrá sugerir cuál debe ser el tamaño y la composición de las fuerzas requeridas, redactar unas reglas de combate adecuadas y solicitar autorización política, así como la asignación de los recursos necesarios para organizar y mantener la operación.

7.17 Con frecuencia los mandatos se van adaptando progresivamente a las nuevas exigencias que surgen en el transcurso de una intervención; tal vez sea este un fenómeno inevitable dada la índole especial de las intervenciones con fines de protección humana, en las que es fundamental la actitud y el grado de cooperación del Estado en que tiene lugar la operación. Aunque el mandato inicial puede reflejar una cierta preocupación por la protección humana, tarde o temprano predominarán los intereses políticos y de seguridad. Cuanto más limitada sea la perspectiva con que al principio se considera el problema de que se trata, más probable será que haya que reorientar la misión. El caso de Somalia es un ejemplo ilustrativo: la reacción inicial frente a la inseguridad y la hambruna no fue acompañada del apoyo necesario para lograr soluciones a largo plazo. Por su parte, la operación de seguimiento de las Naciones Unidas (ONUSOM II) incluía ambiciosas tareas políticas y de seguridad pero sin los correspondientes medios para realizarlas. En todo caso, el mandato debe definir claramente los objetivos de la intervención en sus distintas etapas y especificar que el resultado final que se persigue es la restauración de la gobernanza y el estado de derecho.

Recursos y compromiso

7.18 Toda operación de protección emprendida como respuesta a una grave amenaza o emergencia humanitaria exige que los países, así como las organizaciones internacionales pertinentes, estén dispuestos a respaldar la operación con los recursos necesarios. El éxito de la intervención depende de que se le asignen recursos suficientes y su escasez ha constituido siempre un importante problema.

7.19 El nivel de recursos que se destinan a una operación indica claramente a todas las partes interesadas que los responsables tienen la intención y la firme determinación de respaldar la intervención. En el caso de las operaciones encabezadas por países en desarrollo, y en especial por sus organizaciones regionales, la sostenibilidad suele ser una preocupación significativa y constante. Sin un apoyo internacional más amplio, pocos países en desarrollo estarían en posición de participar a largo plazo en una intervención militar, lo que podría provocar la retirada de sus fuerzas antes de alcanzar todos los objetivos fundamentales de protección humana.

LA INTERVENCIÓN MILITAR PROPIAMENTE DICHA

Estructura de mando

7.20 La adopción de decisiones militares exige que la jerarquía de mando y las comunicaciones sean claras e inequívocas. La unidad de mando es otro factor esencial para la realización de las operaciones y la mejor forma de conseguirlo es establecer una única jerarquía de mando integrado. A este respecto, las naciones participantes han de estar dispuestas a transferir al comandante que hayan nombrado para ejecutar la intervención la máxima autoridad sobre las fuerzas que aporten a la operación. Los diversos intereses nacionales de los países que participan en la intervención y las diferencias jurídicas entre sus legislaciones internas probablemente afectarán en cierta medida al grado de sometimiento de sus fuerzas al mando del oficial encargado de llevar a cabo la intervención y a la utilización mortífera de la fuerza. Sin embargo, cuanto menos reservas tengan los países en cuanto a la participación de sus contingentes nacionales en la operación, mayor será la capacidad del comandante para actuar de manera decisiva y flexible.

7.21 Es imprescindible que las operaciones de este tipo estén sujetas a un estricto control político pero ello no implica que las autoridades políticas deban ocuparse de los detalles de las operaciones militares. Los dirigentes políticos han de establecer objetivos claros para cada etapa, dentro de parámetros operacionales definidos. Los mandos militares deberán alcanzar estos objetivos y pedir nuevas instrucciones cuando lo hayan hecho o cuando surjan nuevos problemas importantes.

Relaciones entre civiles y militares

7.22 Cuando se hace necesaria una intervención, las fuerzas militares que participan en ella, las autoridades civiles (locales y externas) y las organizaciones humanitarias tendrán que trabajar hombro con hombro para ofrecer asistencia y protección a las poblaciones en peligro. Este encuentro de la mentalidad militar, más jerárquica y disciplinada, con la humanitaria, donde las relaciones son más difusas, ha provocado a veces numerosas tensiones. Seguramente continuará siendo imprescindible mejorar la coordinación y la colaboración entre las fuerzas militares, las autoridades políticas y los organismos humanitarios.

7.23 Una vez iniciada la operación, han de evaluarse las consecuencias humanitarias y tomar decisiones difíciles para encontrar un equilibrio entre los objetivos a corto y largo plazo. Es bien sabido que, hasta en las circunstancias más inseguras e inestables, los trabajadores humanitarios permanecen sobre el terreno el máximo tiempo posible. El hecho de que el personal del CICR se quedara en Kigali mientras partían los soldados de las Naciones Unidas o que numerosas organizaciones no gubernamentales no abandonaran Sarajevo pese a los francotiradores y los cohetes, da una idea del compromiso de los civiles con la prestación de asistencia y protección a las poblaciones locales afectadas.

7.24 Pero, al tratar de emplear una fuerza mortífera, los militares pueden imposibilitar la permanencia de los trabajadores humanitarios sobre el terreno. En ocasiones es necesario reducir la asistencia humanitaria a corto plazo con el fin de mejorar la seguridad y, en última instancia, emprender una acción humanitaria a largo plazo. Por ejemplo, el método utilizado en Bosnia de levantar el embargo y llevar a cabo bombardeos resultó ser incompatible con la continuación de la labor humanitaria y lo mismo habría ocurrido en el Zaire oriental si se hubiera intentado desarmar a los genocidas que controlaban los inmensos campamentos de refugiados: los trabajadores humanitarios extranjeros se habrían visto obligados a abandonar los campamentos durante las operaciones. Por otra parte, los trabajadores humanitarios (al igual que los periodistas) pueden ser manipulados o tomados como rehenes.

7.25 La cuestión de la coordinación es motivo constante de preocupación, por lo difícil que resulta lograr una cooperación satisfactoria entre diversas autoridades independientes. La coordinación no siempre se traduce en la adopción integrada y periódica de decisiones ni en una auténtica comunidad de esfuerzos. Aunque las iniciativas de coordinación han mejorado notablemente la eficacia de algunas operaciones, en otros casos apenas si han conseguido minimizar las rivalidades internas.

Reglas de combate

7.26 Las reglas de combate resultan esenciales para que las fuerzas de intervención puedan responder y proteger a las poblaciones en peligro y son las directrices que regulan el uso de la fuerza por parte de los soldados en el teatro de operaciones. Las reglas de combate deben ajustarse al concepto operacional y al tipo de acción militar prevista. El empleo mínimo de la fuerza en caso de legítima defensa que caracteriza a las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz sería claramente inapropiado e insuficiente en una operación de imposición de la paz, y en particular en una intervención militar. Para detener a los delincuentes comunes o los acusados de crímenes de guerra, poner fin a los abusos e intimidar a los posibles asesinos y maleantes es imprescindible disponer de unas reglas de combate claras y contundentes. Si las reglas son precisas, los países no tendrán que dar cuenta con tanta frecuencia de la utilización de sus fuerzas, obligación que puede llegar a constituir un importante impedimento para la realización de las operaciones multinacionales.

7.27 Las reglas de combate también han de reflejar el principio de proporcionalidad, es decir, la moderación en el uso del poder destructivo de las armas modernas, aunque sin excluir la opción de recurrir a una fuerza superior en caso necesario. La proporcionalidad tampoco debe paralizar a las fuerzas militares sobre el terreno ni confinarlas en una modalidad de simple reacción privándolas de la oportunidad de tomar la iniciativa en caso necesario.

7.28 En el contexto de las intervenciones emprendidas con fines de protección humana, las reglas de combate de una intervención militar han de respetar estrictamente las disposiciones del derecho internacional y en particular del derecho internacional humanitario. Además debe reconocerse explícitamente que no pueden emplearse ciertos tipos de armas, en concreto las prohibidas por ciertos acuerdos internacionales.

7.29 No existe un procedimiento disciplinario común para sancionar a los integrantes de una intervención militar que violan las normas internacionales. En gran medida corresponde a las naciones que aportan contingentes enjuiciar a sus propios soldados, particularmente por lo que se refiere a su comportamiento con la población civil en el lugar de operaciones. Las naciones que participan en la intervención deben procurar sobre todo establecer códigos de conducta y velar por la justicia y la rendición de cuentas en el ejercicio de estas responsabilidades, a fin de no desacreditar a una fuerza de intervención ante la población local ni menoscabar los intentos civiles de instaurar el estado de derecho. Las normas contenidas en esos códigos han de ser muy estrictas y habrá que retirar del teatro de operaciones a los que no las cumplan.

Aplicación de la fuerza

7.30 En las operaciones militares, la mejor forma de lograr un éxito rápido es actuar por sorpresa, aplicar una fuerza abrumadora y aunar todos los esfuerzos militares para conseguir el objetivo. Sin embargo, se ha señalado que, en una intervención con fines de protección humana, será prácticamente imposible mantener el secreto, atacar por sorpresa o utilizar al máximo todo el poder devastador de las armas modernas. Hay que sopesar la utilidad estratégica del factor sorpresa frente a la conveniencia y la necesidad de persuadir al Estado en cuestión de que ceda para no tener que recurrir a la fuerza. Además, las sociedades democráticas preocupadas por los derechos humanos y el estado de derecho no tolerarán por mucho tiempo el uso generalizado de un poder militar aplastante.

7.31 Los responsables de la planificación militar desearán compensar la ausencia del factor estratégico de sorpresa concentrando todo el poder militar de que disponen, pero las circunstancias políticas y las condiciones sobre el terreno no siempre lo permitirán. Por otra parte, la intensidad de las operaciones vendrá determinada por un factor esencial: la necesidad de que la población civil coopere una vez se haya logrado el objetivo inmediato de atajar la matanza o la depuración étnica. Esto implicará ante todo no llevar a cabo acciones militares que puedan provocar un odio generalizado contra las naciones que participan en la intervención. Probablemente será imposible durante la intervención militar granjearse las simpatías de unas personas que se sienten atacadas pero la planificación debe dejar la puerta abierta a una reconciliación tras concluir el conflicto. Para ello habrá que aceptar ciertas limitaciones y proceder con moderación a fin de demostrar que la operación no es una guerra encaminada a derrotar a un Estado sino una operación destinada a defender a la población de ese Estado del acoso, las persecuciones y el asesinato. Si se tienen en cuenta estas consideraciones, también habrá que admitir una determinada progresión en la intensidad de las operaciones y una cierta gradación de sus etapas y de la selección de objetivos. Este planteamiento tal vez sea el único que permita mantener unida a la coalición militar y, aunque sea contrario a los principios que rigen las operaciones de guerra, no hay que olvidar que las operaciones de protección no son operaciones de guerra.

7.32 Para contrarrestar en alguna medida estas desventajas, la etapa de planificación de la intervención ha de llevarse a cabo con especial cuidado, como ya apuntamos al comienzo de este capítulo. Los medios deberán adecuarse exactamente a los objetivos y habrá que detectar los puntos débiles donde se puede ejercer presión política y militar. También hay que prever y tener en cuenta la función de los componentes no militares. Por último, será preciso estudiar las posibles contingencias y formular planes para resolverlas.

Bajas

7.33 Con frecuencia, la elección de las modalidades de uso activo de la fuerza ha obedecido más a la conveniencia militar que a un sentido de la responsabilidad de proteger los intereses humanitarios. En Bosnia, por ejemplo, los partidarios de la intervención militar adujeron como principal argumento su viabilidad, puesto que podría realizarse mediante ataques aéreos que no causarían bajas, en lugar de las obligaciones éticas, jurídicas u operacionales. Rara vez admitieron los considerables riesgos que para la

fuerza de intervención comportaba una operación realmente eficaz. En última instancia, la cuestión era si Occidente estaba dispuesto a arriesgar la vida de sus soldados para poner fin a los crímenes de guerra, las violaciones de los derechos humanos y las migraciones forzadas.

7.34 La protección de la fuerza de intervención es importante pero no debe convertirse en el principal objetivo. Cuando esto suceda, tal vez el mejor camino sea la retirada, quizás seguida de una nueva iniciativa más contundente.

Relaciones con los medios de difusión

7.35 Con la omnipresencia de los medios de difusión y la retransmisión en directo de las operaciones militares en todo el planeta, cualquiera que haga un uso excesivo de un poder militar aplastante estará expuesto a las críticas del mundo entero. Salvo, en casos de legítima defensa, el abuso de la fuerza militar mermará el apoyo de la opinión pública a las operaciones militares, un apoyo que se hace más necesario cuanto menos comprende el ciudadano medio por qué su país ha decidido intervenir.

7.36 Las comunicaciones modernas y la cobertura de los medios de difusión también afectan a las operaciones, ya que permiten al público comprobar la repercusión de la acción militar en la población civil. Probablemente la operación contará con el respaldo general si la fuerza mortífera se aplica de forma que pueda ser tolerada, si no aprobada, por la mayor parte de los habitantes de los países que forman la coalición. La cobertura informativa de los sufrimientos de la población civil provocados por las sanciones contra el Iraq o por los ataques aéreos en Serbia ilustra este nuevo elemento que puede determinar las estrategias militares y políticas.

7.37 Por consiguiente, la planificación de una operación de protección ha de incluir un detallado subcomponente de información pública. Una buena campaña de información no sólo sirve para mantener el apoyo a una intervención sino también para preservar la cohesión de la coalición. La principal dificultad reside en conciliar la demanda de información exacta, exhaustiva y rápida con la seguridad operacional. La cohesión de la coalición que participa en la intervención y la necesidad de minimizar el apoyo con que pueda contar el líder contrario entre su propio pueblo o sus aliados son elementos cruciales. En estas circunstancias, no cabe duda de que, al contrario de lo que ocurre en la guerra o las operaciones de imposición de la paz, la información tendrá prioridad sobre la seguridad operacional, aunque con ello se reduzcan aún más las posibilidades de actuar por sorpresa.

DESPUÉS DE LA INTERVENCIÓN MILITAR

Transferencia de la autoridad

7.38 La misión principal de las fuerzas militares durante las operaciones posteriores a una intervención es proporcionar el entorno seguro necesario para restaurar la gobernanza y el estado de derecho. Además, las fuerzas militares tal vez tengan que ayudar en la reconstrucción de zonas que resultan demasiado peligrosas para el personal no militar. Al realizar estas operaciones, las fuerzas militares tendrán que encargarse con creciente frecuencia de tareas que en circunstancias normales desempeñaría la policía, al menos en un principio. Por otra parte, también han de estar preparadas para imponer la paz y, si es preciso, defender al país.

7.39 Estas funciones son más complejas y variadas que las operaciones normales de combate. La jerarquía de mando será cada vez más difusa, porque las autoridades civiles asumirán a menudo el liderazgo sobre el terreno. Hay que diferenciar bien las responsabilidades y transferir el poder de las autoridades militares a las civiles, en cuanto concluyan las hostilidades. Aunque tras el fin de los combates, puede ser necesario que el comandante militar asuma plenamente la autoridad administrativa durante un breve período de tiempo, la transición a la autoridad civil debe hacerse sin demora. Normalmente las Naciones Unidas nombrarán a un Representante Especial del Secretario General al que se transferirá la autoridad militar y las autoridades locales recuperarán todos sus poderes tras la celebración de elecciones y la retirada de las fuerzas militares extranjeras.

Mantenimiento y consolidación de la paz

7.40 Para llevar a término una intervención, los Estados que la realizan tienen que estar dispuestos a seguir participando en la etapa posterior a la intervención tanto tiempo como sea necesario para lograr una estabilidad autosostenida. Sería una irresponsabilidad que las coaliciones o naciones intervinieran sin la voluntad de reinstaurar la paz y la estabilidad y de mantener una operación después de la intervención todo el tiempo que sea preciso.

7.41 La experiencia demuestra que, si no se resuelve pronto el problema de seguridad interna, las “viejas” costumbres y estructuras volverán a salir a la luz, menoscabando los esfuerzos por consolidar la paz después del conflicto. El período inmediatamente posterior a toda guerra civil es el caldo de cultivo ideal para la delincuencia organizada, las venganzas, la proliferación de armas, el pillaje y los robos. Los oficiales de policía civil que las Naciones Unidas despliegan junto con las fuerzas de mantenimiento de la paz para reanimar a los cuerpos nacionales de seguridad, no están capacitados para hacer cumplir la ley en un entorno que se encuentra a medio camino entre la criminalidad y la guerra. Las fuerzas militares son el único instrumento válido en estos casos, aunque en ocasiones no se haya aceptado esta realidad debido a la noción errónea de que la paz es la antítesis de la guerra.

Cinco tareas de protección

7.42 Cabe destacar aquí cinco categorías netamente diferenciadas de tareas de protección que se han establecido a partir de las experiencias posteriores a la intervención. La primera es la protección de las minorías, un problema operacional que cobra particular importancia cuando los civiles regresan a territorios donde la mayoría de la población pertenece a otro grupo étnico. Los Balcanes ofrecen numerosos ejemplos de las dificultades que pueden surgir y el número relativamente bajo de refugiados y desplazados internos que han regresado a sus lugares de origen es revelador.

7.43 La segunda gran tarea de protección es la reforma de los cuerpos de seguridad. La labor se ha centrado en ayudar a las autoridades locales a aplicar sus propios procesos de transformación de este sector. Tanto los donantes bilaterales como los multilaterales han tratado de influir en la orientación de las reformas, implantar buenas prácticas y transferir conocimientos e ideas a las nuevas autoridades. La importancia y la dificultad de reclutar y entrenar a los miembros de la policía local y de reformar el sistema penitenciario y judicial se han puesto de manifiesto en países tan distintos como Haití, Rwanda y Timor Oriental. Los problemas se agravan cuando el personal capacitado ha muerto o huido en masa para evitar la violencia.

7.44 A este respecto, la presencia de la policía civil supone un problema transitorio. En la actualidad, el número de efectivos de policía civil que toman parte en las operaciones de las Naciones Unidas sólo es inferior al de soldados. En vista de los conflictos que surgen después de una guerra y de las exigencias de imparcialidad, es muy probable que las operaciones de policía civil sigan siendo prioritarias en los conflictos intraestatales para ayudar a las sociedades devastadas por la guerra a reinstaurar ciertas condiciones que les permitan lograr la estabilidad social, económica y política. Las dificultades que plantea el reclutamiento de policías internacionales es una seria limitación, habida cuenta de que es preciso reformar y reestructurar las fuerzas locales de policía además de orientar, entrenar y supervisar a los nuevos reclutas.

7.45 La tercera tarea primordial es el desarme, la desmovilización y la reintegración. Aunque la reintegración es imprescindible para consolidar la paz a largo plazo y, en última instancia, para que se retome el camino del desarrollo social y económico, su objetivo prioritario es la seguridad y protección de la población civil. Como reflejan las resoluciones del Consejo de Seguridad y los mandatos de las misiones, la clave de la estabilidad siempre ha sido la desmovilización de los ex combatientes. El propósito implícito de las medidas de estabilización siempre ha sido arrebatar a las milicias y los señores de la guerra locales el poder y los medios de ejercer la violencia y recentralizarlos en un plano muy superior. En otras palabras, el éxito de todo el proceso de intervención gira en torno al desarme efectivo de a las facciones beligerantes. Sin embargo, el desarme es una de las tareas más difíciles de llevar a cabo. Por lo general resulta sumamente complicado recoger todas las armas, aunque hayan cesado los combates, si la

inseguridad reinante impulsa a la población en general a conservar y adquirir armas ligeras y pequeñas. La preocupación por la seguridad personal y las necesidades económicas fomentan el comercio de armas pequeñas mucho después de la retirada de las fuerzas de intervención.

7.46 Todos los compromisos de desarme contraídos como parte de los procesos de paz tienden, al menos en un principio, a basarse en el consentimiento, independientemente de que las fuerzas externas se hayan desplegado con un mandato conferido en virtud del Capítulo VI o del Capítulo VII. No obstante, la idea del desarme voluntario pronto tropieza con problemas como la inseguridad y la falta de medios económicos de los combatientes que piensan en entregar las armas, y el número por lo general insuficiente de efectivos de apoyo a la paz. Cuando se incumplen las disposiciones del mandato relativas al desarme, las fuerzas de intervención suelen reaccionar básicamente de dos formas diferentes: la primera es la aquiescencia internacional frente a la obstinación nacional, junto con un cambio en el mandato para permitir que el “proceso de paz” continúe pese a todo; la segunda es la aplicación de medidas coercitivas selectivas contra las partes recalcitrantes, junto con un intento de mantener la naturaleza consensuada de la intervención a nivel estratégico.

7.47 Camboya y Angola son ejemplos clásicos de aquiescencia, mientras que Somalia, y hasta cierto punto Bosnia, lo son del intento de coerción. Las operaciones llevadas a cabo por organizaciones regionales y por las Naciones Unidas en el África occidental se han caracterizado por una sorprendente mezcla de coerción y aquiescencia, mientras que el enfoque de los problemas de desarme y seguridad en Rwanda rebasa toda lógica. Sin embargo, ninguno de estos ejemplos permite extraer conclusiones positivas sobre la capacidad de las fuerzas militares de intervención para mejorar la protección de los civiles que se encuentran en peligro reduciendo la cantidad de armas de que disponen los soldados, las milicias y las bandas locales. De hecho, los casos de Somalia y Srebrenica han demostrado que, si el desarme no es del todo posible, tal vez sea mejor no intentarlo en absoluto. Las fuerzas de intervención cuyo mandato incluye el desarme no disponen de los criterios doctrinales, políticos y militares necesarios para emprender una estrategia coercitiva.

7.48 Una cuarta tarea de protección que, con la creciente universalización de la Convención de Ottawa sobre las minas terrestres se está convirtiendo en un elemento cada vez más común en los mandatos de las operaciones posteriores a la intervención son las actividades relativas a las minas, que abarcan muy diversas labores, desde el marcado efectivo de campos de minas antipersonal, conocidos o sospechados, y reconocimientos de nivel I, hasta el desminado humanitario y la asistencia a las víctimas. La creación del Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas, Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra y la cada vez más extensa red de centros nacionales de remoción de minas está resultando ser un modelo excelente para coordinar las actividades relativas a las minas financiadas por los donantes en los países que sufren este problema. Las recientes experiencias obtenidas en operaciones como las de Etiopía y Eritrea, Camboya y Kosovo han revelado que la coordinación temprana de los programas de sensibilización sobre el peligro de las minas (en los que a menudo imparte capacitación el personal militar) con la labor de marcado, cartografiado y desminado (también realizadas con frecuencia por las fuerzas militares) y el retorno secuenciado y cuidadosamente planificado de los refugiados y los desplazados internos, han reducido mucho el número de víctimas de las minas, que en un principio se temía que fuera muy elevado. La integración de las actividades relativas a las minas en las operaciones posteriores a los conflictos es un elemento esencial de las iniciativas eficaces de reconstrucción y rehabilitación económica y socialmente sostenible.

7.49 La quinta tarea de seguridad que se lleva a cabo durante la transición se refiere a la persecución de los criminales de guerra. Ya se han analizado los detalles de los procesamientos que están teniendo lugar en la ex Yugoslavia y Rwanda, pero cabe mencionar también que esta tarea puede plantear nuevas exigencias a las fuerzas militares y de policía durante las intervenciones y después de ellas, en especial cuando se establezca la Corte Penal Internacional. Hasta ahora, los comandantes y los dirigentes políticos de la OTAN se han mostrado vacilantes llegado el momento de perseguir y detener a personas acusadas de cometer crímenes de guerra por temor a la posible hostilidad y las reacciones violentas que ello podría provocar en la población local. Pese a que algunos presuntos criminales del conflicto de los Balcanes

siguen ocultos o incluso llevan una vida normal, es de prever un aumento de esta nueva actividad operacional.

HACIA UNA DOCTRINA DE LAS OPERACIONES DE PROTECCIÓN HUMANA

7.50 En resumen podemos decir que la responsabilidad de proteger hace que las operaciones de protección humana difieran tanto de los conceptos operacionales de la guerra clásica como de las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Por ello convendría que los principios expuestos en este capítulo, junto con las directrices contenidas en el Capítulo 4, se englobaran en una “Doctrina de las operaciones de protección humana.” La Comisión recomienda al Secretario General de las Naciones Unidas que tome medidas para que se empiece a elaborar dicha doctrina, que partiría de la tesis fundamental expuesta en este informe de que toda intervención coercitiva con fines de protección humana es sólo un elemento más del proceso de intervención, que se inicia con las gestiones preventivas y concluye con la responsabilidad de reconstruir para que puedan restablecerse el respeto de la vida humana y el estado de derecho.

7.51 Es obvio que la doctrina ha de basarse en los siguientes principios:

- ❑ la operación debe tener un objetivo político preciso, enunciado en un mandato claro e inequívoco y acompañado de los correspondientes recursos y reglas de combate;
- ❑ la intervención ha de estar sujeta a un control político, pero debe estar dirigida por un comandante militar con la máxima autoridad de mando, que disponga de recursos adecuados para cumplir su misión y cuente con una jerarquía de mando única que refleje la unidad de mando y propósito;
- ❑ el objetivo de la operación de protección humana no es derrotar a un Estado sino lograr que se respeten los derechos humanos y el estado de derecho de la forma más rápida y completa posible. Este objetivo debe encontrar el debido reflejo en la aplicación de la fuerza: habrá que aceptar ciertas limitaciones en la aplicación de la fuerza, junto con una cierta progresión y gradación adecuada al fin de proteger;
- ❑ la realización de la operación ha de garantizar la máxima protección de todos los miembros de la población civil;
- ❑ hay que velar por el estricto respeto del derecho internacional humanitario;
- ❑ la protección de la fuerza de intervención nunca debe tener prioridad sobre la determinación de cumplir la misión; y
- ❑ ha de existir una coordinación máxima entre las autoridades y las organizaciones civiles y militares.

8. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: PRÓXIMOS PASOS

DEL ANÁLISIS A LA ACCIÓN

8.1 En este informe se ha hablado de imperiosas necesidades humanas y de poblaciones amenazadas por matanzas, depuraciones étnicas e inanición. Y se ha hablado también de la responsabilidad que los Estados soberanos tienen de proteger a su pueblo de estos peligros y de la necesidad de que la comunidad internacional en su conjunto ejerza dicha responsabilidad si los propios Estados no quieren o no pueden hacerlo.

8.2 En los anteriores debates sobre la intervención se tendía a pensar que la intervención y la soberanía de los Estados eran conceptos intrínsecamente contradictorios e irreconciliables, y que el apoyo a la primera debía hacerse a expensas de la otra. Pero durante sus consultas, la Comisión observó que la tensión entre estos dos principios era menor de lo que esperaba. Además descubrió una disposición general a aceptar la idea de que la responsabilidad de un Estado de proteger a su pueblo de los asesinatos y otros daños graves era la más básica y fundamental entre las que le imponía la soberanía y que si un Estado no podía o no quería proteger a la población de esos peligros, podría justificarse en casos extremos una intervención coercitiva con fines de protección humana y, en última instancia, una intervención militar llevada a cabo por otros miembros de la comunidad internacional. En otras palabras, encontramos un amplio respaldo del principio básico enunciado en el presente informe: la responsabilidad de proteger.

8.3 Las preocupaciones manifestadas de forma más rotunda a la Comisión en el transcurso de las consultas que mantuvo durante un año en distintos lugares del mundo se referían esencialmente a las consecuencias políticas y operacionales que conllevaría conciliar el principio de la responsabilidad compartida con el de no intervención. Estas preocupaciones versaban sobre tres tipos de cuestiones, a saber: preocupaciones sobre los procesos, sobre las prioridades y sobre la ejecución, a las que hay que sumar otra que afecta a todas ellas y relativa a la evaluación competente de la necesidad de actuar.

8.4 En cuanto al *proceso*, se dijo que lo principal era procurar que, cuando se adoptaran medidas de protección y en particular cuando se produjera una intervención militar con fines de protección humana, se tratara de consolidar la responsabilidad colectiva que la comunidad internacional tenía de resolver esos problemas, en vez de permitir que surgieran oportunidades y pretextos para emprender acciones unilaterales. La Comisión ha tratado de dar respuesta a estas inquietudes analizando, sobre todo, en el papel y la responsabilidad fundamentales que incumben al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para adoptar todas las medidas necesarias. Hemos hecho algunas sugerencias sobre lo que debería hacerse en caso de que el Consejo no actuara, pero la cuestión, a nuestro juicio, no es buscar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad sino conseguir que funcione mucho mejor que hasta ahora.

8.5 Por lo que se atañe a las *prioridades*, la preocupación esencial era que hasta ahora los debates y las políticas se habían centrado en gran medida en la reacción ante las catástrofes –en particular mediante la intervención militar– y no en su prevención. La Comisión ha intentado corregir este desequilibrio insistiendo repetidamente en la importancia de las medidas preventivas como parte integral del debate sobre la intervención y también subrayando la necesidad de que, siempre que se produzca una intervención militar, se preste una mayor atención a la consolidación de la paz después de los conflictos. No en vano hemos alegado que la responsabilidad de proteger abarca no sólo la responsabilidad de reaccionar sino también la responsabilidad de prevenir y la responsabilidad de reconstruir.

8.6 La *ejecución* era la preocupación fundamental. En el último decenio fueron demasiadas las ocasiones en que el Consejo de Seguridad, ante situaciones que conmovían las conciencias no respondió con la autorización y el respaldo debidos. Y los acontecimientos de la década de 1990 demostraron con mucha frecuencia que ni siquiera la decisión del Consejo de autorizar una acción internacional para hacer frente a graves amenazas humanitarias garantizaba que se emprendiera dicha acción o se hiciera con eficacia. La Comisión tiene presente que es preciso que las respuestas operacionales sean adecuadas y por ello en una parte de nuestro informe se enuncian los principios y normas que deberán regir las intervenciones militares con fines de protección humana.

8.7 Pero es si cabe más importante obtener el compromiso político necesario y esta es la cuestión que se trata en este capítulo. Es muy cierto que, a menos que se cuente con la voluntad política de actuar cuando es preciso, el debate sobre la intervención con fines de protección humana será en gran medida académico. La tarea más urgente es lograr que, cuando se pida a la comunidad de Estados que actúe, esta petición sea atendida. Nunca más deben repetirse las matanzas masivas o las depuraciones étnicas. No puede haber otra Rwanda.

MOVILIZACIÓN DE LA VOLUNTAD POLÍTICA NACIONAL

8.8 La clave para movilizar el apoyo internacional es movilizar antes el apoyo nacional, o al menos neutralizar la oposición interna. La reacción interna frente a un problema –el apoyo o la oposición a la decisión concreta de intervenir, dados los importantes costos humanos y financieros que puede conllevar y los recursos internos que tal vez sea necesario reasignar– siempre es un factor que hay que tener en cuenta al adoptar decisiones en el plano internacional, si bien su importancia varía considerablemente según los países y los casos.

8.9 En este sentido, cabe destacar ciertos factores contextuales como el tamaño y el poder del país, su geografía y la índole de su cultura y sus instituciones políticas. Algunos Estados simplemente tienen un mayor instinto internacionalista que otros y tienden a responder de forma refleja a las peticiones de cooperación multilateral; en realidad, las grandes potencias suelen interesarse menos por el multilateralismo que las pequeñas y medianas, pues no ven la necesidad de hacerlo. También entra en juego la proximidad geográfica, porque lo que sucede cerca de un Estado tiene más posibilidades de poner en peligro a sus ciudadanos, de plantear importantes problemas de seguridad y de provocar corrientes de refugiados, perturbaciones económicas y repercusiones políticas indeseadas, además de captar la atención de los medios de difusión y generar las consiguientes demandas de acción. Por otro lado, la afinidad cultural puede despertar una particular inquietud por los sufrimientos de los correligionarios o las personas que hablan la misma lengua, aunque vivan en países pequeños y remotos. En cambio, a los países cuya cultura política es sumamente introspectiva puede resultarles muy difícil aceptar un papel de apoyo externo; y muchos sistemas políticos conceden recompensas desproporcionadas a los agentes políticos que se sólo están interesados en los problemas internos, aislando prácticamente a los que propugnan una participación en los asuntos internacionales.

8.10 Por lo general, también mostrarán especial cautela los países que poseen los recursos militares, policiales, económicos, políticos y de otro tipo que son más necesarios para ejecutar los mandatos de intervención. Dada la magnitud de las operaciones de los Balcanes (más de 50,000 efectivos), así como el hecho de que la mayoría de los países hayan reducido su presupuesto militar después de la Guerra Fría, la capacidad que resta para asumir nuevas cargas es realmente escasa. Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas alcanzaron en 1993 su máximo nivel de efectivos (78.000) pero hoy en día, si se suman las misiones de la OTAN y las Naciones Unidas, el número de soldados que participan en este tipo de operaciones internacionales ha aumentado aproximadamente en un 40%, hasta llegar a 108.000. Incluso los Estados que en principio están dispuestos a considerar la posibilidad de asumir nuevos compromisos militares se están viendo obligados a decidir cómo emplear una capacidad militar limitada y sobreutilizada.

8.11 Para conseguir apoyo político para una intervención con fines de protección humana, como en todos los demás casos, es fundamental el liderazgo de individuos y organizaciones. Aunque hay otros agentes

importantes, los dirigentes políticos desempeñan una función crucial a este respecto, pero suelen ser demasiado receptivos a las demandas y presiones de los diversos grupos que los respaldan y de los medios de difusión internos, y están muy influidos por sus propias burocracias. Por su parte, las organizaciones no gubernamentales tienen un papel esencial y cada vez más prominente pues aportan información, argumentos y energías que afectan al proceso de adopción de decisiones y mantienen contactos directos con los responsables políticos e indirectos con otros agentes que pueden influir en ellos. Los procesos institucionales de decisión varían muchísimo de unos países a otros, pero siempre hay personas con mayor responsabilidad a las que hay que informar, estimular, desafiar y pedir cuentas: si todos son responsables nadie lo será de verdad.

8.12 El fallo de que adolecen la mayoría de los debates sobre la “voluntad política” es que se pierde más tiempo lamentando la falta de esa voluntad que en analizar sus componentes y decidir cómo emplearlos en distintos contextos. La esencia de la cuestión es que, como acabamos de decir, hay que comprender bien los procesos institucionales pertinentes y aducir argumentos convincentes. Por supuesto que en cada contexto concreto habrá que recurrir a distintos argumentos, pero en la mayor parte de los sistemas políticos del mundo, los llamamientos a la acción internacional del tipo descrito en este informe deberán basarse en cuatro argumentos: consideraciones éticas, estimaciones financieras, interés nacional y apoyos partidistas.

8.13 En el plano *ético*, prácticamente todos los entornos políticos consideran que prevenir, evitar y atajar el sufrimiento humano —es decir, las terribles pérdidas y miserias que acarrear las matanzas, la depuración étnica y la inanición masiva— son motivos ejemplares y legítimos. Los líderes políticos subestiman a menudo el sentido de la decencia y la compasión de la mayoría de sus electores, al menos cuando se sienten conmovidos (igual que subestiman la disposición de un público informado a aceptar el riesgo de que se produzcan bajas en una intervención militar bien planeada y destinada a aliviar esos sufrimientos). Sin embargo, para convencer con un argumento ético hay que transmitir la urgencia y la realidad de las amenazas contra la vida humana en una situación particular. Por desgracia esto siempre resulta más difícil durante la etapa crucial de la prevención que después de que se haya producido el horror.

8.14 El mejor argumento *financiero* es que siempre es más barato actuar pronto que tarde. La prevención, de ser posible, seguramente tendrá un coste mucho menor que la reacción a determinados sucesos mediante la acción militar, la prestación de socorro humanitario, la reconstrucción después del conflicto, o los tres juntos. En Kosovo, prácticamente cualquier actividad preventiva —ya fuera una gestión diplomática más eficaz o la aplicación más temprana y enérgica de medidas coercitivas, como la amenaza creíble de una acción militar por tierra— habría costado menos de los 46.000 millones de dólares que aproximadamente había gastado la comunidad internacional en el momento de redactarse este informe, en operaciones bélicas y en la posterior labor de mantenimiento de la paz y reconstrucción.

8.15 Se puede apelar al *interés nacional* de muchas maneras diferentes. El deseo de evitar la desintegración de un Estado vecino, con el éxodo de refugiados y la desestabilización de la seguridad regional que puede acarrear, puede ser un poderoso motivo en muchos contextos. También se pueden promover los intereses económicos del Estado evitando que se colapsen las vías de suministro de recursos, las rutas comerciales y los mercados. Y, aunque no siempre ha sido así, hoy día suele considerarse que la paz favorece mucho más a los negocios que la guerra.

8.16 El interés nacional tiene otra dimensión que resulta muy pertinente para la intervención con fines de protección humana: todos los países están interesados en ser, y demostrar que son, buenos ciudadanos internacionales. Son muchos los beneficios mutuos que pueden obtenerse en un entorno interdependiente y mundializado donde ningún Estado puede resolver todos sus problemas por sí solo: si hoy mi país te ayuda a atajar los problemas de refugiados y terrorismo de tu vecino, lo normal será que tú estés más dispuesto a ayudarme mañana a resolver mis problemas ambientales o de drogas. Un Estado puede ganarse, con el tiempo, la reputación de buen ciudadano internacional si de cuando en cuando se muestra dispuesto a participar en tareas internacionales por motivos relativamente altruistas.

8.17 Más delicado es recurrir al apoyo *partidista* como argumento para persuadir a un gobierno preocupado por el respaldo político de las urnas o de otro tipo. La cuestión es que en cada país concreto,

ciertos argumentos que tal vez no atraigan suficientemente a la comunidad en general pueden interesar a un sector fundamental que apoya al gobierno y por ello ser sumamente influyentes. Los gobiernos a menudo actúan sin conocer la opinión mayoritaria e incluso a sabiendas de que la mayoría de la población se opone a la acción propuesta. Para los gobiernos es más importante disponer de argumentos que convengan a su base de apoyo, o al menos no la pongan en su contra, y que les sirvan para contrarrestar los ataques de sus rivales políticos, o por lo menos defenderse de ellos.

MOVILIZACIÓN DE LA VOLUNTAD POLÍTICA INTERNACIONAL

8.18 Lo que sucede en las capitales de los Estados es crucial para la adopción de decisiones en el plano internacional, pero la voluntad política internacional es algo más que la suma de las actitudes y políticas de los países. Evidentemente, también son fundamentales los temas que los Estados y sus representantes tratan durante sus contactos bilaterales y multilaterales, así como en el seno de las organizaciones intergubernamentales. Pronunciar las palabras adecuadas y traducirlas en actos exige, tanto a nivel internacional como interno, un mismo tipo de compromiso y de liderazgo, y un mismo tipo de campaña. Siempre resulta complicado conseguir apoyo para una intervención concreta porque siempre habrá poderosas razones para no actuar. En el plano interno como en el internacional, es igualmente difícil comprender cuáles son realmente los responsables de las decisiones y cómo movilizar su apoyo. Y en el entorno internacional como en el interno, tienen idéntica importancia los argumentos que apelan a la ética, las consideraciones económicas, las consideraciones institucionales y los intereses políticos. En cierto sentido, todo este informe constituye una exposición de dichos argumentos en el contexto preciso de la intervención con fines de protección humana.

8.19 El punto de partida obvio para encontrar un liderazgo multilateral en las cuestiones relativas a la intervención es el Secretario General de las Naciones Unidas y los altos funcionarios de la Secretaría. Aunque, como hemos sugerido, podría ampliarse más el papel oficial que corresponde al Secretario General en virtud del Artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas, sus actividades habituales, su interacción con el Consejo de Seguridad y la influencia que a nivel internacional ejerce en los gobiernos y los medios de difusión, lo sitúan en una posición única para movilizar el apoyo internacional. También es parte importante de su liderazgo internacional forjar y mantener las coaliciones multinacionales que hoy día son imprescindibles para ejecutar operaciones de paz autorizadas por las Naciones Unidas. La Secretaría, mediante sus informes y recomendaciones al Consejo de Seguridad, contribuye en gran medida a configurar las deliberaciones y determinar las opciones que hay que considerar. Es preciso insistir en que esta aportación también puede ser negativa además de positiva. Así, en 1994 el caso de Rwanda supuso un fracaso, no sólo de los principales Estados Miembros, sino de los dirigentes de las Naciones Unidas y de la eficacia de la Secretaría.

8.20 Aparte del sistema de las Naciones Unidas, con todos sus órganos y organismos, hay otros muchos agentes internacionales que desempeñan un importantísimo papel en la cuestión de la intervención, en particular las organizaciones regionales y subregionales, las organizaciones no gubernamentales y los medios de difusión. Ya hemos mencionado a los principales agentes institucionales a lo largo de este informe y no es necesario volver a hacerlo ahora.

8.21 En cuanto a los medios de difusión, no cabe duda de que la información de calidad, los artículos de opinión bien argumentados y sobre todo la retransmisión en directo de imágenes de las víctimas generan presiones internas e internacionales a favor de la acción. El “efecto CNN” puede llegar a ser irresistible, aunque irregular, ya que estos medios no siempre dedican idéntica atención a crisis que son igualmente preocupantes. Por otro lado, al insistir en el sufrimiento humano, los medios de difusión en ocasiones disuaden a los responsables políticos de adoptar medidas enérgicas de carácter diplomático y militar, y la premura de tiempo les impide analizar bien la situación y planificar seriamente sus acciones. Tal vez este sea un mal menor que la inercia total o la demora excesiva, pero con todo puede causar problemas.

8.22 Las ONG internacionales han sido fervientes partidarias de la acción transfronteriza con fines de protección humana, y en algunos casos de la intervención militar, y su influencia positiva ha contribuido a estimular la reacción, sobre todo en Occidente. Sin embargo, también tienen sus limitaciones según los

responsables políticos a quienes pretenden influenciar: a menudo se las acusa de carecer de experiencia en la formulación de políticas, de no ponerse de acuerdo en cuál es la política ideal, y de mostrarse reticentes en público (aunque no en privado) a respaldar ciertas medidas coercitivas que pueden ser necesarias pero que los gobiernos o las instituciones intergubernamentales no pueden imponer sin un apoyo claro.

8.23 Las metas de los responsables políticos y los defensores humanitarios no son tan diferentes. Dado que la aplicación de una fuerza mortífera debe seguir siendo el último recurso, aún quedan muchas opciones entre la inacción total y el envío de tropas. Siempre se pueden considerar otras alternativas antes y después de los conflictos y durante ellos. Tanto los políticos como los defensores humanitarios desearían que la política pública lograra resolver las cuestiones más cruciales del momento y una de las más urgentes es cómo ejercer la responsabilidad de proteger a las personas que han de hacer frente a los peores horrores del mundo contemporáneo.

PRÓXIMOS PASOS

8.24 Desde un principio, el objetivo de la Comisión ha sido que este informe tuviera una repercusión política práctica y concreta, y no ofrecer un nuevo estímulo a los investigadores y comentaristas, aunque esperamos haberlo conseguido también. En consonancia con este enfoque práctico, hemos tenido presente, durante toda nuestra labor y nuestras consultas, la necesidad de sentar una base sólida para los debates que se celebrarán en las Naciones Unidas y en otros foros internacionales tras la presentación del informe, así como en el seno de los gobiernos y entre sus grupos de influencia.

8.25 Nuestra esperanza inmediata es que, si se aclaran y precisan los términos del debate –que dejaría de oponer la soberanía a la intervención y adoptaría la “responsabilidad de proteger” como tema común–, se encontrará una salida a la polémica y al estancamiento actuales. Ante todo queremos aumentar las posibilidades de que se emprenda una acción colectiva basada en ciertos principios y con la mínima dualidad de criterios para responder a situaciones de imperiosa necesidad humanitaria que conmueven las conciencias y exigen una actuación urgente. Si nuestro informe sirve para fomentar el apoyo a ese tipo de acciones recordando a los Estados sus responsabilidades comunes, su contribución habrá sido en verdad significativa.

8.26 Los principios de acción en torno a los cuales sería deseable que se creara un consenso se resumen en la sinopsis que ocupa las primeras páginas de este informe, pero ¿qué hay que hacer ahora para promoverlos? Se ha discutido mucho, en los planos nacional, regional e internacional, sobre la mejor manera de enfocar la tarea práctica de plasmar el nuevo consenso de los Estados acerca de la intervención con fines de protección humana. Algunos proponen que se redacten directrices para uso interno del Consejo de Seguridad; otros defienden que la Asamblea General debería aprobar una resolución más formal; y otros en fin se atreven a sugerir que habría que empezar por redactar una nueva convención internacional, o incluso una enmienda a la propia Carta de las Naciones Unidas.

8.27 La Comisión estima que sería prematuro emitir un juicio sobre lo que puede o no ser posible si finalmente se alcanza el esperado consenso respecto de “la responsabilidad de proteger.” Lo importante ahora es empezar por que los Estados Miembros colaboren con el Secretario General para dar contenido sustantivo y de procedimiento a las ideas que proponemos. Tanto el propio Secretario General como el Consejo de Seguridad y la Asamblea General han de desempeñar una importante función y, a este respecto, hacemos algunas sugerencias en las siguientes recomendaciones, sin determinar cuál sería la secuencia más adecuada para aplicarlas.

8.28 La Comisión recomienda a la Asamblea General:

Que la Asamblea General apruebe un proyecto de resolución declaratoria que plasme los principios fundamentales de la responsabilidad de proteger y contenga cuatro elementos básicos:

- ❑ *una afirmación de la idea de soberanía como responsabilidad;*

- ❑ *una aserción de la triple responsabilidad de la comunidad internacional de Estados –de prevenir, de reaccionar y de reconstruir– cuando se hagan llamamientos de protección humana en Estados que no puedan o no quieran cumplir su responsabilidad de proteger;*
- ❑ *una definición del criterio mínimo (grandes pérdidas de vidas humanas o depuración étnica en gran escala, ya sean reales o previsibles) que han de cumplir las situaciones que requieren protección humana para justificar la intervención militar; y*
- ❑ *una enunciación de los principios precautorios (intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables) que deben respetarse cuando se utilice la fuerza militar con fines de protección humana.*

8.29 La Comisión recomienda al Consejo de Seguridad:

- (1) *Que los miembros del Consejo de Seguridad consideren la posibilidad de alcanzar un acuerdo, y lo intenten, respecto de un conjunto de directrices que abarquen los “Principios de intervención militar” resumidos en la sinopsis, y se rijan por ellas al responder a las peticiones de intervención militar con fines de protección humana.*
- (2) *Que los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad consideren la posibilidad de alcanzar un acuerdo, y lo intenten, para abstenerse de utilizar su derecho de veto, en asuntos que no comprometan sus intereses nacionales, para obstaculizar la aprobación de resoluciones que autoricen una intervención militar con fines de protección humana y que cuenten con el apoyo mayoritario.*

8.30 La Comisión recomienda al Secretario General:

Que el Secretario General examine, tras celebrar las consultas pertinentes con los Presidentes del Consejo de Seguridad y la Asamblea General, la mejor manera de promover la aplicación de las recomendaciones formuladas en este informe respecto de la sustancia y la adopción de medidas, tanto en esos dos órganos como mediante sus propias gestiones.

UN DESAFÍO QUE HAY QUE AFRONTAR

8.31 A lo largo de sus deliberaciones, la Comisión ha intentado conciliar dos objetivos: fortalecer, y no debilitar, la soberanía de los Estados y mejorar la capacidad de la comunidad internacional para reaccionar de modo decisivo cuando los Estados no puedan o no quieran proteger a su propia población. La conjunción de ambos es esencial pues no existirá una verdadera igualdad entre los pueblos a menos que se respete la soberanía de los Estados y se aumente su capacidad de proteger a sus propios ciudadanos. Igualmente, el término “comunidad internacional” será una farsa si la comunidad de Estados no puede actuar con decisión cuando grandes grupos de seres humanos están siendo masacrados o son víctimas de la depuración étnica.

8.32 La Comisión cree que en la práctica sí pueden conciliarse estos dos objetivos: aumentar la capacidad soberana de los Estados y mejorar la capacidad de la comunidad internacional para proteger a las personas que se encuentren en peligro de muerte. Nuestra labor refleja el cambio notable, incluso histórico, que se ha registrado en la práctica de los Estados y del Consejo de Seguridad durante la última generación. Ya nadie sostiene que los Estados pueden hacer lo que les venga en gana con su propio pueblo, escudándose en el principio de soberanía. En la comunidad internacional no puede quedar impune el uso unilateral e injustificado de la fuerza, pero tampoco la masacre y la depuración étnica. No se puede tolerar que quienes hayan perpetrado tales horrores duerman tranquilos.

8.33 Este consenso básico implica que la comunidad internacional tiene la responsabilidad de actuar con decisión cuando los Estados no quieran o no puedan ejercer estas responsabilidades fundamentales. La Comisión ha tratado de exponer claramente los elementos del consenso y pide a todos los miembros de la

comunidad de naciones, junto con los agentes no gubernamentales y los ciudadanos de los Estados, que acepten que la responsabilidad de proteger es un componente esencial del código de civismo internacional de los Estados y los pueblos en el siglo XXI.

8.34 Hacer frente a este desafío es más que una aspiración, es una necesidad vital. Nada ha perjudicado más a nuestro ideal compartido de que todos somos iguales en valía y dignidad y de que la tierra es nuestro hogar común que la incapacidad de la comunidad de Estados para prevenir el genocidio, las masacres y la depuración étnica. Si creemos que todos los seres humanos tienen el mismo derecho a ser protegidos de los actos que conmueven nuestras conciencias, debemos hacer que la realidad se corresponda con la retórica y los principios con la práctica. No podemos contentarnos con redactar informes y declaraciones. Tenemos que estar preparados para actuar, de lo contrario nunca podremos dormir tranquilos.

APÉNDICES

A. MIEMBROS DE LA COMISIÓN

Gareth Evans (Australia), Copresidente, es Presidente y Director General del International Crisis Group, con sede en Bruselas, desde enero de 2000. Fue senador y diputado de Australia entre 1978 y 1999 y Ministro del Gobierno durante 13 años (1983-96). Como Ministro de Relaciones Exteriores (1988-96), desempeñó un prominente papel en la elaboración del plan de paz de las Naciones Unidas para Camboya, la concertación de la Convención sobre las Armas Químicas, la fundación del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico y el establecimiento de la Comisión de Canberra sobre la eliminación de las armas nucleares. Es *Queen's Counsel* (1983) y Oficial de la Orden de Australia (2001). Entre sus muchas publicaciones cabe mencionar *Cooperating for Peace* (1993) y el artículo "Cooperative Security and Intrastate Conflict" (*Foreign Policy*, 1994), con el que ganó en 1995 el premio Grawemeyer a las ideas que sirven para mejorar el orden mundial.

Mohamed Sahnoun (Argelia), Copresidente, es Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas y anteriormente fue Enviado Especial del Secretario General para el conflicto entre Etiopía y Eritrea de 1999, Representante Especial de las Naciones Unidas y la Organización de la Unidad Africana (OUA) para la región africana de los Grandes Lagos (1997) y Representante Especial del Secretario General para Somalia (de marzo a octubre de 1992). También fue miembro de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland). Es un destacado diplomático argelino que ha sido Embajador en Alemania, Francia, los Estados Unidos y Marruecos, y Representante Permanente ante las Naciones Unidas en Nueva York. Asimismo desempeñó el cargo de Vicesecretario General de la Organización de la Unidad Africana y la Liga Árabe.

Gisèle Côté-Harper (Canadá) ejerce como abogada y es catedrática de Derecho en la Universidad de Laval (Quebec). Entre otros muchos órganos, ha pertenecido al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de Quebec. Fue Presidenta del Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático (Montreal) entre 1990 y 1996 y miembro de la delegación oficial del Canadá en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995. Fue galardonada en 1995 con la Medalla de la Paz Lester B. Pearson Peace Medal y en 1997 fue nombrada Oficial de la Orden del Canadá, además de recibir la Medalla del Colegio de Abogados de Quebec. Entre sus publicaciones destaca *Traité de droit pénal canadien* (4th ed., 1998).

Lee Hamilton (Estados Unidos) es Director del Woodrow Wilson International Center for Scholars (Washington D.C.) y del Center on Congress de la Universidad de Indiana. Fue miembro del Congreso de los Estados Unidos entre 1965 y 1999, su excelente curriculum incluye la Presidencia del Comité de Relaciones Internacionales, el Comité Permanente de Inteligencia y el Comité Mixto de Economía. Ha sido miembro de diversas comisiones que se ocupan de cuestiones internacionales, como el Grupo de Trabajo sobre el fortalecimiento de las instituciones públicas palestinas, el Grupo de Trabajo sobre el futuro de la estructura financiera internacional y el Grupo de Trabajo Independiente del Consejo de Relaciones Exteriores sobre las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba en el siglo XXI, así como de otros muchos paneles, comités y juntas.

Michael Ignatieff (Canadá) ocupa actualmente la Cátedra Carr de Práctica en materia de derechos humanos en la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. También es Asociado Principal del Consorcio Siglo XXI y fue miembro de la Comisión Internacional Independiente para Kosovo. Desde 1984 ha trabajado por cuenta propia como escritor, locutor, historiador, filósofo especializado en ética y analista cultural. Ha escrito mucho sobre los conflictos étnicos y, más recientemente, sobre los diversos conflictos de los Balcanes, con obras como *Virtual War: Kosovo and Beyond*. También es autor de otros muchos libros, incluida una biografía del filósofo liberal Isaiah Berlin. Con su obra *The Russian Album*, unas memorias familiares, ganó el Premio del Gobernador General del Canadá y el Premio Heinemann de la Real Sociedad Literaria de Gran Bretaña en 1988. Su Segunda novela, *Scar Tissue*, fue finalista del Premio Booker en 1993.

Vladimir Lukin (Federación de Rusia) es Portavoz Adjunto de la Duma Estatal de la Federación de Rusia. Trabajó en el Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales de Moscú (1961–65) y en el Instituto de Estudios Canadienses y Estadounidenses de la Academia de Ciencias de la Unión Soviética (1968–87). De 1965 a 1968 fue editor de la revista internacional *Problems of the World and Socialism* en Praga, pero en 1968 fue expulsado por oponerse a la invasión soviética de Checoslovaquia. Ingresó en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS en 1987 y fue Embajador en los Estados Unidos (1992–93). Fue elegido Diputado del Soviet Supremo de la República Socialista Soviética Federada de Rusia en 1990 y de la Duma Estatal de la Federación de Rusia en 1993. Ese mismo año contribuyó a fundar la Facción Yabloko, partido al que sigue representando. Fue asimismo Presidente del Comité de Asuntos Internacionales de la Duma (1995–99).

Klaus Naumann (Alemania) ocupó la Presidencia del Comité Militar del Atlántico Norte de la OTAN (1996–99) y su papel fue fundamental para resolver la crisis de Kosovo y desarrollar la nueva estructura integrada del mando militar de la OTAN. Ingresó en el Bundeswehr en 1958. Como coronel, fue miembro del estado mayor del Representante Militar de Alemania en el Comité Militar de la OTAN en Bruselas de 1981 a 1982. Ascendió a General de Brigada en 1986, y con dos estrellas ocupó el cargo de Jefe Adjunto de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas Federales. Fue ascendido a General de cuatro estrellas en 1991 y nombrado al mismo tiempo Jefe de Estado Mayor, puesto que ocupó hasta su designación como Presidente del Comité Militar del Atlántico Norte. Tras retirarse, fue miembro del *Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*.

Cyril Ramaphosa (Sudáfrica) es Presidente Ejecutivo de Reberve, una importante empresa sudafricana de administración de locales y servicios. Fue elegido Secretario General del Congreso Nacional Africano en junio de 1991 pero en 1996 abandonó la política para dedicarse a los negocios. Tuvo un papel esencial en la creación del sindicato más grande y poderoso de Sudáfrica, la Unión Nacional de Mineros, a partir de 1982. Es abogado, pese a que sus estudios universitarios se vieron interrumpidos por los períodos que pasó en prisión debido a su actividad política. Su intervención fue fundamental en las negociaciones mantenidas con el anterior régimen sudafricano para lograr un fin pacífico del *apartheid* y celebrar en el país las primeras elecciones democráticas en abril de 1994, tras las cuales fue elegido Presidente de la Nueva Asamblea Constitucional. En octubre de 1987 recibió el Premio Olof Palme y fue invitado a participar en el proceso de paz de Irlanda del Norte en mayo de 2000.

Fidel V. Ramos (Filipinas) fue Presidente de la República de Filipinas de 1992 a 1998 y, desde 1999, preside la Fundación Ramos para la Paz y el Desarrollo, que se ocupa de la seguridad, el desarrollo sostenible, la gobernanza democrática y la diplomacia económica en Asia y el Pacífico. Antes de ser Presidente ejerció una larga y destacada carrera militar y política, prestando servicios en las guerras de Corea y Vietnam. Fue nombrado Jefe Adjunto de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Filipinas en 1981 y Jefe de Estado Mayor en 1986, y posteriormente ocupó el cargo de Secretario de Defensa Nacional entre 1988 y 1991. Desempeñó un papel crucial en las negociaciones de paz con los rebeldes musulmanes del sur de Filipinas y es autor del libro *Break Not the Peace*, sobre ese proceso de paz.

Cornelio Sommaruga (Suiza) es Presidente de la Caux Foundation for Moral Re-Armament y del Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra. Además es miembro de la Junta del Instituto para una sociedad abierta de Budapest y perteneció al *Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*. Anteriormente fue Presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja (1987–1999). De 1984 a 1986 fue Secretario de Estado de Suiza para las relaciones económicas exteriores. En 1960 inició una larga y destacada carrera como diplomático de Suiza, y durante un tiempo, desde 1973, ocupó el cargo de Vicesecretario General de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) en Ginebra. En 1977 y 1978 fue Presidente de la Comisión para Europa de las Naciones Unidas.

Eduardo Stein Barillas (Guatemala) trabaja para el PNUD en Panamá y fue Jefe de la Misión de Observadores de la OEA que supervisó las elecciones generales celebradas en el Perú en mayo de 2000. Fue Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala (1996–2000) y desempeñó un papel fundamental supervisando las negociaciones de paz del país y particularmente recabando el apoyo internacional. Ha impartido clases en varias universidades de Guatemala y Panamá entre 1971 y 1980 y de 1985 a 1987, y de 1982 a 1993 residió en Panamá, donde trabajó en diversos proyectos de desarrollo regional del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y el Grupo Contadora, lo que le permitió cooperar con distintos países de América Latina, la Comunidad Europea y los países nórdicos. Desde diciembre de 1993 hasta 1995 fue Representante Residente en Panamá de la Organización Internacional para las Migraciones.

Ramesh Thakur (India) ocupa desde 1998 el cargo de Vicerrector de la Universidad de las Naciones Unidas (Tokio) y se encarga del programa de paz y gobernanza de dicha Universidad. Cursó estudios en la India y el Canadá y fue profesor y después catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad de Otago (Nueva Zelanda) de 1980 a 1995. A continuación fue nombrado Catedrático y Jefe del Peace Research Centre de la Universidad Nacional Australiana de Canberra, donde participó en la Conferencia encargada del examen y la ampliación del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, la redacción del Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares y la Campaña internacional de prohibición de las minas terrestres. También fue consultor de la Comisión de Canberra sobre la eliminación de las armas nucleares. Es autor de numerosos libros y artículos, entre los que cabe destacar *Past Imperfect, Future Uncertain: the United Nations at Fifty*, y en 2000 fue coeditor de *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention*.

B. ASÍ TRABAJÓ LA COMISIÓN

Mandato

En la Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en septiembre de 2000, el Primer Ministro del Canadá, Jean Chrétien, anunció el establecimiento de una comisión internacional independiente sobre intervención y soberanía de los Estados en respuesta al llamamiento hecho por el Secretario General Kofi Annan a la comunidad internacional para que intentara alcanzar un nuevo consenso internacional sobre la forma de responder a las violaciones masivas de los derechos humanos y el derecho humanitario.

Al inaugurar la Comisión el 14 de septiembre de 2000, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Lloyd Axworthy, dijo que el mandato de la Comisión sería promover un debate exhaustivo sobre esas cuestiones y favorecer un consenso político mundial sobre la forma de pasar de la polémica, y a menudo la parálisis, a la acción dentro del sistema internacional, particularmente por medio de las Naciones Unidas. Al igual que la Comisión Brundtland sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en el decenio de 1980 tomó los temas aparentemente irreconciliables del desarrollo y la protección ambiental y, mediante un proceso de intenso debate intelectual y político, creó la noción de “desarrollo sostenible,” cabía esperar que la

CIISE encontrara nuevas formas de conciliar las nociones aparentemente irreconciliables de intervención y soberanía estatal.

Se propuso que la Comisión concluyera su labor en el plazo de un año, lo que permitiría al Gobierno del Canadá aprovechar la celebración del 56° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas para informar a la comunidad internacional de los resultados obtenidos por la Comisión y de sus recomendaciones.

Miembros de la Comisión

El Gobierno del Canadá invitó a presidir la Comisión al Honorable Gareth Evans, Presidente del International Crisis Group y ex Ministro de Relaciones Exteriores de Australia, y al Excmo. Sr. Mohamed Sahnoun, de Argelia, Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas y ex Representante Especial para Somalia y la Región de los Grandes Lagos. En consulta con los Copresidentes se nombró a otros diez distinguidos miembros, que representaban una enorme gama de procedencias geográficas, opiniones, puntos de vista y experiencias, y que estaban sumamente capacitados para abordar la compleja variedad de cuestiones jurídicas, éticas, políticas y operacionales que debía tratar la Comisión. En el Apéndice A figura la lista completa de los miembros de la Comisión, junto con un breve currículum.

Junta Consultiva

El Ministro de Relaciones Exteriores del Canadá, el Honorable John Manley, nombró una Junta Consultiva internacional integrada por ministros y ex ministros de relaciones exteriores y otras personalidades eminentes, que serviría de referencia política para la CIISE. La Junta Consultiva debía ayudar a los miembros de la Comisión a situar su informe en la realidad política actual y prestarles asistencia para lograr el impulso y el compromiso político necesarios para aplicar sus recomendaciones.

Los miembros de la Junta Consultiva son el Honorable Lloyd Axworthy (Presidente), Director y Jefe Administrativo del Liu Centre for the Study of Global Issues de la Universidad de la Columbia Británica; la Excm. Sra. María Soledad Alvear Valenzuela, Ministra de Relaciones Exteriores de la República de Chile; el Dr. Hanan Ashrawi, ex Ministro de Gobierno de la Autoridad Nacional Palestina; el Muy Honorable Robin Cook, Presidente del Consejo y Presidente de la Cámara de los Comunes del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; el Sr. Jonathan F. Fanton, Presidente de la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur; el Profesor Bronislaw Geremek, Presidente del Comité de Derecho Europeo del Sejm de la República de Polonia; la Excm. Sra. Rosario Green Maclas, ex Secretaria de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos; el Dr. Vartan Gregorian, Presidente de la Carnegie Corporation de Nueva York; el Dr. Ivan Head, Director Fundador del Liu Centre for the Study of Global Issues de la Universidad de la Columbia Británica; el Honorable Patrick Leahy, Senador de los Estados Unidos; el Excmo. Sr. Amre Moussa, Secretario General de la Liga de Estados Árabes y ex Ministro de Relaciones Exteriores de la República Árabe de Egipto; el Excmo. Sr. George Papandreou, Ministro de Relaciones Exteriores de la República Helénica; el Excmo. Sr. Dr. Surin Pitsuwan, ex Ministro de Relaciones Exteriores del Reino de Tailandia; el Dr. Mamphela Ramphele, Director General del World Bank Group y ex Vicerrector de la Universidad de Ciudad del Cabo; y el Excmo. Sr. Adalberto Rodríguez Giavarini, Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.

La Junta Consultiva se reunió con miembros de la Comisión en Londres el 22 de junio de 2001; los siguientes miembros participaron en un debate que resultó sumamente animado y productivo: el ex Ministro de Exteriores del Canadá, Lloyd Axworthy; el Secretario General de la Liga Árabe, Amr Moussa; el ex Secretario de Exteriores del Reino Unido, Robin Cook; la ex Ministra de Exteriores de México, Rosario Green; el ex Ministro de Exteriores de Chile, Juan Gabriel Valdés (que representó también al actual Ministro de Exteriores de Chile); los representantes de los Ministros de Exteriores de la Argentina y Grecia; el Presidente de la Fundación MacArthur, Johnathan Fanton; y el Director Fundador del Liu Centre de la Universidad de la Columbia Británica, Ivan Head.

Reuniones de la Comisión

La Comisión celebró cuatro reuniones completas en Ottawa los días 5 y 6 de noviembre de 2000, en Maputo los días 11 y 12 de marzo de 2001, en Nueva Delhi los días 11 y 12 de junio de 2001, en Wakefield (Canadá) los días 5 y 9 de agosto de 2001, y en Bruselas el 30 de septiembre de 2001. También hubo una reunión oficiosa de la Comisión en Ginebra el 1 de febrero de 2001, en la que participaron varios de sus miembros personalmente y otros por conferencia, así como otras muchas reuniones de pequeños grupos de miembros como parte de las mesas redondas y consultas que se detallan a continuación.

En su primera reunión, los miembros de la Comisión examinaron una serie de cuestiones fundamentales, decidieron cuáles eran las más importantes y eligieron un planteamiento general. Se redactó y distribuyó un primer borrador del informe, que se estudió durante la reunión celebrada en Ginebra a principios de febrero y se amplió en la que tuvo lugar en Maputo en marzo. En mayo se preparó un borrador más completo, que se entregó a los miembros de la Comisión para que lo examinaran y formularan comentarios iniciales, y que se analizó con más detalle en la reunión de Nueva Delhi, en junio. En esa reunión se acordó introducir ciertos cambios en el contenido y la estructura del informe. A principios de julio se redactó y distribuyó un nuevo borrador y los miembros de la Comisión presentaron comentarios concretos por escrito.

Las demás etapas del proceso contaron con la participación de los propios Copresidentes –que estuvieron reunidos varios días en Bruselas en julio– y dieron como resultado un borrador completo, con considerables aportaciones escritas de otros integrantes de la Comisión. El borrador de los Copresidentes, que se entregó a los demás miembros una semana antes de la reunión de Wakefield, se analizó exhaustivamente durante cuatro días y finalmente se aprobó por unanimidad. La Comisión celebró una última reunión en Bruselas a finales de septiembre, con el fin de considerar las implicaciones que para el informe podrían tener los horribles atentados terroristas perpetrados en Nueva York y Washington D.C. ese mismo mes; como resultado de ellos se hicieron diversos ajustes en el texto final publicado.

Consultas

A fin de estimular el debate y procurar que la Comisión escuchara la máxima variedad posible de opiniones durante su mandato, se celebraron doce mesas redondas regionales y consultas nacionales en todo el mundo entre enero y julio de 2001. Por orden cronológico tuvieron lugar en Ottawa el 15 de enero, en Ginebra los días 30 y 31 de enero, en Londres el 3 de febrero, en Maputo el 4 de marzo, en Washington D.C. el 2 de mayo, en El Cairo el 21 de mayo, en París el 23 de mayo, en Nueva Delhi el 10 de junio, en Beijing el 14 de junio, en Nueva York los días 26 y 27 de junio de 2001, y en San Petersburgo el 16 de julio. En el suplemento que acompaña al informe de la Comisión se resumen las cuestiones tratadas en estas reuniones y se enumeran los participantes en ellas.

Al menos uno de los Copresidentes, y por lo general ambos, asistieron a cada una de estas consultas, en la mayoría de los casos junto con otros miembros de la Comisión. También se invitó a asistir a diversos funcionarios nacionales y regionales, así como a representantes de la sociedad civil, las ONG, las instituciones académicas y los grupos de estudio. Antes de cada reunión se distribuyó entre los participantes un documento en que se exponían las principales cuestiones desde el punto de vista de la Comisión, a fin de estimular el debate, y se invitó con antelación a algunos asistentes a preparar documentos y hacer exposiciones especiales sobre distintos aspectos de dichas cuestiones. Estos documentos constituyeron una fuente adicional de materiales de investigación que fue de suma utilidad para la Comisión. Además se encargó a un miembro de cada mesa redonda que redactara un informe resumido de las actas y los resultados de cada una de las mesas redondas. En el suplemento del presente informe se mencionan con más detalle todas estas contribuciones.

Se organizaron asimismo reuniones periódicas de información con los gobiernos interesados en diversas capitales, y con las misiones diplomáticas de Nueva York y Ginebra. También se celebraron consultas en Ginebra el 31 de enero con los Directores o altos funcionarios de las principales organizaciones

internacionales (la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra; el ACNUR; la Comisión de Derechos Humanos; la OMS; la OIM; el CICR/FICR; y la OCAH).

Investigación

Se organizó un amplio programa de investigación para respaldar la labor de la Comisión. Con el fin de aprovechar y complementar las muchas iniciativas emprendidas anteriormente sobre estas cuestiones, los miembros de la Comisión partieron de los resultados de los debates y deliberaciones generados en las Naciones Unidas y en foros regionales y de otro tipo; el vasto corpus de publicaciones académicas y de investigación normativa sobre el tema, incluidos diversos estudios independientes importantes patrocinados por ciertos países; y una serie de documentos y estudios encargados específicamente para la CIISE.

Para complementar y consolidar la dimensión intelectual de la labor de la Comisión, se creó un equipo internacional de investigación, dirigido conjuntamente por Thomas G. Weiss, de los Estados Unidos, Catedrático y Presidente del Graduate Center de la Universidad de la Ciudad de Nueva York (CUNY), donde también codirige el Proyecto de Historia Intelectual de las Naciones Unidas, y por Stanlake J.T.M. Samkange, de Zimbabwe, abogado y redactor de discursos del Secretario General de las Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali. Tom Weiss, junto con el investigador Don Hubert, del Canadá, fue el principal encargado de preparar los artículos de investigación contenidos en el suplemento, mientras que la función primordial de Stanlake Samkange fue la de relator, ayudando a la Comisión a redactar su informe.

También otros miembros del equipo de investigación desempeñaron un papel importante. Carolin Thielking, de la Universidad de Oxford, bajo la supervisión del Profesor Neil MacFarlane, contribuyó mucho a la preparación de la bibliografía que figura en el suplemento. La Dirección de Investigación, ubicada en el Graduate Center de la CUNY, en Nueva York, también contó con la competente asistencia de los doctorandos Kevin Ozgercin y Peter Hoffman.

Es de esperar que el material de investigación preparado por la Comisión e incluido en el suplemento, junto con el propio informe, representen un legado duradero para los investigadores, los especialistas y los responsables normativos en ese campo. Por ello, tanto el suplemento como el informe están disponibles en CD-ROM y la bibliografía contiene referencias cruzadas a las palabras clave para que así resulte más útil como instrumento de investigación. Estos y otros documentos pueden consultarse también en la página especial de la CIISE en internet —www.iciss-ciise.gc.ca— que se mantendrá al menos durante los próximos cinco años.

Apoyo administrativo

La administración del plan de trabajo de la Comisión corrió a cargo de una pequeña secretaría, creada como parte del apoyo prestado a la CIISE por el Gobierno del Canadá. La secretaría, que estaba ubicada dentro del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, en Ottawa, se ocupó de recaudar los fondos necesarios, organizó las mesas redondas de consulta y las reuniones de los miembros de la Comisión, gestionó la publicación y distribución del informe de la Comisión y la investigación previa, y encabezó las gestiones diplomáticas destinadas a recabar el apoyo de los gobiernos y el respaldo político al debate. Al frente de la secretaría estaban Jill Sinclair, Directora Ejecutiva, y Heidi Hulan, Directora Adjunta, y sus demás integrantes eran Susan Finch, Directora de la Estrategia de Difusión; Tony Advokaat y Joseph Moffatt, Asesores de Políticas; Tudor Hera, Analista de Políticas; Harriet Roos, Directora de Comunicaciones; y Carole Dupuis-Têtu, Auxiliar Administrativa. El ex diplomático australiano Ken Berry actuó como Auxiliar Ejecutivo de los Copresidentes y el personal de las embajadas canadienses de todo el mundo y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Ottawa prestaron apoyo adicional a la secretaría.

Financiación

La CIISE contó con financiación del Gobierno del Canadá y de importantes fundaciones internacionales como la Carnegie Corporation de Nueva York, la Fundación William y Flora Hewlett, la Fundación John

D. y Catherine T. MacArthur, la Fundación Rockefeller y la Fundación Simons. La CIISE también está en deuda con los Gobiernos de Suiza y el Reino Unido por la generosa asistencia financiera y en servicios que prestaron a la Comisión.

ÍNDICE
