

DERECHO INTERNACIONAL Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

Montserrat Abad Castelos
Carmen Martínez Capdevila (dirs.)



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN



DERECHO INTERNACIONAL Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

Montserrat Abad Castelos
Carmen Martínez Capdevila (dirs.)

El Comité científico de esta obra ha estado integrado por los profesores:

Dr. Jaume Saura Estapa, Profesor Titular (acreditado a Catedrático) de Derecho Internacional Público (Univ. de Barcelona) (en servicios especiales)

Dr. Rafael Grasa Hernández, Profesor Titular de Relaciones Internacionales (Univ. Autónoma de Barcelona)

Dr. Félix Vacas Fernández, Profesor Titular de Derecho Internacional Público (Univ. Carlos III de Madrid)

Dicho Comité ha procedido a realizar un riguroso proceso de selección y valoración de los originales objeto de publicación. Para ello ha aplicado los criterios específicos aprobados por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora, en Resolución de 24 de noviembre de 2016 (BOE núm. 286, de 26 de noviembre de 2016), para el “Campo 9. Derecho y Jurisprudencia”.



MINISTERIO DE
ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN



SUBSECRETARÍA
Secretaría General Técnica
Vicesecretaría General Técnica

© Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
© Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional (AEPDIRI)

N.I.P.O. en papel: 108-19-007-9

N.I.P.O. en línea: 108-19-008-4

Depósito legal: M-12111-2019

Diseña e Imprime: Imprenta de la Dirección General de Comunicación e Información Diplomática

Diseño portada: Javier Hernández (www.nolsom.com)

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado

<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

“En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública”

ÍNDICE

Prólogo del Sr. Ministro	11
Palabras previas de la Presidenta de la AEPDIRI	13
Introducción	15
PARTE I - PREVENCIÓN DE CONFLICTOS: EXAMEN DEL MARCO NORMATIVO EXISTENTE Y VALORACIÓN CRÍTICA DE SU FUNCIONAMIENTO..	19
Presentación, Araceli Mangas Martín	21
Ponencias:	
“La prevención de conflictos: Señal de identidad del mandato de España en el Consejo de Seguridad en 2015-16”, Javier Sanabria Valderrama .	23
“El arreglo pacífico de controversias: Propósito y principio de la Carta de las Naciones Unidas”, Anna M. Badia Martí	27
Comunicaciones:	
“La diplomacia de segunda vía o <i>Track two diplomacy</i> : Su papel en la prevención de conflictos”, Víctor C. Pascual Planchuelo	40
“La prevención del conflicto desde la perspectiva de género”, Raquel Vanyó Vicedo	51
“La aplicación de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad en la prevención y resolución de conflictos: La participación de las mujeres en el proceso de paz de Colombia”, Millán Requena Casanova	66

PARTE 2 – CRISIS HUMANITARIA: PREVENCIÓN Y RESPUESTA TEMPRANA.....	85
Presentación, Montserrat Abad Castelos y Carmen Martínez Capdevila..	87
Ponencias:	
“De respuesta reactiva a acción preventiva: Un reto para la acción humanitaria”, Francisco Rey Marcos	91
“El lugar del desplazamiento forzado en la prevención de conflictos: El caso de Siria”, Joana Abrisketa Uriarte.....	108
Comunicaciones:	
“La lucha contra la trata de personas y la prevención de conflictos armados”, Irene Claro Quintáns.....	139
“El rol de los objetivos de desarrollo sostenible en la prevención de conflictos, con especial referencia a la educación para la ciudadanía global”, Armando Alvares García Júnior	152
PARTE 3 – RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: DIMENSIÓN PREVENTIVA	165
Presentación, Karlos Pérez de Armiño	167
Ponencias:	
“Necesidad <i>versus</i> voluntad política en la dimensión preventiva de la responsabilidad de proteger”, Vicente Garrido Rebolledo	170
“Prevención: El eslabón más débil de la responsabilidad de proteger”, Felipe Gómez Isa.....	204
Comunicaciones:	
“La prevención de conflictos y la responsabilidad de no vetar”, Beatriz Vázquez Rodríguez	219

“Crisis humanitarias producidas por desplazamientos masivos: Protección internacional, respuesta temprana y tensiones interestatales”, Fernando Arlettaz	231
PARTE 4 – RELATORÍA FINAL	247
Presentación, José Manuel Sánchez Patrón.....	249
Conclusiones finales relativas a la primera parte, Belén Sánchez Ramos	251
Conclusiones finales relativas a la segunda parte, Carmela Pérez Bernárdez	258
Conclusiones finales relativas a la tercera parte, Ruth Abril Stoffels.	265
Conclusiones finales desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, Pablo Pareja Alcaraz	275

PRÓLOGO DEL SR. MINISTRO

La política exterior española, siendo una política global, es necesariamente multidimensional y multisectorial. Sin embargo, a pesar de estas características, existen una serie de objetivos fundamentales y de base que guían nuestra acción en todos los ámbitos. Entre ellos, figura de forma preeminente el mantenimiento y la promoción de la paz y seguridad internacionales. Un objetivo que nuestro país no puede cumplir individualmente, de ahí que surja la necesidad de reflexionar sobre la mejor forma de reforzar los mecanismos de prevención y las instituciones internacionales, en especial el Derecho Internacional, que hagan posible evitar las tragedias que tuvieron lugar en el siglo XX.

Nuestra participación en foros internacionales, como quedo patente durante la participación como miembro no permanente del Consejo de Seguridad en 2015-2016, está guiada por el reconocimiento de la importancia de reconocer los vínculos existentes entre la paz, el desarrollo sostenible, los derechos humanos y el estado de Derecho para conseguir de forma colectiva, como reza la Carta de Naciones Unidas, “tomar medidas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz”.

España es un socio fiable en el ámbito del Derecho Internacional Penal y el Derecho Humanitario. Así lo refleja nuestro firme apoyo al Tribunal Penal Internacional, como acción enmarcada dentro de nuestros esfuerzos por reforzar la justicia internacional y la lucha contra la impunidad. También es prueba de ello, nuestra defensa de la aplicación efectiva del principio de responsabilidad de proteger y apoyo a un enfoque preventivo que permita atajar los denominados crímenes atroces.

Nuestra visión sobre cómo debe ser la sociedad internacional contemporánea viene marcada por nuestro compromiso con el respeto al Derecho Internacional, especialmente con los Derechos Humanos, estableciendo los mecanismos de protección necesarios para aquellos que más lo necesitan, como pueden ser los civiles en los conflictos del siglo XXI. Esta visión está presente en todo momento durante nuestra actuación como miembro no permanente del Consejo de Derechos Humanos en el periodo 2018-2020.

En el contexto actual de globalización e interdependencia, retos como el cambio climático, la lucha contra el terrorismo o el manejo de los flujos migratorios, son globales y están interconectados, por lo que precisan de respuestas colectivas. De ahí que los Objetivos de Desarrollo Sostenible reconozcan, partiendo desde una concepción amplia de la paz, que el desarrollo sostenible no es posible sin la paz, y la paz no sea posible sin el desarrollo sostenible.

De esta forma, este libro, que es resultado del Seminario “Derecho Internacional y prevención de conflictos” organizado por el MAUC en la Escuela Diplomática, busca contribuir aportando un detallado análisis de cómo la prevención de conflictos se encuentra en el centro de la agenda de la gran mayoría de los foros internacionales actuales.

Josep Borrell

MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES,
UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN

PALABRAS PREVIAS DE LA PRESIDENTA DE LA AEPDIRI

El libro que me honra presentar es el resultado del seminario titulado “Derecho internacional y prevención de conflictos”, que se celebró en Madrid, en la sede de la Escuela Diplomática, el 5 de junio de 2017. Dicho seminario fue fruto de la mutuamente enriquecedora cooperación entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. En esta ocasión el Ministerio y la Asociación unieron sus esfuerzos para reflexionar sobre un tema de actualidad política y jurídica tan importante como es el de la prevención de conflictos internacionales. Conjugando conocimientos y experiencias procedentes del ámbito teórico y de la práctica diplomática, el seminario ofreció un programa plural y de gran calidad académica que consiguió atraer a numerosos asistentes. El programa se estructuró en torno a tres temas: el examen del marco normativo existente en materia de prevención de conflictos y la valoración crítica de su funcionamiento; las crisis humanitarias, su prevención y la respuesta temprana; y, la responsabilidad de proteger como dimensión preventiva.

Quiero aprovechar estas breves líneas introductorias para agradecer la tarea de las numerosas personas que con su dedicación y esfuerzo hicieron que el seminario fuera un éxito. En primer lugar, gracias a sus directores, el Sr. Marcelino Cabanas Ansorena, Embajador en Misión Especial para la Diplomacia Preventiva y Candidaturas (MAEC), y a la Dra. Montserrat Abad Castelos, Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid. A ellos debemos la *expertise* y el buen hacer en la elaboración del programa y la selección de ponentes. En segundo lugar, gracias a la Dra. Carmen Martínez Capdevila, Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Madrid, por asumir la coordinación del seminario. Gracias a su generosa gestión y dedicación, el seminario se llevó a término satisfactoriamente. Gracias también al comité científico por garantizar la calidad de las comunicaciones seleccionadas. Muchas gracias a ponentes, comunicantes y relatores por haber compartido sus conocimientos, experiencias y reflexiones con todos nosotros. Finalmente, pero no menos importante, muchas gracias a todos los asistentes, pues sin su presencia el seminario habría perdido parte de su sentido, que es

contribuir al debate sobre los temas de actualidad desde las disciplinas del Derecho internacional público, el Derecho internacional privado y las Relaciones internacionales. Porque nuestra Asociación no sólo pretende ser un foro de reunión y un marco de comunicación de sus miembros, sino también ser un referente académico para la sociedad en el análisis de los temas de actualidad internacional que afectan a nuestras tres disciplinas. Trabajos como éste, sin duda, contribuyen a tal objetivo.

Caterina García Segura
PRESIDENTA DE LA AEPDIRI

Barcelona, 4 de octubre de 2017

INTRODUCCIÓN

Tenemos el honor de introducir una obra que nace como fruto de un esfuerzo conjunto, realizado por el MAEC y la AEPDIRI, gracias a la invitación del primero. Una iniciativa que nació, además, con una vocación de continuidad, sobre un tema crucial para el porvenir de la sociedad y, en definitiva, de la humanidad: la prevención de conflictos. Puesto este título en conexión con el ordenamiento internacional, se celebró un primer Seminario el pasado 5 de junio de 2017 en la Escuela Diplomática (“Derecho Internacional y Prevención de Conflictos”). El libro que el lector tiene en sus manos recoge los textos de las contribuciones que entonces hicieron los participantes.

Han sido muchas las personas que han traído tanto al Seminario, primero, como a este libro, después, una aportación enormemente valiosa. Por ello, reiteramos el agradecimiento ya expresado en las páginas precedentes al Embajador Marcelino Cabanas, por su imprescindible y atinada labor de motor, así como a los miembros del excelente equipo con que contó. Gracias también a los ponentes, comunicantes, moderadores y relatores por llenar de un contenido valioso aquella jornada y de nuevo las próximas páginas. Todas las comunicaciones presentadas habían sido seleccionadas por un Comité científico, a cuyos miembros agradecemos, en particular, que hayan actuado con criterios del máximo rigor, incluida, como es obvio, la revisión ciega de todas las propuestas inicialmente recibidas. El Comité estuvo integrado, además de por el Embajador Cabanas, por los profesores Jaume Saura, Rafael Grasa y Félix Vacas. Por último, pero, ya se sabe, no menos importante, debe constar igualmente otro doble reconocimiento. De un lado, expresamos nuestra gratitud al anterior Presidente de la AEPDIRI, Carlos Esplugues, por su dinamismo incesante y su capacidad para generar proyectos, brindando confiada y generosamente oportunidades para que otros puedan desarrollarlos. Y, de otro lado, igualmente agradecemos a Caterina García Segura, la nueva Presidenta, su apoyo incondicional, a la vez que aprovechamos para transmitirle nuestros mejores deseos para la continuación por esta senda de colaboración entre MAEC y la Asociación de Profesores en un tema tan capital.

Encontrar sinergias entre diplomáticos y académicos con respecto a un leitmotiv como el que da título a este libro enriquecerá, sin duda, a ambos

cuerpos, y, por ende, tendrá también un efecto útil en la sociedad, máxime cuando atañe a una realidad que debe cambiar. Ciertamente, la prevención de conflictos tiene que ser redimensionada en los próximos años, no solo porque se necesita, sino porque, precisamente por ello, ya hay iniciativas en tal dirección desde diversas procedencias, debiendo destacarse ahora especialmente la que viene de las Naciones Unidas (NU).

Es bien sabido que la prevención de conflictos es una responsabilidad de los Estados, pero también de algunas Organizaciones internacionales, entre las cuales ocupan un lugar esencial las NU. Las razones que conducen al estallido de conflictos son muchas, entre ellas, las luchas por el poder, el territorio o el acceso a recursos, el odio racial o étnico, el integrismo religioso, los nacionalismos fanáticos... Motivos que suelen combinarse y que, en todo caso, suelen actuar en caldos de cultivo abonados por la desigualdad, la injusticia o la desesperanza. Lo cierto es que, hasta la fecha, la comunidad internacional no ha podido evitar el estallido de muchos conflictos (sin usar aquí adjetivos alusivos a un umbral mínimo que permita determinar cuáles de ellos tienen un carácter armado, ni utilizar tampoco otras posibles precisiones jurídicas acerca de los tipos o requisitos referidos a ellos), pero importa destacar que tiene un margen de actuación para intentar hacerlo, que además debería utilizar.

El Consejo de Seguridad de las NU ha reconocido que aún “no se han utilizado plenamente” los instrumentos que “pueden usarse para prevenir conflictos” de conformidad con la Carta¹. La magnitud de muchos conflictos ha provocado que la Organización haya venido enfocando la mayor parte de sus esfuerzos en intentar poner fin o aliviar el sufrimiento causado por los que están en curso, más que en prevenir el estallido de otros. No obstante, últimamente desde el propio seno de la Organización se viene incidiendo en la necesidad de redimensionar el papel de la prevención, y lo cierto es que aquélla se encuentra en medio de un período de reflexión estratégica². A este respecto, Ban Ki-moon, como Secretario General saliente, afirmaba en su décima y última Memoria sobre la labor de la Organización, presentada en 2016, que “la primera y más clara prioridad —una enseñanza inequívoca del período examinado— es hacer que la prevención de los conflictos

1 Resolución 2171 sobre mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y prevención de conflictos, de 2014. Véase también la Nota conceptual para el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre el tema ‘Prevención de los conflictos y sostenimiento de la paz’ (S/2017/6).

2 Cabe citar, entre otros documentos, el Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/70/95-S/2015/446); el Informe del Secretario General relativo a la aplicación del anterior, en el que se recalca la necesidad de dar prioridad a la prevención y la mediación, a fin de romper el ciclo basado en reacciones tardías y en costes demasiado altos (A/70/357-S/2015/682); su Informe para la Cumbre Humanitaria Mundial (A/70/709), celebrada en 2016 o la Nota conceptual para el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre el tema ‘Prevención de los conflictos y sostenimiento de la paz’ (S/2017/6).

y la mediación vuelvan a ser el eje de todas las actuaciones de las Naciones Unidas”³. A su vez, António Guterres, el Secretario General entrante, desde el primer momento hacía afirmaciones en distintos informes e intervenciones precisamente centradas en esa misión anticipatoria que quiere cumplir, destacando su carácter integral y su responsabilidad al respecto, para prevenir “el estallido o la escalada de conflictos”⁴, a la vez que ponía en marcha nuevas medidas encaminadas a fortalecer la prevención, como el nombramiento de una Asesora Especial sobre Políticas; la creación de una Junta Consultiva de Alto Nivel para la Mediación; o, la apertura de un proceso de reforma del sistema de desarrollo, la arquitectura de paz y seguridad y la gestión de la Organización.

También en el marco de otras Organizaciones internacionales se están dando pasos enfocados a la prevención, al igual que en el caso de algunos Estados. La importancia de las alianzas entre Organizaciones y, en definitiva, entre diversos sujetos y actores ha sido especialmente destacada por las NU. En este sentido, las organizaciones no gubernamentales, así como otros actores de la sociedad civil e incluso otras entidades situadas más allá de ese espacio, tales como las compañías multinacionales, pueden tener un gran peso en los entornos en los que operan, de cara a prevenir o, en cambio, tener cualquier otra posible influencia en la explosión o devenir de un conflicto. En definitiva, aunque se trata este de un plano condicionado por la política, ha de reconocerse que hay una larga serie de actores, no solo públicos, que pueden ejercer un papel positivo (o negativo) en la prevención de conflictos, que debería, por tanto, potenciarse (a la par que arbitrarse mecanismos para evitar sus posibles improntas negativas). De ahí que parezca tan importante que se inicien nuevos foros de encuentro y debate entre académicos, diplomáticos y otros miembros de la sociedad, como del que aquí damos cuenta.

El MAEC y la AEPDIRI habían encauzado desde el principio los distintos temas y desafíos necesitados de análisis a través de cuatro grandes paneles. El Seminario respondió a esa estructura, que nuevamente se reproduce ahora de modo fiel en este formato libro. Así, la distribución gira en torno a las cuatro partes siguientes. La Parte Primera se refiere a la “Prevención de conflictos: Examen del marco normativo existente y valoración crítica de su funcionamiento”. Su presentación corre a cargo de la Prof^a Araceli Mangas y, las ponencias escritas, de D. Javier Sanabria y de la Prof^a Anna Badía. Las comunicaciones son aportadas por los profesores Víctor C. Pascual, Raquel

3 A/71/1.

4 Véase, por ejemplo, la Carta de fecha 2 de septiembre de 2017, dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General, en relación con la situación de la seguridad humanitaria y de los derechos humanos en el Estado de Rakáin, en Myanmar (S/2017/753).

Vanyó y Millán Requena. La Parte Segunda lleva por título “Crisis humanitarias: Prevención y respuesta temprana”, es presentada por las directoras de la edición e incluye las ponencias aportadas por D. Francisco Rey y la Prof^a Joana Abrisketa, así como las comunicaciones traídas por los profesores Irene Claro y Armando Alvares. La Tercera Parte se centra en la “Responsabilidad de Proteger: Dimensión Preventiva”; su presentación corre a cargo del Prof. Karlos Pérez de Armiño y su desarrollo es obra de los profesores Vicente Garrido y Felipe Gómez Isa, autores de sendas ponencias, y de los también profesores Beatriz Vázquez y Fernando Arlettaz, autores de sendas comunicaciones. Finalmente, la última Parte recoge la Relatoría final, presentada por el Prof. José Manuel Sánchez Patrón, y cuyas conclusiones fueron extraídas por los profesores Belén Sánchez Ramos, Carmela Pérez Bernárdez, Ruth Abril y Pablo Pareja.

En el complejísimo mundo actual nos encontramos con encrucijadas y multitud de retos, muchos nuevos, para cuya superación se precisan, junto a la siempre indispensable voluntad política, muchos intercambios de ideas, sobre cuestiones también técnicas. Se necesitan planteamientos innovadores que inspiren la apertura de otros horizontes. Resulta obvio que, pese a movernos en una arena primordialmente política, en todos los temas contenidos en esta obra se precisa la intervención de más Derecho internacional, así como una aplicación más eficaz del existente. Veamos a continuación análisis y propuestas al respecto que, sin duda, nos enriquecerán.

Montserrat Abad Castelos
Carmen Martínez Capdevila

Primera parte

**Prevención de conflictos:
Examen del marco
normativo existente y
valoración crítica de su
funcionamiento**

PRESENTACIÓN PRIMERA PARTE “PREVENCIÓN DE CONFLICTOS: EXAMEN DEL MARCO NORMATIVO EXISTENTE Y VALORACIÓN CRÍTICA DE SU FUNCIONAMIENTO”

FIRST PART “CONFLICT PREVENTION: A REVIEW AND A CRITICAL APPRAISAL OF THE LEGAL FRAMEWORK” PRESENTATION

Araceli MANGAS MARTÍN¹

La prevención de conflictos se ha convertido en el último cuarto de siglo en una tarea preferente de Naciones Unidas. Así mismo refleja la evolución del Derecho Internacional de nuestros días en la adaptación y nuevos enfoques de un principio de Derecho internacional clásico –el arreglo pacífico de controversias– a nuevas necesidades y nuevos instrumentos.

A principios del siglo XX la Sociedad de las Naciones concentró su esfuerzo en limitar el uso de la fuerza armada y fortalecer el principio de arreglo de controversias– heredado de las Conferencias de Paz de 1899 y 1907– bajo la idea de no poner en peligro la paz, seguridad y justicia. La ONU, en la segunda mitad del siglo XX, contribuyó con la codificación del principio de la prohibición del uso de la fuerza en paralelo con el arraigado principio de la solución pacífica de diferencias. Pero no bastaba el tránsito, importante, de limitar a prohibir el uso de la fuerza, sin reforzar y ampliar los propósitos del arreglo de diferencias al tiempo que se diversifican los instrumentos y las prácticas institucionales.

La ONU, como otros organismos internacionales de carácter regional, son conscientes de la importancia que reviste llegar a tiempo cuando surge

1 Catedrática de Derecho Internacional Público (Universidad Complutense de Madrid).

una oposición de intereses y pretensiones entre los Estados y en su interior y que, de no intuir estas situaciones, éstas pueden evolucionar hasta alterar y hacer peligrar la convivencia entre Estados.

Y máxime cuando la mayoría de los conflictos que ocupan a Naciones Unidas, en especial desde los años noventa del pasado siglo, no son controversias jurídicas ni agresiones armadas entre Estados, sino situaciones internas en al menos una veintena de Estados. Naciones Unidas se ha tenido que involucrar materialmente en la prevención de conflictos *internos* a fin de prevenir o simplemente poner fin a guerras civiles, devengan o no en conflictos armados entre Estados.

Ya no son tanto las relaciones y diferencias entre Estados, sino que lo que centra el esfuerzo de Naciones Unidas es la prevención de conflictos allí donde la sociedad y su derecho nacional ha fracasado, cuando las fuerzas políticas no negocian o dialogan, cuando no cooperan para prevenir la paz, cuando ya se han lanzado a los enfrentamientos armados graves y sostenidos, en definitiva, cuando hay un fracaso interior. La ONU asume el papel de comovedor encargado de frenar las infracciones masivas a los derechos humanos, y luego la ardua y lenta tarea de organizar la sociedad, su derecho y el Estado. Una diplomacia preventiva con éxitos relativos y apreciables.

En muchas ocasiones la diplomacia preventiva de Naciones Unidas ha consistido en programas de fortalecimiento institucional, democratización y reforzamiento del Estado de Derecho actuando con antelación suficiente al más que probable surgimiento del conflicto interno. No ha sido infrecuente la sugerencia por parte del Secretario General ante el gobierno en cuestión a favor de la convocatoria de elecciones libres con la asistencia de Naciones Unidas en todo el proceso electoral (desde su convocatoria, campañas electorales, censo, escrutinio, respeto a los resultados, etc.).

La consolidación efectiva y duradera de la democracia constituye un elemento esencial de la prevención de los conflictos internos a largo plazo y la consolidación de la paz después de terminados aquellos. Entre las preocupaciones y actuaciones de Naciones Unidas destaca su empeño en ayudar a reconstruir y reorganizar Estados y no solo en separar a las partes y congelar los conflictos. Y ha encomendado tal tarea a las propias misiones de mantenimiento de la paz que han debido asumir “una estrategia integral” para lograr la paz y la seguridad.

Los ponentes e intervinientes en esta primera parte abordarán la prevención de conflictos, partiendo de lo más reciente e inmediato; nos interesa la labor del España durante su presencia activa en el Consejo de Seguridad, guiada por ayudar a una doctrina activa de prevención de conflictos, a la más clásica de la proyección actual del clásico principio del arreglo de controversias.

LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS: SEÑA DE IDENTIDAD DEL MANDATO DE ESPAÑA EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS EN 2015–2016

CONFLICT PREVENTION: IDENTITY MARK OF SPAIN'S MANDATE AT THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL IN 2015– 2016

Javier SANABRIA VALDERRAMA²

1. SALUDOS

La Dirección General de Naciones Unidas y Derechos Humanos está muy honrada por haber organizado esta jornada junto con la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales (AEPDIRI). Esperamos que sea la primera de una serie. La Escuela Diplomática es el lugar idóneo para albergar estos encuentros.

2. GENERAL Y DIAGNÓSTICO

La Carta de las Naciones Unidas confiere al Consejo de Seguridad, uno de sus seis órganos principales, «la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales» (art. 24.1). Pero el Consejo de Seguridad no debe tratar sólo de reaccionar ante conflictos abiertos, sino que le incumbe prevenirlos. El objetivo de prevención figura de forma destacada

² Director General de Naciones Unidas y Derechos Humanos (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación).

en la Carta, en su preámbulo («preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra»), en su art. 1.1 («tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz») y en el art. 34 («el Consejo de Seguridad podrá investigar... toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia»).

El Consejo de Seguridad no debe ejercer por tanto únicamente de «apagafuegos», sino que debe fungir también como «detector de humos». Para esta labor es fundamental una colaboración fluida y estrecha, no sólo entre sus miembros, sino también con otros órganos de Naciones Unidas y, en particular, con la Secretaría.

España tuvo clara ya en la campaña al Consejo de Seguridad la importancia crucial de reforzar las capacidades preventivas del Consejo de Seguridad. En el folleto elaborado a la sazón se incide reiteradamente en esta idea. Sirvan estas citas ilustrativas: «impulsaremos y sostendremos las labores de mediación como herramienta imprescindible para la prevención y resolución de los conflictos. Abogaremos por que se preste la necesaria atención a las causas de los conflictos al objeto de trabajar en su prevención». «Para cumplir con la responsabilidad de prevención es indispensable conocer los riesgos potenciales para la paz y la seguridad. El Consejo de Seguridad debe actualizar constantemente su agenda al objeto de hacer frente con eficacia a amenazas emergentes con fórmulas inclusivas y flexibles». «Estamos dispuestos y preparados para contribuir al esfuerzo del Consejo por identificar incipientes fuentes de tensión, por alertar y movilizar a la comunidad internacional ante las amenazas potenciales... de cuestiones como el acceso al agua, las migraciones forzosas, la desertización o la seguridad del ciberespacio y por anticipar, en el ámbito de sus competencias, las medidas que permitan desactivarlas o limitar sus efectos. En definitiva, España desea contribuir a potenciar la función preventiva del Consejo y a mejorar su capacidad de respuesta frente a los nuevos desafíos para la seguridad mundial».

El mandato de la Carta, el diagnóstico de las carencias del Consejo en materia preventiva y la voluntad de España de contribuir a remediarlas son datos fehacientes. Examinemos las razones de tales carencias.

3. LOS OBSTÁCULOS QUE EMPAÑAN LA EFICACIA PREVENTIVA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

a) De carácter jurídico-político

Los intereses político-estratégicos de los estados y, en particular, de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

La invocación sistemática y acrítica del principio de no intervención en los «asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los estados», contemplado en el art. 2.7 de la Carta.

El uso irrestricto del privilegio del veto.

b) De carácter instrumental o técnico

La falta de una interacción adecuada del Consejo de Seguridad con otros órganos como la Secretaría o el Tribunal Internacional de Justicia.

Un uso inadecuado de los tiempos de trabajo y la ausencia de enfoques proactivos a la hora de enfrentar conflictos incipientes o escaladas de conflictos.

Una excesiva resistencia a la hora de incorporar a los trabajos del Consejo cuestiones como los derechos humanos o las nuevas amenazas a la seguridad (cambio climático, escasez de recursos hídricos o ataques cibernéticos).

4. POSICIONES DEFENDIDAS POR ESPAÑA PARA PALIAR LAS CARENCIAS RESEÑADAS

a) De carácter político

i. Reafirmamos la vigencia de los valores, propósitos y principios de la Carta de San Francisco (Resolución 3/70 de la Asamblea General adoptada a iniciativa de España).

ii. Respal damos las iniciativas tendentes a impedir el uso del veto en situaciones de violaciones graves y masivas de los derechos humanos y cuando se constate la comisión de crímenes atroces masivos (código de conducta para los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y compromiso de no votar en contra de proyectos de resolución que pretendan hacer frente a situaciones como las descritas).

iii. Defendemos la vigencia del principio de responsabilidad de proteger.

b) De carácter metodológico

i. Mejorar la interacción con la Secretaría en beneficio de la alerta precoz de conflictos.

ii. Mayor interacción entre los miembros del Consejo y mayor economía de tiempos en las consultas a puerta cerrada.

iii. Mejor interlocución con el conjunto de la membresía a través de la «fórmula Toledo».

iv. Celebrar sesiones informales y fórmulas Arrias para nutrir la armazón argumental del Consejo de Seguridad.

v. Aumentar la involucración directa del Consejo de Seguridad en apoyo de las labores de buenos oficios del Secretario General.

- vi. Fomentar los viajes del Consejo de Seguridad a países y zonas en conflicto y postconflicto.
- vii. Mejorar la interacción del Consejo de Seguridad con las organizaciones regionales del capítulo VIII de la Carta, en particular con la Unión Africana.
- viii. Desarrollar iniciativas de mediación (Med/Med) y de diálogo interreligioso (líderes de Oriente Medio, Alianza de Civilizaciones, KAICIID).
- ix. Potenciar el papel de la mujer (resolución 2242 Consejo de Seguridad impulsada por España) y de los jóvenes como agentes de paz (liderazgo en la OSCE).

5. CONCLUSIÓN

En sus siete décadas de existencia las Naciones Unidas han evitado el estallido de una conflagración mundial. Es un éxito relativo, porque estamos muy lejos de prevenir que se sucedan los conflictos armados, de conseguir que se alcance y se consolide la paz allí donde prende la mecha de la guerra y de hacer frente con eficacia a la amenaza terrorista.

El margen para mejorar la eficacia del Consejo de Seguridad es enorme. El principal obstáculo proviene de los recelos a que las intervenciones armadas amparadas jurídicamente y la resolución de los conflictos otorguen ventajas políticas y estratégicas a unas potencias sobre otras. Si los recelos se evaporaran y el Consejo de Seguridad actuara como un equipo «dedicado corporativamente» al propósito de adoptar las medidas coercitivas contempladas en la Carta contra quienes quiebren la paz, la sombra de las guerras sería mucho más tenue. Surgirían menos conflictos armados y se pondría fin con mayor celeridad y eficacia a los mismos. A pesar de su cariz onírico, la utopía de la paz requiere perseverancia y presencia de ánimo frente a la frustración y a la amargura que resultan de la contemplación impotente de conflictos irreductibles como los que asolan Siria, Yemen, Mali, República Centroafricana o Sudán del Sur. Para alcanzar esa paz utópica es indispensable trabajar por los derechos humanos, el imperio de la ley, la prosperidad compartida y un planeta más habitable, aspectos todos que inciden directamente en la seguridad internacional. Cada día tiene su afán.

EL ARREGLO PACÍFICO DE CONTROVERSIAS: PROPÓSITO Y PRINCIPIO DE LA CARTA DE LAS NNUU

PACIFIC SETTLEMENT OF DISPUTES: PURPOSE AND PRINCIPLE OF THE CHARTER OF THE UNITED NATIONS

Anna M. BADIA MARTÍ³

Resumen

La relación entre derecho internacional y prevención de conflictos, nos sitúa ante el “Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales” (APC); términos que de acuerdo con los artículos de la Carta de las NNUU se refieren tanto a un propósito de la Organización (art. 1-1º) como a un principio (art. 2-3º), conforme al que deberá comportarse tanto la Organización como los Estados Miembros.

Esta doble condición constituye el punto de partida de las reflexiones que nos proponemos realizar respecto a la práctica seguida por la Organización en la precisión y desarrollo del enunciado del “Arreglo pacífico de controversias”. La hipótesis que se sustenta es que el enunciado del principio y el ejercicio de las competencias de los órganos de las NNUU, se desarrollan condicionando una aproximación en la otra. A partir de aquí y a la luz de la práctica reciente se plantea si la práctica de la Organización permite incorporar la “prevención de conflictos” en la “obligación jurídica de arreglo pacífico de controversias”.

Palabras clave: Arreglo pacífico de controversias; Desarrollo progresivo por los órganos de Naciones Unidas; Diplomacia preventiva; Prevención de conflictos; Sostenimiento de la paz.

3 Catedrática de Derecho Internacional Público (Universitat de Barcelona).

Abstract

The relationship between “international law and conflict prevention, places us before the “Pacific Settlement of International Disputes”, terms that according to the articles of the UN Charter refer both to a Purpose of the Organization (article 1-1º) and to a principle (art.2-3º), according to which the Organization must behave as well as Member States.

This double condition is the starting point for our reflections on the practice followed by the Organization in the precision and development of the statement of the “peaceful settlement of disputes”. The hypothesis is the statement of the principle and the exercise of the powers of the UN organs are developed by conditioning an approximation in each other. From this point of view, and in the light of recent practice, the question arises if the practice of the Organization makes it possible to incorporate “conflict prevention” into the “legal obligation of peaceful settlement of disputes”.

Key words: Peaceful settlement of disputes; Progressive development by United Nations organs; Preventive diplomacy; Conflict prevention; Sustaining peace.

Introducción

Corren malos tiempos para la paz y la seguridad internacional “... los conflictos se presentan más complejos e irresolubles y acarrearán pérdidas humanas y financieras intolerables”⁴.

Es cierto que hoy existe una mejor cuantificación de los costos de las crisis, tanto de las consecuencias que de ellas se derivan como de la inversión en paliarlas. Se dedican más esfuerzo y dinero a hacer frente a las crisis cuando ha estallado y menos a prevenirlas.

El anterior y el actual Secretario General de las NNUU plantean la conveniencia de trabajar en el Sistema de las NNUU en “la prevención” para ser más eficaces en la consecución de los propósitos de la Carta y también con menos costos para la Organización.

El Sr. Antonio Guterrez, en su primera intervención en el Consejo de Seguridad (CdeS) califica “la prevención” de su “prioridad”⁵, y si acudimos a su primer informe como Secretario General, insiste en ello, dando a la prevención un enfoque “integral”⁶.

4 “Informe del Secretario General sobre las Naciones Unidas y la prevención de conflictos: renovación del compromiso colectivo”, doc. S/2015/730, de 25 de septiembre de 2015, p. 1.

5 S/PV.7857, de 10 de enero de 2017, p. 4.

6 “Memoria del Secretario general sobre la labor de la Organización”, doc. A/72/1, p. 7, párr. 8.

Esta preocupación mostrada en el foro de las NNUU es la que genera el interés para convocar este seminario sobre “Derecho Internacional y prevención de conflictos”.

La relación entre ambos temas del seminario nos coloca ante “el arreglo pacífico de controversias” (APC). Término que tomando como referencia la Carta de las NNUU, responde a dos categorías:

*Ser un principio jurídico internacional, formado a través de una costumbre general, cuyo contenido normativa se califica de norma de “*ius cogens*” y en consecuencia obliga a todos los Estados y conforme al que actuará la Organización.

*Propósito de la Organización, vinculado al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, y la Organización está dotada de competencias para actuar.

Me he detenido en estas consideraciones conocidas por todos, porque parto de la hipótesis que el enunciado del principio y el ejercicio de las competencias de los órganos de la Organización en el desempeño de la función se desarrollan condicionando una aproximación en la otra. Se convierten en inseparables.

Esta relación permite matizar y precisar el contenido jurídico del principio de arreglo pacífico, especialmente interesante y necesario: es un principio caracterizado por su alto contenido político y, muy dependiente de la “naturaleza y circunstancias de la controversia”.

La cuestión que planteo es si la práctica de la Organización permite incorporar la “prevención de los conflictos” en el reconocimiento de las obligaciones jurídicas que conforman el principio de arreglo pacífico de controversias y si entra en las competencias de la Organización en la materia. La idea es ver cómo deben interpretarse los enunciados de la Carta de acuerdo con las interpretaciones dadas por la propia Organización.

Como cuestión previa, ha de precisarse de que práctica estamos hablando, cuando la admitimos como idónea para interpretar el tratado constitutivo. En segundo lugar me referiré a los términos empleados en el enunciado del “arreglo pacífico de controversias internacionales” y si existen variaciones entre 1945 y hoy. En tercer lugar se analiza el contenido jurídico de las obligaciones que se desprenden del arreglo pacífico de controversias para los Estados. En cuarto y en último lugar esbozo el contenido jurídico de la “Prevención de conflictos”, núcleo del seminario, sobre lo que adelanto entiendo que forma parte de la obligación de comportamiento de los estados y entra en las competencias de la organización dentro del Capítulo VI de la Carta, de acuerdo con la documentación de las NNUU.

1. APORTACIONES DE LA PRÁCTICA DE LA ORGANIZACIÓN A LA INTERPRETACIÓN DE LOS ENUNCIADOS DE LA CARTA

La práctica de la Organización que interesa, son los actos de los órganos de la Organización dirigidos a dotar de contenido a los principios de la Carta y los destinados a valorar y reflexionar sobre las competencias de los órganos establecidos en la Carta de las NNUU. Interesan pues, los actos que perfilan las disposiciones de la Carta y tienen una vertiente interpretativa de la misma.

En esta reseña incluimos tres tipos de Actos: los que se refieren al enunciado del principio, los que desarrollan y precisan métodos de arreglo pacífico de controversias y, los que valoran las competencias de los órganos de las NNUU en materia de APC y mantenimiento de la paz y seguridad.

Por lo que se refiere a los órganos, nos encontramos con actos de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad y del Secretario General, se utiliza este criterio, del órgano emisor, como criterio de exposición en la identificación de los actos.

1.1 Aportaciones de la Asamblea general (AG) que cumplen la función de desarrollo progresivo del Principio de Arreglo Pacífico de controversias (APC)

Dos son las resoluciones básicas que cumplen la función de desarrollo progresivo del principio de arreglo pacífico de controversias. Me refiero al apartado correspondiente dedicado al principio de APC de la Resolución 2625 (XXV) “Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas” y la Resolución 37/10 “Arreglo pacífico de controversias internacionales”, conocida como Declaración de Manila.

Dato común a ambas resoluciones es que se elaboraron en Comités ad-hoc dedicados a su redacción, aunque su mandato no responde al mismo contexto.

El primero, concluyó su trabajo en 1970 coincidiendo con la conmemoración de los XXV años de las NNUU. La resolución es la expresión jurídica de la etapa política de coexistencia pacífica entre los Estados.

La segunda responde a una evolución del proceso de revisión de la Carta de las NNUU, previsto en el artículo 109 párrf.3. En él se establece que en el supuesto de que entre 1945 y 1955 no se realice la revisión de la Carta, estatutariamente debía incorporarse el tema en la agenda de la AG. En este contexto se creó el “Comité especial de la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización”, en cuyo marco se aprobó la citada Declaración de Manila.

Junto a las dos resoluciones señaladas debe añadirse, aunque con un impacto más complementario los esfuerzos dirigidos a facilitar el recurso a métodos concretos de APC: investigación de los hechos, negociación, buenos oficios y mediación, conciliación⁷, entendidos como procedimientos destinados a facilitar la aplicación del “principio de libre elección de los medios” y potenciar las competencias de la Organización.

Las aportaciones de estas resoluciones a pesar de no tener un carácter obligatorio para los Estados, a la luz de la práctica posterior, puede entenderse que son las que establecen las líneas directrices de interpretación de los enunciados de la Carta. En síntesis son: la persistencia del “principio de libre elección de los medios” como formulación positiva de la búsqueda del arreglo. La elección del procedimiento o medio de arreglo está sometida a dos criterios de aplicación: “de buena fe” y “con espíritu de cooperación”, y que la elección será atendiendo a las “circunstancias y naturaleza de las controversias”. El término “internacional” se refiere a las controversias, no a quienes son parte en la misma, y por último está la obligación negativa de “no agravar la controversia”. Se desarrollan estas afirmaciones en el apartado segundo y tercero de este trabajo.

1.2 Aportaciones del Consejo de Seguridad

El CdeS está concebido como un órgano permanente con capacidad de pronunciarse y calificar las situaciones de hecho relacionadas, con distinta intensidad, al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Junto a ello se suma a su agenda, los denominados “Cuestiones temáticas”⁸, temas que preocupan a la sociedad internacional en su conjunto vinculadas al mantenimiento de la paz y seguridad internacional, sin ceñirse a una situación de hecho⁹.

7 - A/Res 43/.51, de 5 de diciembre de 1988, “Declaración sobre la prevención y la eliminación de controversias y de situaciones que puedan amenazar la paz y seguridad internacionales y sobre el papel de las Naciones Unidas en esa esfera”.

- Decisión de la AG, de 4 de diciembre de 1989, “Recurso a una comisión de buenos oficios, mediación o conciliación en las Naciones Unidas”.

- A/Res 46/59, de 9 de diciembre de 1991, “Declaración sobre la determinación de los hechos por las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”.

- A/Res 50/50, de 11 de diciembre de 1995, “Normas modelo de las Naciones Unidas para la conciliación de controversias entre Estados”.

- A/Res. 53/101, de 8 de diciembre de 1999, “Principios y directrices para las negociaciones internacionales”.

8 Tal como se denomina en el Repertorio de la Práctica del CdeS.

9 Las cuestiones temáticas actuales son: Amenazas a la paz y Seguridad causados por actos terroristas, no proliferación de armas de destrucción masiva, la cooperación entre Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales en el mantenimiento de la paz y la Seguridad internacional, las mujeres y la paz y la Seguridad internacional, la protección de los civiles en los conflictos armados, los niños y los conflictos armados. (Para conocer la lista de temas que trata el CdeS, Vid. doc. S/2017/10).

La inclusión de cuestiones temáticas en la agenda se consolida a partir de la década de los noventa, con anterioridad se había tratado cuestiones muy puntuales¹⁰. El Consejo se convierte en un órgano que da cobertura a debates que analizan conceptos básicos sobre las competencias en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional¹¹.

El CdeS en esta vía iniciada adopta como práctica del órgano las siguientes manifestaciones: Declaraciones del presidente, sesiones de debate abiertas a todos los Estados que quieran inscribirse, elaboración de un “marco conceptual” para facilitar el debate, informes del Secretario General sobre el tema en concreto, creación de Grupos de Alto Nivel que deberán elaborar un informe sobre el tema encargado.

El resultado es una amplia información, que va mucho más allá de un debate en el seno de los 15 Estados Miembros y con unas implicaciones significativas sin ningún tipo de dudas. A mi juicio cabe plantear la idoneidad de esta práctica, ya que es la AG la que tiene la representación de la sociedad internacional en su conjunto, entiendo que cabe plantearse una alteración del equilibrio entre los órganos de la Organización diseñado en 1945.

1.3 Aportaciones del Secretario General sobre la evaluación de las actividades de los órganos de la Organización

Los informes del SG no tienen, como en el supuesto de la AG la finalidad de codificación y desarrollo progresivo, sino que se inscriben en procesos que cabe calificarlos de político-diplomáticos dirigidos a informar sobre el estado de la cuestión, facilitar el debate entre los Estados y/o encauzar la actividad de la Organización.

Desde mi punto de vista son expresión de sus competencias como jefe de la Secretaría cuando son por encargo de la AG y del CdeS y cuando son por su propia iniciativa entran en las competencias previstas en el art. 99. Sus destinatarios son los órganos de la Organización y los Estados Miembros.

El impacto e interés de estos informes se intensifica en la década de los 90, cuando se entra en un período de revitalización del “multilateralismo” reforzado con el desmembramiento del conocido como bloque del Este, hechos que reabren un período de auténtico debate sobre la reforma de las NNUU¹², y que va en paralelo a la inclusión de “cuestiones temáticas” en la agenda del Consejo que he mencionado en el apartado anterior.

10 Tal como se refleja en el Repertorio del CdeS: http://www.un.org/es/sc/repertoire/studies/general_studies.shtml - Consultado día 27/09/2017

11 Acudiendo a la práctica del Consejo vemos que ya en 2004 se trata la cuestión de la prevención de conflictos en este caso desde la perspectiva de la participación de la Sociedad Civil.

12 El punto de inflexión, a mi juicio es la Declaración en la Cumbre del Cde S de 31 de enero de 1992 (doc. S/23500), que da pie a los informes un “Un programa de paz” y “Un programa de desarrollo”.

Los convocantes de este seminario —Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y Asociación Española de profesores de derecho internacional y relaciones internacionales—, identifican las últimas aportaciones en esta línea iniciada y son en concreto el informe “Naciones Unidas y prevención de conflictos: renovación de un compromiso colectivo”¹³, realizado por encargo del CdeS¹⁴, y otro sobre el futuro del “Mantenimiento de la paz y la seguridad internacional”¹⁵. Práctica que por la naturaleza del órgano está en relación, como se ha dicho, con los órganos políticos de la AG y el CdeS.

2. TÉRMINOS EMPLEADOS EN EL ENUNCIADO DEL ARREGLO PACÍFICO DE CONTROVERSIAS.

El enunciado de arreglo pacífico se refiere a una situación de hecho sobre la que debe de incidirse – actuar en ella- para poder solucionarlo. Situación de hecho que se denomina: controversia, situación o conflicto; términos que coloquialmente podemos asumir como sinónimos pero no así desde la perspectiva del ordenamiento jurídico internacional.

En el mismo sentido, de precisiones terminológicas ha de destacarse el calificativo que acompaña a esta situación de hecho. En concreto para esta exposición interesan dos calificaciones: internacional y que afecte al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

El término “controversia” en más de una ocasión se ha definido por la CIJ¹⁶, indicando por tal la existencia de un desacuerdo entre las partes y además que este se ha exteriorizado entre ellas; en otras palabras que se ha dado publicidad a este desacuerdo¹⁷.

Por lo que se refiere al término “situación” se refiere a los hechos y tiene una especial significación en la esfera de las competencias del CdeS de las NNUU en materia de arreglo pacífico. En concreto se trata de la limitación que se impone a las partes en una controversia que sea Miembros del CdeS: “se... abstendrán de votar”¹⁸. El resultado práctico conduce a que en el temario del CdeS desaparezca la palabra “controversia” y los temas que

13 Doc. cit. en nota 4.

14 Resolución 2171(2014), de 21 de agosto.

15 “El futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas: aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de paz”, Informe del Secretario General, doc. A/70/357–S/2015/682, de 2 de septiembre de 2015.

16 Ya se pronunció sobre la noción de controversia en el asunto *Mavromatis* (CPJI, Serie A, n°2 p.11)

17 CIJ, asunto del Sud-Oeste Africano. Excepciones Preliminares (Recueil 1962, p. 328). De no dar publicidad al desacuerdo podría entenderse, por la vía de la aquiescencia, que se asume la postura de la otra parte.

18 Art. 27 in fine de la Carta.

entran en el Capítulo VI de la Carta se califiquen de situaciones, y problema resuelto.

El término “conflicto” alude a una mayor complejidad de la cuestión fáctica, y su estudio precisa identificar el conjunto de elementos que concurren y están interrelacionados, e incorporando a la identificando del conflicto sus causas, tal como lo expresa el Secretario General:

“La mayoría de los conflictos actuales siguen siendo esencialmente internos, aunque rápidamente adquieren matices regionales y transnacionales. Surgen a raíz de la competencia por el poder y los recursos, la desigualdad la marginación y la exclusión, la mala gobernanza la debilidad de las instituciones y las decisiones sectarias. Se ven agravados por el cambio climático, el crecimiento de la población y la globalización de la delincuencia y el terrorismo”¹⁹.

Ello nos pone de manifiesto que el análisis y conocimiento de la situación de hecho es crucial y tal como se comenta en el siguiente apartado condiciona la elección del método o procedimiento de arreglo, especialmente cuando tenemos como criterio para su elección atenemos a las “...circunstancias y la naturaleza de la controversia”²⁰.

En cuanto al tema de la calificación de la situación de hecho, el término internacional es especialmente determinante. Cada vez es más difícil distinguir entre una cuestión interna e internacional, por ello es una aportación significativa considerar que el calificativo de internacional se aplica a las controversias, por tanto a la situación de hecho, no limitado a las partes en la controversia²¹.

En lo que concierne al comportamiento de las partes significa una limitación a la discrecionalidad que tienen los Estados. La Carta de las Naciones Unidas impone la obligación de ponerla en conocimiento del CdeS de las NNUU, según se establece en el art. 37-²². Ello no supone una alteración de las obligaciones respecto a las partes en la controversia, recae en ellas la “búsqueda del arreglo”, pero da entrada al CdeS a tratar y discutir sobre la situación de hecho. A mi juicio, la entrada a conocer del asunto por parte del CdeS es especialmente relevante en aquellas controversias cuyo escenario en un principio es en el territorio de un Estado, por el tema puede claramente calificarse de internacional pero el problema recae en determinar quiénes son las “partes” en la controversia, si no existe igualdad entre las

19 Doc. cit. en nota 5, p.3.

20 A/RES/ 2625(XXV), de 24 de octubre de 1970, párr. 2, referente al principio de que los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos.

21 Sobre ello véase mi monografía, *El arreglo pacífico de controversias en la Organización de las Naciones Unidas*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 1994, en concreto pp. 63 y ss.

22 Art. 37 (párr. 1): “Si las partes en una controversia de la naturaleza definida en el Artículo 33 no logran arreglarla por los medios indicados en dicho Artículo, la someterán al Consejo de Seguridad”.

mismas, o bien de difícil identificación. Desde mi punto de vista son situaciones ejemplarizantes las controversias que se derivan de la violación masiva y sistemática de los derechos humanos por parte del poder establecido, o bien los conflictos armados de baja intensidad.

La entrada del CdeS en el tema que nos ocupa está condicionada a la calificación de la controversia: su continuación sea susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad (art. 33), susceptible de conducir a fricción internacional (art.34), o si la continuación de la controversia es realmente susceptible de poner en peligro la paz (Art. 37 párr. 2).

Así nos situamos ante el hecho que para que el Cde S se preocupe por la situación de hecho, recomiende un método de arreglo de controversias o los términos del arreglo, o decida investigar los hechos, depende de la calificación que realiza el órgano de la controversia.

En resumen, hay diferentes denominaciones y calificaciones de una realidad fáctica, de acuerdo con el tratamiento jurídico formal del arreglo pacífico de controversias en el marco de la Carta de las NNUU. A la vista de los resultados, no está demás preguntarnos que nos aporta tantas precisiones y sutilezas.

De entrada muestra que hay una relación estrecha entre propósitos y principios de la Carta que no puede separarse. Por ello, las obligaciones jurídicas de los Estados derivadas principio de APC, en el cuál es el Estado el primer responsable, deben de sumárseles las obligaciones derivadas de la aplicación del Cap. VI de la Carta, ello me conduce a la afirmación de que no puede estudiarse el principio al margen competencias y de la práctica de los órganos de la Organización.

Por ello considero, y adelantando al apartado 4 de este trabajo, debemos acudir a la Resolución 2171(2014) de 21 de agosto²³, dirigida a establecer una estrategia de prevención de conflictos, que consolida la “prevención” en la configuración del APC.

3. CONTENIDO JURÍDICO DE LAS OBLIGACIONES QUE SE DESPRENDEN DEL PRINCIPIO DE ARREGLO PACÍFICO DE CONTROVERSIAS.

La aplicación del principio de arreglo pacífico de controversias por las partes en la controversia está vinculada al principio de libre elección de los medios y a que la búsqueda del arreglo es una obligación de comportamiento. Veamos algunas consideraciones para nuestro propósito.

El principio de libre elección de los medios tiene dos recomendaciones para su aplicación: “de buena fe y con espíritu de cooperación” elegir el

23 Aprobada por 15 votos a favor.

medio de acuerdo con “las circunstancias y la naturaleza y de las controversias”²⁴, por tanto la “elección” debe hacerse en base al conocimiento amplio y completo de la situación de hecho para valorar adecuadamente el método o procedimiento más idóneo.

Aquí es básica “la investigación de los hechos” y la conocida como “diplomacia preventiva”. Papel importante en este punto del Secretario General y el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de asuntos jurídicos con los que se organiza la Secretaría.

El APC es una obligación de comportamiento para las partes en la controversia y esta debe contemplarse en sentido: positivo y negativo.

Sentido positivo, buscar el arreglo mientras persista la controversia, aplicando el principio de libre elección de los medios, y se buscara el arreglo “pronto y justo”, y según la declaración de Manila también “pronto y equitativo”²⁵.

Sentido negativo, es la Obligación de “no agravar la situación”. A la luz de las disposiciones de los textos de desarrollo progresivo entiendo que es de obligado cumplimiento, pero no suele mencionarse. La Resolución 2625(XXV), en el apartado dedicado al arreglo pacífico de controversias, establece:

“Los Estados parte en una controversia internacional, así como los demás Estados, se abstendrán de toda medida que pueda agravar la situación al punto de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y obrarán en conformidad con los propósitos y principios de las Naciones Unidas”²⁶.

En la Declaración de Manila, figura el mismo texto al que se le añade, después de la seguridad internacional:

“...y haga así más difícil o impida el arreglo pacífico de la controversia, y a este respecto actuarán de conformidad con los propósitos y principios de la Carta”²⁷.

La obligación de prevención debe entenderse en tres fases:

“... Actividades dirigidas a impedir que estalle el conflicto violento, frenar su escalada cuando ha estallado y prevenir el posterior deterioro”²⁸.

En síntesis entiendo que la obligación de comportamiento persiste pero tanto en sentido positivo de buscar el arreglo mientras persista la controversia y negativo que incluye la obligación de no agravar y en ella va implí-

24 Párr. 2, del apartado correspondiente referente al Principio de arreglo pacífico de la A/RES/2625 (XXV). En la Declaración de Manila (A/RES/37/10) se incide de nuevo en ello, en concreto en el párr. 5

25 Véase párr. 5 Resolución citada en la nota anterior.

26 Párr. 4, A/RES /2625 (XXV).

27 Párr. 8, A/RES/37/10.

28 Doc. cit en nota 4, párr.14.

cita la “prevención”; términos que permiten adecuar el principio a la complejidad actual de las controversias. A modo especulativo creo que puede apuntarse que la obligación jurídica de prevención recae en el Estado y en la Organización, y de no realizarse, se incurre en responsabilidad.

4. APROXIMACIÓN PROVISIONAL A LA NOCIÓN DE PREVENCIÓN DE CONFLICTOS.

Para terminar no quiero dejar de expresar con carácter provisional, ya que requiere mayor estudio y estar atentos a las actividades de la práctica de la Organización en el tema, algunas consideraciones sobre las líneas de desarrollo de la “prevención de conflictos”.

La acción de prevención de conflictos, desde mi punto de vista puede perfectamente englobarse bajo el término “sostenimiento de la paz” entendiéndose por tal:

“...en sentido amplio como un objetivo y un proceso para construir una visión común de una sociedad, asegurando que se tenga en cuenta las necesidades de todos los sectores de la población, lo cual abarca las actividades destinadas a impedir el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos, abordando las causas profundas, ayudando a las partes en los conflictos a poner fin a las hostilidades, procurando la reconciliación nacional y avanzando hacia la recuperación, la reconstrucción y el desarrollo y poniendo de relieve que sostener la paz es una tarea y una responsabilidad compartida que deben ejercer el gobierno y todos los demás interesados nacionales y debe encauzarse a través de los tres pilares de la labor de las Naciones Unidas en todas las etapas del conflicto, y en todas sus dimensiones, y necesita una atención y una asistencia internacionales sostenidas”²⁹.

Se trata de una aproximación “holística” en un doble sentido. Por un lado en una interpretación indisociable de los tres pilares de NNUU: Paz, desarrollo sostenible y derechos humanos. Por otro lado afecta a los mecanismos de que dispone la Organización y en ello destaca que afecta a todo el Sistema de las NNUU³⁰. El Secretario General lo denomina “estrategias integradas”, no respuesta fragmentada, lo que significa un cambio en el Sistema.

29 A/RES/70/262 “Examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz”, de 27 de abril de 2016, y S/RES.2282(2016) del Consejo de Seguridad de la misma fecha.

30 El término Sistema de NNUU alude a la interrelación de NNUU (núcleo del sistema) y los acuerdos que realiza con los organismos especializados vía art. 57 y 63 de la Carta, estableciéndose un sistema atomizado. Los organismos especializados tienen competencias en el objetivo para el que han sido creadas, se entiende que se crean en base al Principio de “especialización”, y el vínculo con las NNUU servirá para “coordinar” las actividades.

Veamos para finalizar algunas directrices de aplicación sobre la prevención:

El primer responsable es el Estado, incluir la prevención en el principio de arreglo pacífico, significa una limitación en el argumento de “no injerencia en los asuntos internos”. La prevención también forma parte de la función de APC por parte de las NNUU, así cuando las partes en la controversia pretenda que no conozca de la misma el CdeS no procederá, jurídicamente, alegar el principio de no intervención. Ello es especialmente importante cuando el conflicto se desarrolla en el territorio de un único Estado.

En cuanto a la incorporación de la prevención en las actividades de las NNUU ha de constatarse:

Papel central del Secretario general, en los mecanismos de Alerta temprana y Diplomacia preventiva (Discreta). Recae en la Oficina de Asuntos políticos.

Intensificar las relaciones entre el Secretario general y el Consejo de Seguridad, en el marco del Cap. VI de la Carta.

Establecer “Alianzas” entre NNUU y las organizaciones Regionales.

La Financiación de la incorporación de la prevención se asigna a la Comisión de Consolidación de la paz.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Por lo que se refiere a la práctica de los órganos en el “desarrollo progresivo del derecho internacional” se constata una mayor participación del Secretario General y del CdeS frente a una tarea encomendada a la Asamblea General en la Carta de las Naciones Unidas.

El lado positivo de esta actividad es evidenciar la importancia de los temas tratados y la preocupación por los mismos, aunque ello no puede sustituir la búsqueda del consenso en un proceso que responda al “multilateralismo”; de momento imprescindible si se trata de establecer normas jurídicas que configuren el “Orden jurídico internacional”.

Por lo que se refiere a los términos, su variedad tanto de denominación como de calificación, es una forma de mantener la estructura jurídica frente a una dimensión básicamente política. Lo que es importante y sirve de ejemplo para mostrar las virtualidades del ordenamiento jurídico internacional.

Respecto al contenido jurídico, a pesar de la constante labor de potenciar el APC, no se ha superado la fórmula posibilista de ser una “obligación de comportamiento” no de resultado, es decir que la controversia sea efectivamente resuelta. La práctica de la Organización revela la tendencia a ampliar lo que entendemos por esta obligación de comportamiento, adecuándolo a la complejidad de las controversias.

El contenido jurídico del principio de APC ha de definirse de acuerdo con las disposiciones de la Carta, que dotan de competencia a la Organización en la materia. En su apreciación desde la perspectiva de la obligación de no agravar la controversia incorpora la necesidad de tomar medidas de prevención.

LA DIPLOMACIA DE SEGUNDA VÍA O “TRACK TWO DIPLOMACY”. SU PAPEL EN LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

TRACK TWO DIPLOMACY. ITS ROLE IN CONFLICT PREVENTION

Víctor Carlos PASCUAL PLANCHUELO³¹

Resumen

Junto a la diplomacia pública oficial, compuesta por los órganos tradicionalmente encargados de las relaciones exteriores de los Estados, está proliferando otro tipo de diplomacia denominada “diplomacia de segunda vía” o “track two diplomacy”, que es aquella desarrollada por individuos o asociaciones de la sociedad civil, alejados de las estructuras gubernamentales, que actúan en los conflictos a título particular, con el objeto de acercar a las partes, abrir nuevos cauces de diálogo, rebajar tensiones, etc. Dentro de esta segunda vía también se incluyen las actuaciones individuales de diversos ex mandatarios políticos a fin de contribuir a la resolución de conflictos internacionales. El presente artículo destaca que estas nuevas formas de diplomacia no tratan de reemplazar a los órganos de la diplomacia oficial sino que actúan en las controversias normalmente complementando la labor de la diplomacia pública o teniendo un papel especial en algunas fases del conflicto. Sin duda alguna, la libertad en la elección de medios que recoge la Carta de la ONU permite el desarrollo de estas nuevas modalidades de diplomacia, por cuanto todas ellas contribuyen de una u otra manera al objeto

31 Profesor Asociado de Derecho Internacional Público (Universidad Complutense de Madrid).

primordial para el que fue creada la Organización de las Naciones Unidas: el mantenimiento de la paz y seguridad internacional.

Palabras clave: Prevención; Conflictos; Diplomacia; No oficial; Alternativa; Diplomacia de primera vía; Diplomacia de segunda vía.

Abstract

Alongside official public diplomacy, which is composed of States' traditional foreign affairs bodies, there is a proliferation of other kind of diplomacy called "track two diplomacy", which is developed by individuals or civil society organizations, away from government structures, and acting in conflicts as individuals, in order to bring the parties closer, open new channels for dialogue, reduce tensions, and so on. This second track also includes the individual actions of several former political leaders aimed at the resolution of international conflicts. The present article emphasizes that these new forms of diplomacy do not seek to replace the organs of official diplomacy, but rather act in controversies by complementing the work of public diplomacy or by having a special role in some phases of the conflict. Undoubtedly, the freedom in the choice of means contained in the UN Charter allows the development of these new alternative modalities of diplomacy, since all of them contribute in one way or another to the main goal for which the Organization of the United Nations was created: the maintenance of international peace and security.

Key words: Prevention; Conflicts; Diplomacy; Unofficial; Alternative; Track one diplomacy; Track two diplomacy.

1. LOS MEDIOS DE SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS INTERNACIONALES

La solución de controversias internacionales está regida en el Derecho internacional por el *Principio de la obligación de arreglo pacífico*. El art. 1 de la Carta de las Naciones Unidas recoge este deber entre los propósitos de la Organización. Además, la Carta de Naciones Unidas dedica todo un capítulo (Cap. VI, arts. 33 a 38) al arreglo pacífico de las controversias internacionales.

El segundo principio rector de la solución pacífica de controversias es el de *Libre elección de los medios (pacíficos)*, que queda confiado exclusivamente

a la discrecionalidad y voluntad de los Estados y partes.³² Se encuentra recogido en el art. 33 de la Carta de las Naciones Unidas:

“1. Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.

2. El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios.”

En consecuencia, el Derecho Internacional Público cuenta con un listado no cerrado de siete medios de solución pacífica para las controversias entre las partes; cinco medios de naturaleza diplomática: la negociación³³, los buenos oficios³⁴, la mediación³⁵, la encuesta y la conciliación; y dos medios jurisdiccionales: el arbitraje y el arreglo judicial.³⁶ Todos ellos pueden ser empleados por los Estados, en concreto, por sus órganos encargados de las relaciones exteriores, por su sola condición de miembros de la comunidad internacional, o pueden ser utilizados mediante la intervención de la Organización de las Naciones Unidas u otros organismos intergubernamentales.³⁷

En esta línea, la Asamblea General de la ONU adoptó por consenso la *Resolución 37/10. Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales*, que constituye el último logro de la Organización en la materia. En ella, vuelve a destacarse la necesidad de que las controversias internacionales sean resueltas exclusivamente por medios pacíficos, de acuerdo con el principio de Libre Elección³⁸, es decir, que las partes pueden elegir libremente de qué medios hacer uso y de cuáles no.

En consonancia con este principio de Libre Elección para las partes, las últimas décadas han presenciado la proliferación de medios diplomáticos para el arreglo de controversias que no son desarrollados por los órganos de las relaciones exteriores de los Estados, es decir, ni por los órganos centrales de los Estados (Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Ministro de Asuntos Exte-

32 CARRILLO SALCEDO, J.A., *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Madrid, 2ª ed., Universidad de Sevilla, 1976, p.156.

33 Siguiendo al profesor DÍEZ DE VELASCO, la negociación consiste en el entendimiento directo de las partes en una diferencia, para llegar a un acuerdo entre las mismas (*Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, 18ª Ed., Tecnos, 2013, pp. 946 y ss.)

34 Los buenos oficios suponen la intervención de un tercer Estado o de un organismo internacional con el objeto de persuadir a las partes en litigio a celebrar negociaciones.

35 La mediación se produce cuando un tercero imparcial procura acercar a las partes, interviene directamente en las conversaciones mismas y sugiere incluso términos de arreglo.

36 DIEZ DE VELASCO, M., *op.cit.*, nota 33.

37 AKEHURST, M., *Introducción al Derecho Internacional*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, Cap. 16, pp. 291-308.

38 ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. P., “El arreglo pacífico de controversias en el ámbito de las Organizaciones Internacionales”, en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1985, p. 85.

riores) ni por órganos de la Administración Exterior (Misiones diplomáticas y oficinas consulares, entre otras), sino que van a llevarse a cabo por asociaciones, organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos que actúan como particulares o institutos de investigación que, por su prestigio y experiencia en el ámbito de las relaciones internacionales o la prevención de conflictos, son designados de forma consensuada por las partes para tratar de mediar y acercar posturas entre ambas.

2. DIPLOMACIA DE “SEGUNDA VÍA” O “TRACK TWO DIPLOMACY”

Esta nueva modalidad de prevención de conflictos, alejada de las fuentes oficiales, fue observada por los diplomáticos estadounidenses Joseph Montville³⁹ y John McDonald, los cuales acuñarían en 1982 la expresión “*track two diplomacy*” o “diplomacia de segunda vía” para definir la actividad diplomática llevada a cabo por organizaciones o individuos fuera del sistema gubernamental (también denominado “*track one*” o diplomacia de primera vía⁴⁰). Esta variante de la acción diplomática encuentra su origen, entre otras causas, en la decepción generada por la inacción de la diplomacia internacional pública y su incapacidad para prevenir o resolver controversias internacionales durante el período de la Guerra Fría. La mayoría de la doctrina considera que la aplicación práctica de este término “*track two*” apareció por primera vez en su forma actual en los años 60 de la mano del profesor John Burton, ex diplomático australiano, el cual junto a algunos compañeros de la University College en Londres, iniciaron un proceso de mediación privada para tratar de resolver un conflicto territorial entre Malasia, Singapur e Indonesia⁴¹.

Posteriormente, en la década de los noventa, el Embajador McDonald y Louise Diamond desarrollaron el concepto más amplio de “*multi-track*

39 El término fue mencionado por primera vez en el artículo de DAVIDSON, W.D. y MONTVILLE, J.V., “Foreign Policy According to Freud,” en *Foreign Policy*, 45, 1981-82, pero es generalmente atribuido a Montville.

40 Un interesante análisis del papel de la Diplomacia de primera vía o *track one diplomacy* en la prevención y resolución de conflictos lo encontramos en NAN, S.A., *Track I Diplomacy. Beyond Intractability*, Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess, Conflict Information Consortium, University of Colorado, Junio 2003. <http://www.beyondintractability.org/essay/track1-diplomacy> (consultada el 28 de septiembre de 2017).

41 MITCHELL, C., “Ending Confrontation Between Malaysia and Indonesia: A Pioneering Contribution to International Problem Solving”, en FISHER, R.J. (ed.), *Paving the Way: Contributions of Interactive Conflict Resolution to Peacemaking*, Lexington, New York, 2005, pp. 19-40; FISHER, R.J., “Historical Mapping of the Field of Interactive Conflict Resolution,” en DAVIES, J. y KAUFMAN, E. (eds.), *Second Track/Citizen’s Diplomacy: Concepts and Techniques for Conflict Transformation*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2002, pp. 65-66, especialmente; FISHER, R.J., *Interactive Conflict Resolution*, Syracuse, Syracuse University Press, 1997, pp. 19-36.

diplomacy” o “diplomacia multivía”⁴², con el fin de exponer la variedad y complejidad de medios que estaban incorporándose de forma progresiva bajo el concepto de diplomacia de segunda vía. El sistema elaborado por McDonald y Diamond establecía nueve *tracks* de la diplomacia, el primero de ellos formando parte del “*track uno*” o diplomacia oficial, y los ocho restantes integrando el concepto de “*track two*” o diplomacia de segunda vía: (1) diplomacia gubernamental, (2) organizaciones no gubernamentales profesionales dedicadas a la resolución de conflictos, (3) el sector privado, (4) el ciudadano de a pie, (5) el sector académico y educativo, (6) el activismo en general que implica la vía ciudadana en redes organizadas, (7) la religión o la espiritualidad, (8) la financiación y, por último, (9) los medios de comunicación⁴³. Aunque los autores apuntaron la existencia de nueve *tracks*, lo hicieron así a fin de desarrollar el ámbito cada vez más amplio de la “*track two diplomacy*”, que se mantiene como el término más manejado por la doctrina con el objeto de diferenciarlo nítidamente de la diplomacia oficial o de primera vía.

Estas ocho vías de la *multitrack diplomacy*, que englobamos en el concepto de *track two diplomacy*, han experimentado un crecimiento espectacular, por cuanto que cada vez es más habitual que las partes soliciten la mediación o los buenos oficios de personas u organizaciones distintas de los órganos de la diplomacia estatal, en especial, de organizaciones de la sociedad civil o, incluso, de particulares, que son reconocidos por las partes como neutrales, imparciales y con un relevante prestigio o una imagen mediadora y positiva en el ámbito internacional, y que además presentan numerosas cualidades que pueden resultar de gran utilidad para alcanzar una solución pacífica.

Sirvan como ejemplos de esta diplomacia alternativa, la acción diplomática o mediadora realizada por diversas asociaciones de la sociedad civil, como la *American Academy of Arts and Sciences* en el contexto del conflicto de Israel y Palestina, el *Conflict Management Group* en Osetia del Sur, la *Crisis Management Initiative*, que dirigió un proceso de diplomacia junto a otras organizaciones no gubernamentales en Indonesia, concluyendo un acuerdo de paz en 2005, o la *Comunidad de San Egidio*, entre otros ejemplos, en la guerra civil de Mozambique⁴⁴ y en Nepal en la gestión de la paz entre maofistas y monárquicos en el año 2008⁴⁵. También en Asia fue destacable el papel

42 DIAMOND, L. y MCDONALD, J., *Multi-track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*, West Hartford, Kumarian Press, 3ª ed., 1996.

43 DIAMOND, L. y MCDONALD, J., *op. cit.*, nota anterior.

44 BARTOLI, A., “Mediating Peace in Mozambique: The Role of the Community of Sant’Egidio”, en CROCKER, C.A., HAMPSON, F.O. y AALL, P., *Herding Cats: Multiparty Mediation in a Complex World*, Washington, United States Institute of Peace press, 2003, p. 250.

45 ABAD CASTELOS, M., “La diplomacia paralela de las organizaciones de la sociedad civil ante los conflictos: ventajas, inconvenientes y desafíos, con especial referencia a la UE”, *Anuario*

mediador de la organización *The Pugwash Group* en el largo conflicto de Cachemira al lograr el inicio del diálogo entre las partes y el establecimiento de un proceso formal de paz⁴⁶. De igual modo, por su parte, Oriente Medio ha sido objeto de diversos proyectos *track two* con objeto de promover el diálogo regional en materia de seguridad⁴⁷.

Siguiendo a Michael Edwards, David Hulme y Tina Wallace, resulta esencial destacar que las organizaciones no gubernamentales pueden coadyuvar en gran medida a la realización de tareas relacionadas con la prevención de conflictos⁴⁸, entre los que sobresalen: promover el diálogo, facilitación, buenos oficios o mediación⁴⁹, influir en los gobiernos para que adopten políticas exteriores más multilaterales y menos pragmáticas, evaluar el papel de Naciones Unidas en el desarrollo de su actuación en pro del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales o empoderar a la sociedad civil para responder ante complejas situaciones de emergencia política⁵⁰. Entre sus fortalezas podemos destacar⁵¹ que las partes no están constreñidas por el poder político, que se trata de mecanismos muy efectivos en las fases iniciales de los conflictos así como en la etapa de construcción de la paz posterior a aquellos, y que las organizaciones o individuos de la “diplomacia de segunda vía” no están condicionadas por ningún proceso electoral por lo que su comportamiento goza de una mayor libertad de acción. En muchos casos, además, son más fácilmente aceptables por las partes las organizaciones de *track two* frente a la diplomacia oficial en la solución de conflictos, por cuanto que su papel no implica ningún tipo de reconocimiento internacional a la otra parte (por ejemplo, a actores no estatales), ni tiene el mismo efecto político que en el caso de intervención de la diplomacia oficial, tal y como constató en 2009 el entonces secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon,

Español de Derecho Internacional, vol. 30, 2014, p. 16.

46 <http://foreignpolicy.com/2011/06/20/track-ii-diplomacy-a-short-history/> (consultada el 28 de septiembre de 2017).

47 LANDAU, E., “ACRS: What Worked, What Didn’t and What Could be Relevant for the Region Today”, JONES, P., “Arms Control in the Middle East; Is It Time to Renew ACRS?”, *Disarmament Forum*, United Nations Institute for Disarmament Research, 2, (2005); JONES, P., “Negotiating Regional Security in the Middle East: The ACRS Experience and Beyond”, *Journal of Strategic Studies*, 26, núm. 3, 2003.

48 ABAD CASTELOS, M., op. cit., nota 45, p. 10.

49 ABAD CASTELOS, M., op. cit., nota 45, p. 19.

50 EDWARDS, M., HULME, D. y WALLACE, T., “NGOs in a global future: marrying local delivery to worldwide leverage”, *Public Administration and Development*, vol. 19, núm. 2, 1999, p. 128.

51 Véase *inter alia*, MONTVILLE, J., “Track Two Diplomacy: The Arrow and the Olive Branch: A case for Track Two Diplomacy”, en, V. D. VOLKAN M.D., MONTVILLE, J. y JULIUS, D. A. (eds.), *The Psychodynamics of International Relations: Vol. 2. Unofficial diplomacy at work*, Massachusetts, Lexington Books, 1991, pp.161-175; URY, W., *Getting to peace: Transforming conflict at home, at work, and in the world*, New York, Viking Penguin, 1999; RYAN, S., *Ethnic conflict and international relations*, Dartmouth, Brookfield, 195; o LEDERACH, P. J., *Building peace: Sustainable reconciliation in divided societies*, Washington DC, United States Institute of Peace, 1997.

“La experiencia ha demostrado también que los mediadores tal vez tengan que aplacar los temores de las partes, pues los gobiernos pueden oponerse a la intervención de las Naciones Unidas por miedo a ‘internacionalizar’ el problema y dar legitimidad a la oposición o a los movimientos rebeldes. Por su parte, la oposición o los movimientos rebeldes pueden albergar el temor de que las Naciones Unidas, por ser un órgano intergubernamental, favorecerán al gobierno”⁵².

La importancia de las organizaciones no gubernamentales en la prevención de conflictos ha sido puesta de relieve, especialmente, en algunos informes elaborados por el secretario general de la organización en los que realiza una referencia específica a su papel; entre estos destaca el relativo al *Mejoramiento de la mediación y sus actividades de apoyo*, de 2009, en el que el secretario general reconoce que algunas organizaciones no gubernamentales “han venido desempeñando un papel cada vez más activo en la mediación y desarrollando aún más su capacidad con esos fines”⁵³. En el segundo Informe sobre esta materia, *Fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de las controversias, prevención de conflictos y su solución*, adoptado en 2012, el secretario general incorpora las *Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz*⁵⁴ dirigidas a los mediadores para potenciar sus posibilidades de éxito, incluyendo también en este grupo a las Organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de la prevención⁵⁵. Esta misma línea ha seguido la Unión Europea en su acción exterior⁵⁶.

3. DIPLOMACIA “DE VÍA UNO Y MEDIO”

Por otro lado, fuera de la diplomacia pública de primera vía, debe destacarse también el papel que vienen desempeñando ex presidentes y ex primeros ministros en el ámbito de la prevención de conflictos. Constituyen ejemplos de ello, las actuaciones de ex mandatarios tales como Nelson Mandela en el conflicto de Ruanda y República Democrática del Congo, Martin Ahtisaari en el de Aceh, o de Jimmy Carter en otras numerosas controversias internacionales, como la mantenida entre Corea del Norte y los Estados Unidos en los años 90, o la mediación que, en Diciembre de 1999, llevó a cabo entre el Presidente de Uganda Yoweri Museveni y el Presidente de Sudán Omar Hassan Ahmad al-Bashir⁵⁷; crisis en las que la condición

52 S/2009/189, p. 9.

53 S/2009/189, p. 5.

54 Anexo al Informe del Secretario General de la ONU, A/66/811, 25 de junio de 2012.

55 ABAD CASTELOS, M., op. cit., nota 45, p. 18.

56 Véase *inter alia* Council of the European Union, *Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities*, 15779/09, Bruselas, noviembre 2009, pp. 9 y 11.

57 MAPENDERE, J., “Track One and a Half Diplomacy and the Complementarity of Tracks”, *Culture of Peace Online Journal*, 2(1), p. 70.

de ex presidentes les otorgó legitimidad, reconocimiento y accesibilidad a contactos del más alto nivel para la resolución de tales conflictos. Especialmente, figuras políticas de prestigio como Nelson Mandela o Jimmy Carter, entre otros, generan un elevado respeto internacional entre la clase política y los ciudadanos, lo que facilita su capacidad de actuación, su credibilidad y autoridad en la resolución de conflictos en todo el mundo⁵⁸. En estos casos, al actuar como mediadores no oficiales estos ex mandatarios gozan de libertad para activar el inicio de negociaciones, facilitar la comunicación informal y explorar nuevos medios de acción preventiva, despojados del corsé operativo y los condicionantes que suelen rodear la acción de la diplomacia gubernamental.

Algunos autores denominan a esta diplomacia realizada por ex mandatarios que han dejado sus cargos, pero siguen presentes en la sociedad internacional en el terreno de la prevención de conflictos, “diplomacia de vía uno y medio”⁵⁹, aunque a los efectos de este análisis incluiremos esta variante bajo el concepto más general y descriptivo de “diplomacia de segunda vía” frente a la diplomacia “track one”.

En esta modalidad podemos insertar igualmente la presente actuación diplomática que –como ciudadano particular– está desarrollando el ex presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero, en la República de Venezuela, con el fin de mediar y acercar las polarizadas posturas del gobierno y la oposición, contribuyendo así a evitar la escalada del conflicto institucional y social. La acción mediadora del ex presidente Zapatero comenzó en mayo de 2016, en el seno de una misión de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), a petición del presidente venezolano Nicolás Maduro, si bien con ciertas reticencias iniciales por parte de la oposición. Su gestión se ha centrado en promover el diálogo, manteniendo contactos constantes con todas las partes implicadas, en reducir el enfrentamiento y la polarización de las posturas y en conseguir la liberación de presos políticos. Si bien Henrique Capriles llegó a calificar al ex presidente español de “agente del gobierno”⁶⁰, la oposición ha ido aceptando paulatinamente su actuación, y recientemente incluso le ha reconocido el éxito de haber conseguido la liberación

58 MAPENDERE, J., op. cit., nota anterior, p. 71.

59 Para mayor información sobre *track one and a half*, véase NAN, A.S., “Track One and a Half Diplomacy: Contributions to Georgia-South Ossetian Peacemaking”, en FISHER, R.J. (ed.), “Developing the Field of Interactive Conflict Resolution: Issues in Training, Funding and Institutionalisation”, en *Political Psychology*, 14, 1993; NAN, A.S., *Complementarity and co-ordination of conflict resolution efforts in the conflicts over Abkhazia, South Ossetia and Transnistria*, Tesis doctoral, Fairfax, George Mason University, 1999; y MAPENDERE, J., *Consequential Conflict Transformation Model, and the Complementarity of Track One, Track One and a Half and Track Two Diplomacy*, Atlanta, The Carter Center, 2000.

60 http://www.abc.es/internacional/abci-capriles-afirma-zapatero-agente-gobierno-venezuela-201706130301_noticia.html (consultada el 28 de septiembre de 2017).

del opositor Leopoldo López⁶¹. En definitiva, aunque el papel de Zapatero en el conflicto no ha exhibido otros éxitos visibles que el antes apuntado⁶², y su labor aún recibe críticas de la oposición, su acción mediadora está contando con el apoyo de las autoridades españolas y el aval de organismos internacionales, y es necesario reconocer que su gestión está consiguiendo rebajar la tensión existente entre las partes pudiendo llegar a afirmarse incluso que está coadyuvando a prevenir el estallido de un conflicto de mayor magnitud en Venezuela.

4. LA ACCIÓN AUTÓNOMA Y COMPLEMENTARIA DE LA DIPLOMACIA DE SEGUNDA VÍA

Es importante reseñar que esta diplomacia de segunda vía puede desarrollar sus acciones en el ámbito de la prevención de conflictos tanto de manera autónoma e independiente como de forma complementaria a la diplomacia pública, pues en muchas ocasiones la “track two diplomacy” puede actuar con el fin de servir de puente o complemento de las negociaciones de la diplomacia de primera vía⁶³. Las organizaciones no gubernamentales no pretenden sustituir al Estado ni a las organizaciones internacionales, ni la diplomacia tradicional va a ser desplazada en ningún caso por la diplomacia *privada*, sino que actuarán en muchas ocasiones más bien como una especie de diplomacia alternativa o complementaria, que operará cubriendo las lagunas de aquella, completándola en muchos casos⁶⁴. De hecho, ciertamente lo más habitual es que en un conflicto concreto coexistan ambas acciones diplomáticas o incluso que la “track two diplomacy” actúe en las fases iniciales y más agudas del conflicto como medio de acercar posturas entre las partes, abrir el diálogo y favorecer la acción preventiva de la diplomacia oficial, o bien que esta diplomacia alternativa desarrolle las acciones que la diplomacia pública no lleva a cabo⁶⁵, ya se trate de etapas del conflicto o crisis a los que la diplomacia oficial no ha sido capaz de llegar o bien sea porque no ha logrado tener acceso a aquellas.

61 La viuda del opositor venezolano, Lilian Tintori, afirmó: “Hoy podemos decir que el presidente Zapatero logró esta medida y lo agradecemos” (El Plural, 10/7/2017) (<http://www.elplural.com/politica/2017/07/10/tintori-podemos-decir-que-zapatero-logro-la-excarcelacion-de-leopoldo-y-lo>) (consultada el 28 de septiembre de 2017).

62 Entre otras, por ejemplo, no consiguió evitar la aprobación de una nueva Asamblea Constituyente que despojó de poderes al Parlamento venezolano con mayoría de la oposición.

63 AGHA, H., FELDMAN, S., KHALIDI, A. y SCHIFF, Z., *Track II Diplomacy: Lessons from the Middle East*, Cambridge, Belfer Center for Science and International Affairs, 2003.

64 ABAD CASTELOS, M., *op. cit.*, nota 45, p. 44.

65 JONES, P., “Diplomacia alterna de segunda vía, Diálogos Track Two: Enfoques teóricos y prácticos”, *Perspectivas internacionales. Ciencia política y Relaciones internacionales*, 2009, vol. 5, núm. 1, p. 237.

La proliferación de diferentes vías de diplomacia pone de manifiesto que los conflictos son fenómenos complejos, que exigen un enfoque multidimensional para conseguir su resolución. Como cada una de las vías tienen sus propias ventajas y debilidades, el método más idóneo para la resolución de conflictos normalmente será aquel que consiga reducir al máximo las deficiencias de cada una ellas⁶⁶ y que logre su mejor complementariedad⁶⁷. En este sentido, Jacob Bercovitch indica que el despliegue temprano de herramientas económicas, diplomáticas y militares puede resultar de utilidad para prevenir o incluso resolver el conflicto antes de su escalada⁶⁸. Un ejemplo de éxito de esta complementariedad lo encontramos en los Acuerdos de Oslo suscritos por Israel y la Autoridad Nacional Palestina, que fueron el resultado de los esfuerzos conjuntos de instituciones de la “track two diplomacy” que facilitaron y mejoraron las iniciativas diplomáticas de la diplomacia oficial⁶⁹.

5. CONCLUSIÓN

Para finalizar, es necesario insistir en la valiosa contribución que la diplomacia de segunda vía ha realizado y puede realizar como variante o alternativa de la acción diplomática oficial en la resolución de controversias, sobre todo, por el valor añadido y los beneficios específicos que aporta. Entre los efectos que puede generar debemos destacar su capacidad para desarrollar contactos informales y no oficiales con las partes beligerantes en los conflictos, promover el cambio de actitudes respecto del “adversario”, facilitar la apertura de nuevos canales de comunicación y mejorar su calidad, incrementar la confianza entre las partes, apoyar el desarrollo de las fases iniciales de la posterior negociación (diagnóstico, pre-negociación⁷⁰), mediar incluso en la negociación formal, modificar la dinámica del conflicto al fortalecer las posiciones de moderación y desarrollar nuevas redes de interlocución⁷¹, etc. Actividades todas ellas que no buscan sino alcanzar el

66 ZIEGLER, W.D., *War, Peace, and International Politics*. Boston, Little, Brown and Co, 3ª ed., 1984; VOLKAN, D.V., “Official and unofficial diplomacy: An overview”, en V. D. VOLKAN M.D., MONTVILLE, J. y JULIUS, D. A. (eds.), *The Psychodynamics of International Relations: Vol. 2. Unofficial diplomacy at work*, Massachusetts, Lexington Books, 1991, pp- 1-16.

67 NAN, A. S., *Complementarity and coordination of conflict resolution efforts in the conflicts over Abkhazia, South Ossetia, and Transdnistria*. Fairfax, George Mason University, 1999, p. 4.

68 BERCOVITCH, J., “The nature of the dispute and the effectiveness of international mediation”, *Journal of Conflict Resolution*, 37, 1993, pp. 670-691.

69 RUPESINGHE, K., *Conflict Transformation*, New York, St. Martin’s Press, 1995; AGHA et al., op. cit.

70 BASSOLS, R., *El arte de la negociación*, Madrid, CEU Ediciones, 2016.

71 PIZZUTELLI, F., “La prevenzione dei conflitti e le Organizzazioni Non Governative”, *Affari Esteri*, XXXIII, n. 132, 2001, pp. 842-848.

objetivo final: evitar la escalada de los conflictos y contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, en sintonía con el art. 1 de la Carta de San Francisco.

De la misma manera, es importante insistir en que el relevante papel de la “track two diplomacy” en la prevención de conflictos puede llevarse a cabo mediante una actuación autónoma e independiente por parte de la organización o el particular o de forma complementaria junto a los órganos de la diplomacia pública de los Estados. Sin duda alguna, el carácter complementario de la *track two diplomacy* con los órganos diplomáticos de la primera vía constituye un elemento esencial para lograr que ambas trabajen de manera armonizada, coordinada y conjunta en la resolución de los conflictos y controversias internacionales, cooperación que sin duda les reportará resultados más satisfactorios en pro de su fin común. Prueba del reconocimiento de los positivos efectos de la interacción de ambas vías de acción diplomática la encontramos, por ejemplo, en la afirmación efectuada en septiembre de 2002 por el embajador de los Estados Unidos, Marc Grossman:

*“La diplomacia de segunda vía es una parte clave de nuestros esfuerzos.”*⁷²

En definitiva, se antoja esencial asumir que el concepto tradicional de “diplomacia” como aquella actividad desarrollada por los órganos encargados de las relaciones exteriores de los Estados⁷³ debe ampliarse una vez analizado el relevante papel que la diplomacia de segunda vía viene desempeñando en la prevención de conflictos. Resulta innegable que en la sociedad internacional actual la “diplomacia sin diplomáticos” es ya un hecho constatable y una actividad fundamental para la resolución de controversias.

72 <http://foreignpolicy.com/2011/06/20/track-ii-diplomacy-a-short-history/> (consultada el 28 de septiembre de 2017).

73 Según la definición del Oxford English Dictionary: “Diplomacy is the management of international relations by negotiation; the method by which these relations are adjusted by ambassadors and envoys, the business and art of the diplomatist”.

LA PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

CONFLICT PREVENTION FROM A GENDER PERSPECTIVE

Raquel VANYÓ VICEDO⁷⁴

Resumen

En las siguientes líneas se aborda el tema de la prevención de conflictos desde la perspectiva de género en aras de reivindicar el papel potencial de este enfoque, así como de la participación de las mujeres en un ámbito prioritario para la seguridad internacional. Para ello se revisa el estado de la cuestión y se critica que pese a los avances realizados a raíz de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad, son todavía muchos los frentes abiertos para conciliar el género en esta materia. Los fallos en los sistemas actuales de alerta temprana, el controvertido funcionamiento de la diplomacia preventiva (buenos oficios) o el déficit patente en la llamada track-two diplomacy, así lo demuestran, al tiempo que ofrecen posibilidades y espacios para la transformación que deben ser aprovechados necesariamente para afrontar con garantías las nuevas amenazas a la paz.

74 Raquel Vanyó Vicedo es Profesora Ayudante Doctora en el Departamento de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales y miembro del Institut de Drets Humans de la Universitat de València. El presente trabajo se enmarca dentro del Proyecto de Investigación DER-2014-577-R “La Estrategia de Seguridad Nacional de España: un enfoque geográfico” dirigido por el profesor Javier Roldán Barbero de la Universidad de Granada y financiado por la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Asimismo, Raquel Vanyó forma parte de la Red de Excelencia “Nuevos desafíos del Derecho Internacional” (DER2015-69273-REDT) MINECO/FEDER UE, dirigida por el profesor Pablo Antonio Fernández Sánchez de la Universidad de Sevilla.

Palabras clave: prevención de conflictos, perspectiva de género

Abstract

The following lines deal with the topic of conflict prevention from a gender perspective in order to vindicate the potential role of this perspective, together with female participation in a priority field for international security. In order to achieve so, we revise the state of the art and criticize the fact that, even when there has been progress stemming from Resolution 1325 of the Security Council on women, peace and security, there are a lot of unresolved questions in order to integrate gender in this matter. Failures in present early alert systems, the controversial way preventive diplomacy (good offices) works or the evident deficit in the so-called track-two diplomacy prove this, while at the same time, they offer possibilities and spaces for transformation that

Key words: conflict prevention, gender perspective

INTRODUCCIÓN

El énfasis actual en la prevención de conflictos deriva, paradójicamente, de la incapacidad manifiesta de predecir las catástrofes humanitarias de la década de los noventa, en particular las de Yugoslavia y Ruanda, que provocaron un auténtico punto de inflexión en esta materia obligando a replantear los cánones de intervención y a encontrar nuevas propuestas de contención de la fuerza. Mucho se ha escrito ya sobre aquel fracaso colectivo y sus consecuencias. También de la concertación de esfuerzos multinivel para evitar su repetición, como los que se consignan en la famosa Agenda for Peace⁷⁵ del ex Secretario General de la ONU Boutros Boutros-Ghali y del resto de instrumentos que la desarrollaron y enmendaron en su época. Menos, sobre las obliteraciones del a menudo autocomplaciente discurso oficial; como su escandaloso déficit de género, absolutamente necesario no solo para identificar los déficits securitarios del sistema sino para afianzar una política preventiva realmente eficaz.

Efectivamente, pese a las múltiples narrativas existentes sobre estos nefastos episodios históricos, pocos saben, por ejemplo, que el procedimiento de alerta temprana utilizado en Bosnia por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial subestimó e ignoró sistemáticamente los atentados

75 A/47/277-S/24111: An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping. Report of the Secretary General pursuant to the Statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, 17 de June 1992.

y violaciones contra los derechos de las mujeres en sus informes⁷⁶; tampoco que en Ruanda la violencia sexual pasó inadvertida para los observadores de la ONU hasta que nueve meses después del genocidio que no pudieron prevenir, las mujeres empezaron a dar a luz de forma sistemática⁷⁷.

Cierto es que de poco sirve denunciar ahora estos silencios; el traerlos a colación es básicamente porque si lo que se persigue verdaderamente es “pasar de una cultura de la reacción a una cultura de la prevención”⁷⁸, no pueden seguir tolerándose estos fallos y lagunas en materia preventiva. Máxime cuando se compromete con ello la seguridad colectiva.

De esto es muy consciente Naciones Unidas que, aunque tarde⁷⁹, tomó cartas en el asunto en el año 2000, cuando mediante la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad, hizo suya la exigencia de apostar por el enfoque de género en esta materia, esto es, por incrementar el número de mujeres promoviendo su participación en todos los puestos principales de decisión, gestión, y planeamiento, de un lado, y por fomentar una efectiva transversalización de la perspectiva de género (o *gender mainstreaming*) en todas las fases de cualquier política, programa o acción adoptado a estos efectos⁸⁰. Compromiso que se ratifica posteriormente mediante resoluciones del Consejo de Seguridad, tanto en las que siguen la estela de la resolución 1325 –hasta la fecha siete–, como en las otras dictadas aprofeso sobre prevención de conflictos⁸¹.

76 ONU, “Integración de una perspectiva de género en la labor de derechos humanos de las Naciones Unidas”, *La mujer 2000*, División para el Adelanto de la Mujer, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, diciembre, 1998.

77 GARDAM, J. & CHARLESWORTH, H., “La protection des femmes lors de conflits armés”, *Cours de formation en ligne sur la problématique home-femme et les opérations de la paix*, Ressources, Module 3: L’importance de la problématique homme-femme, DFID/DFAIT, 2002, p. 136.

78 <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34368#.WctjXEwzn9B> (fecha de consulta: 01. 08. 2017)

79 Una explicación bien fundamentada de este retraso así como del desarrollo progresivo de los derechos de las mujeres en la esfera internacional la ofrece DÍEZ, E., “La defensa de los derechos de las mujeres y la violencia de género en el Derecho internacional”, en MARRERO, I. (dir.), *Conflictos armados, género y comunicación*, Ed. Tecnos, Madrid, 2015, pp. 147-176.

80 La resolución reafirma el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz, y subraya la importancia de que participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, y la necesidad de aumentar su participación en los procesos de adopción de decisiones en materia de prevención y solución de conflictos; razón por la cual en su apartado número 1 insta a los Estados Miembros a velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos. Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad de 31 de octubre de 2000.

81 Las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad son las siguientes: S/RES/1325 (2000); S/RES/1820 (2008); S/RES/1888 (2008); S/RES/1889 (2009); S/RES/1960 (2010); S/RES/2122 (2013); S/RES/2106 (2013); S/2242 (2015); En materia de prevención de conflictos, destacan dos resoluciones del Consejo de Seguridad: S/RES/1366

Esto demuestra que el interés por esta materia no ha dejado de aumentar desde entonces. Siguen siendo numerosos los esfuerzos institucionales realizados en esta dirección para afianzar las políticas preventivas sobre todo en el plano cortoplacista o inmediato (dentro de la llamada prevención directa⁸²), donde se concentran la mayoría de esfuerzos⁸³, mientras que la prevención estructural o a largo plazo⁸⁴ queda a menudo relegada por sus propias limitaciones intrínsecas.

Dado que el objeto de este análisis radica en hacer una valoración crítica de la integración de los postulados del *mainstreaming* de género en materia de prevención de conflictos y que, habida cuenta de su propia complejidad, resulta imposible abordar el tema como fenómeno único, vamos a plantear el examen desde una doble perspectiva: la cuantitativa, esto es, atendiendo al número de mujeres que participan activamente en los distintos campos y fases de la prevención; y la cualitativa, para efectuar una medición objetiva tanto de los avances producidos en esta esfera a raíz de la implementación de la resolución 1325 así como de los principales obstáculos que, por su potencialidad transformadora, es decir, porque pueden verse fácilmente convertidos en retos y en oportunidades de futuro para mejorar las políticas actuales de prevención haciéndolas más sensibles al género, habría que necesariamente superar todavía. Un doble análisis que se articulará respectivamente sobre los mecanismos más utilizados por la multiplicidad de organismos, agencias y actores que intervienen en esta esfera y por la ONU en particular, y obligados por la síntesis que exigen estas líneas: la diplomacia preventiva o buenos oficios; la diplomacia *track-two*; los sistemas de alerta temprana; y las sanciones internacionales.

(2001) y S/RES/2171 (2014). De hecho, la injerencia del Consejo de seguridad en estos asuntos es toda una novedad y permite hablar ya de “Agenda de mujeres, paz y seguridad”, esto es, de una política propia que ha propiciado una expansión inaudita de sus funciones clásicas al situar el género en el núcleo de sus preocupaciones. En este sentido, véase: BARBÉ, E., “Contestación normativa y consejo de seguridad: la agenda de mujeres, paz y seguridad o de la resolución 1325 a la resolución 2242”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 68, 2, 2016, pp. 103-132.

- 82 NARAGHI, S. & STANSKI, V., “Prevención de conflictos”, in *InterNational Alert & Women Waging Peace: Seguridad Inclusiva, Paz Sostenible: Una Caja de Herramientas para la Promoción y la Acción*, Diciembre 2007. Edición actualizada de *Inclusive Security, Sustainable Peace: a Toolkit for Advocacy and Action*, November 2004, p. 2.
- 83 S/RES/1366 (2001), Sobre la función del Consejo de Seguridad en la prevención de los conflictos armados. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4360ª sesión, celebrada el 30 de agosto de 2001. A/58/365-S/2003/888, *Interim Report of the Secretary-General on the prevention of armed conflict*, General Assembly, Security Council, 12 September 2003, p. 3.
- 84 Sistematización hecha a partir del Informe sobre prevención de conflictos de la Comisión Carnegie. El informe puede encontrarse en CARNEGIE CORPORATION, “*Preventing Deadly Conflict*”, Final Report with Executive Summary, Carnegie Corporation, New York, 1997. Adoptamos esta sistematización porque el mismo Secretario General de Naciones Unidas la ratifica en su informe sobre prevención de conflictos de 2003. A/58/365-S/2003/888, *Interim Report of the Secretary-General on the prevention of armed conflict*, General Assembly, Security Council, 12 September, 2003, p. 3.

2. EL INCREMENTO DE LA PARTICIPACIÓN FEMENINA EN EL ÁMBITO DE LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS: DE LA DIPLOMACIA PREVENTIVA CLÁSICA A LA GENERALIZACIÓN DE LA TRACK-TWO DIPLOMACY

Una variable necesaria en todo análisis de género es, como ya se ha dicho, la cuantitativa: contar cuántas mujeres, en este caso dentro del ámbito preventivo, se ven inmersas en este proceso. Lo que habitualmente obliga a contrastar resultados y cifras con las de sus homólogos masculinos para delimitar la cuota real de representatividad asignada a cada sexo y, dentro de esta, la posición relativa reservada a cada uno sobre todo en los escalafones superiores de la escala de poder, autoridad y decisión.

Tradicionalmente, la prevención de conflictos siempre ha sido un *domaine réservé* de la diplomacia clásica tanto en el plano internacional como en el interno.

2.1. De los buenos oficios...

En el sistema ONU, por ejemplo, es fácil comprobar como la gestión de crisis queda en manos casi exclusivas de los altos cargos de la Organización, sobre todo de los representantes especiales (relatores) o adjuntos del Secretario General. Unos puestos que no están al alcance de cualquiera y que pese a los reiterados llamamientos de los últimos años para impulsar la representación femenina, al son sobre todo de los postulados de la resolución 1325, siguen estando a día de hoy en números rojos.

Basta con repasar el listado de los nombramientos de mayor rango dentro de su organigrama para constatar esta discriminación. En este sentido, hechos en apariencia insólitos como la absoluta feminización de la terna de máxima confianza del Grupo Superior de Gestión del flamante Secretario General António Guterres⁸⁵, quedan ensombrecidos por la irrisoria participación femenina en el resto de cargos de alto nivel. Lo que no sorprende si se cruzan estos mismos datos en perspectiva comparada, al saber que, por ejemplo, hasta el año 2008, esto es, en pleno siglo XXI, solo 7 mujeres habían ocupado el cargo de Representante Especial dentro de la ONU⁸⁶. De hecho, incluso en el año que inaugura el siglo XXI, el mismo en el que se aprueba la resolución 1325, los 61 relatores eran todos hombres⁸⁷. Lo grave es que a pesar de los numerosos llamamientos realizados para equilibrar

85 <https://www.un.org/sg/es/content/senior-management-group> (fecha de consulta: 01. 08. 2017)

86 Pampell, C. & Shoemaker, J., "Women in United Nations Peace Operations: Increasing the Leadership Opportunities", *Women In International Security*, Georgetown University, July 2008, p. 8.

87 Carey, H. F., "Women and Peace and Security: the Politics of Implementing Gender Sensitivity Norms in Peacekeeping", *International Peacekeeping*, Vol. 8, N. 2, summer 2001, p. 56.

esta balanza, las mujeres siguen siendo minoría dentro de la organización lo que tiene serias repercusiones en el ámbito de la prevención de conflictos. Principalmente porque el análisis de la información sensible, la gestión adecuada de la misma, la planificación estratégica o el planeamiento y despliegue de cualquier intervención sobre el terreno suele corresponder a estos actores que, por mucha formación que tengan, poseen obviamente una óptica sesgada. Si a ello se le suma el infranqueable techo de cristal y la escasa eficacia en muchos casos de la instauración de políticas de cuotas en estos sectores, el balance es más negativo si cabe.

Por ello conviene revisar con lupa todos los procesos de designación y postulación de candidatos. Las cuotas no bastan para revertir una situación que se demuestra estructural con toda su crudeza ya que mientras que la ONU siga siendo incapaz de remover verdaderamente todos estos obstáculos, tanto directos como indirectos, que frustran el empleo femenino, seguirá siendo una especie de Good Old Men's Club⁸⁸.

Nótese que el cariz político de estos nombramientos favorece a los que ya detentan cargos en las altas esferas dentro de la Organización. En muchos casos se premia la experiencia previa, el conocimiento de la institución, la antigüedad o incluso la formación militar. Como ocurre con los representantes permanentes o embajadores, puestos directamente designados por el Secretario General de acuerdo con la propuesta facilitada por la secretaria o el listado cerrado elevado por los Estados, lo que explica en buena medida su hiper-masculinización⁸⁹. Ahora bien, también es cierto y debe aplaudirse que el Secretario General haya creado en los últimos años puestos de representatividad relacionados directamente con cuestiones de género, como el de Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos o el de Coordinador Especial para mejorar la respuesta de la ONU a la explotación sexual y el abuso, ambos ocupados desempeñados en la actualidad por mujeres; aunque las cifras globales de representatividad siguen siendo deficitarias.

En otros casos, se trata de obstáculos más sutiles, que pasan desapercibidos dentro del propio proceso de contratación, como la selección de preguntas que se hace a los candidatos, la redacción concreta de las mismas, la descripción de los perfiles cuando se anuncian distintos puestos, las condiciones que se exigen para desarrollar los mismos, etc. Sería el ejemplo de las "non-family duty stations"⁹⁰, esto es, puestos reservados para aquellos

88 Pampell, C. & Shoemaker, J., "Women in United Nations Peace Operations: Increasing the Leadership Opportunities"..., op. cit., p. 27.

89 Shoemaker, J., "United Nations Reform: Improving peace Operations by Advancing the Role of Women", The Stanley Foundation and Women in International Security, Washington, DC, 2007, p. 4.

90 BERTOLAZZI, F., "Women With a Blue Helmet: The Integration of Women and Gender Issues

que no tienen cargas familiares, puestos que por las propias condiciones en los que se desarrollan, muchos de ellos para llevar a cabo tareas de diplomacia preventiva, no permiten tener familia a cargo, lo que desincentiva sobremanera las postulaciones femeninas. Para colmo, las pocas mujeres que tras superar todos estos obstáculos consiguen entrar en el sistema, son frecuentemente destinadas a posiciones consideradas tradicionalmente como “femeninas”, paradójicamente, las de menor responsabilidad dentro de la Organización –cargos administrativos o de secretariado–, quedando así relegadas de la primera línea política y siendo en consecuencia invisibilizadas⁹¹.

Patrones que por desgracia se reproducen en el resto de instituciones internacionales o regionales, así como en las cancillerías y embajadas de los Estados. Los buenos oficios siguen siendo cosa de hombres y es muy difícil que las mujeres se abran paso en este terreno perdiendo fuentes de información invaluable para predecir catástrofes y anteponerse a las crisis.

Un déficit cuantitativo que vicia la propia función preventiva. De sobra es sabido que la presencia de mujeres en estos contextos mejora la interlocución con la población local, al menos con las mujeres oriundas. Está ampliamente documentado que la presencia de mujeres en misiones internacionales (como médicos o enfermas, traductoras, asesoras de género, etc.) contribuye decididamente al éxito de las mismas⁹². Basta recordar al efecto que en Bosnia, por ejemplo, la presencia de reporteras de guerra, inaudita hasta entonces en tales escenarios, permitió documentar por primera vez los casos de violencia sexual en el conflicto, hechos que sus homólogos masculinos habían ignorado sin más al considerarlos simples circunstancias colaterales de la guerra⁹³.

Por tanto, la clave está en ser capaces de articular y mantener este canal de comunicación paralelo. Cuanto más fluido sea el intercambio y la comunicación, mayores posibilidades tendrá la resolución de conflictos. Un aspecto que, desgraciadamente, descuida sobremanera el aparato diplomático clásico. Quizá por sus características intrínsecas, la rigidez de sus formas, sus constreñidos formalismos, junto con la masculinización de sus efectivos, la diplomacia clásica encuentra difícil encaje en muchos de estos

in UN Peacekeeping Missions”, UN-INSTRAW, Working Paper Series, 2010, p. 14.

91 Pampell, C. & Shoemaker, J., “Women in United Nations Peace Operations: Increasing the Leadership Opportunities”..., op. cit., p. 8.

92 Así lo demuestran, entre otros, los siguientes trabajos: JIMÉNEZ, C., *Las mujeres en los conflictos armados: conflicto, proceso de paz y posconflicto*, Ed. Universidad de Málaga, 2016, p. 141. VILLELLAS, M., “La participación de las mujeres en los procesos de paz. Las otras mesas”, ICIP Working Papers 2010/05, Institut Català Internacional per la Pau, Barcelona, Mayo 2010.

93 Gardam, J. & Charlesworth, H., “La protection des femmes lors de conflits armés”, *Cours de formation en ligne sur la problématique homme-femme et les opérations de la paix*, Ressources, Module 3: L’importance de la problématique homme-femme, DFID/DFAIT, 2002, p. 10.

escenarios particularmente sensibles. Razón de más para testar nuevas fórmulas. Probar nuevos modelos para fomentar la confianza en la sociedad de origen. Ensayar nuevos métodos para acercarse a la población local. Utilizando nuevas herramientas y abriendo canales de comunicación paralelos, al margen del oficialismo, y contar, sobre todo, con nuevos interlocutores que puedan no sólo mejorar sino complementar esta indispensable tarea en los contextos de prevención. Hablamos, obviamente, de la llamada diplomacia *track-two*, que, en el terreno particular del género, ha conseguido avances sustantivos en los últimos años.

2.2. ... A la diplomacia *track-two*

La diplomacia *track-two* podría describirse por oposición a la diplomacia clásica o tradicional. Antagónica respecto a sus rígidas formas, libre de formalismos, y sobre todo directa o próxima a las situaciones de crisis y a la población local. Conocida también como diplomacia ciudadana o no oficial⁹⁴ la *track two diplomacy*, se lleva a cabo por individuos y organizaciones independientes que, al margen de los gobiernos o de las instituciones oficiales, tratan de tender puentes entre los actores enfrentados fomentando en todo caso el diálogo y el entendimiento mutuo. Su impronta en el terreno de la prevención ha permitido darle un renovado aire a la materia mejorando su eficacia en muchos escenarios. El conocimiento del terreno o la familiarización con las partes de un conflicto, constituye aquí una ventaja comparativa. Téngase en cuenta que la mayoría de políticas de prevención se adoptan a puerta cerrada en la antesala de arduas negociaciones internacionales o en los propios pasillos de Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad, por lo que el enfoque al problema dista mucho de acercarse al contexto de referencia, viciándolo en consecuencia⁹⁵.

Por el contrario, estas nuevas técnicas se han popularizado precisamente por su flexibilidad y capacidad de adaptación. Y en este punto es donde conviene resaltar el importante papel que están desempeñando las organizaciones y asociaciones de mujeres en la fase preventiva. Se ha demostrado que estas redes son una inagotable y valiosa fuente de información, amén del punto de entrada con la cultura local, deviniendo en consecuencia socios muy útiles para desarrollar tareas de prevención⁹⁶. Un canal de comu-

94 MENDIA, I., “De víctimas a sujetos políticos: mujeres organizadas por la paz”, en IUDC: Monográfico: más allá de la ayuda humanitaria: rehabilitación posbélica y construcción de la paz, Revista Española de Desarrollo y Cooperación, Número extraordinario 2006, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Universidad Complutense de Madrid, Madrid, p. 130.

95 Pouligny, B., *Peace Operations Seen from Below*. UN Missions and Local People, C. Hurst & Co. Publishers, London, 2006, p. 1.

96 Lindsey, C., Tercier, F. & Anderson, L., Lindsey, C., Tercier, F. & Anderson, L.: “Responder a las necesidades de las mujeres afectadas por conflictos armados”, Guía Práctica del Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra 2004, p. 15.

nicación que permite llegar allí donde no llegan los actores internacionales, ya que en muchos casos donde es imposible llegar a las víctimas, la utilización de estas vías de documentación alternativas, como las que proporcionan organizaciones sociales y religiosas, las instituciones de salud o cualquier otro tipo de estructura controlada por mujeres, consigue marcar la diferencia⁹⁷.

Se trata, en definitiva, de aprovechar el potencial de conciliación presente en las propias sociedades utilizando su mismo lenguaje como método de solución pacífica de controversias y gestión dialogada a las posibles crisis. Una diplomacia de bajo perfil que viene siendo reivindicada por el propio Secretario General de Naciones Unidas y refrendada por varias resoluciones del Consejo de Seguridad al reconocer el papel determinante que juega la sociedad civil y especialmente las mujeres, en la prevención de conflictos⁹⁸. No hay mejor interlocutor que el que conoce desde dentro y a la perfección la sociedad en la que se desarrolla el conflicto y puede prever sus consecuencias colaterales, como las mujeres; razón de más para hacer más inclusiva y representativa la política securitaria. Ahora bien, si estos esfuerzos cuantitativos no se acompañan de una correcta transversalización de la perspectiva de género, el resultado tampoco será el adecuado como a continuación veremos.

3. LA APLICACIÓN DE MECANISMOS PREVENTIVOS SENSIBLES AL GÉNERO

En los últimos años hemos visto como se han desarrollado toda una serie de mecanismos para efectuar mediciones sensibles al género en el terreno de la prevención de conflictos ya que si la cantidad no se acompaña de calidad, cualquier avance resulta en vano.

Por razones obvias de espacio, a continuación nos detendremos en el análisis de dos tipos de mecanismos muy utilizados en tareas de prevención donde el género ha jugado un papel predominante: los sistemas de alerta temprana y las sanciones internacionales.

97 Gardam, J. & Charlesworth, H., “La protection des femmes lors de conflits armés”..., op. cit., p. 136.

98 A estos efectos puede consultarse por ejemplo el primer llamamiento hecho en 2001 por el entonces Secretario General de Naciones Unidas en su Informe sobre Prevención de Conflictos, en el que se demanda la plena participación de la sociedad civil en este ámbito y que se refrenda después con la Resolución 1366 del Consejo de Seguridad de 2001, sobre el reconocimiento del papel de la sociedad civil.

3.1. Los sistemas de alerta temprana

La capacidad de identificar los indicadores de tensión, de descifrar los síntomas latentes de violencia en cualquier sociedad o de interpretar convenientemente las señales que pueden delatar la inminencia de un conflicto, conforman los llamados sistemas de “alerta temprana”⁹⁹ y, aunque este minucioso examen requiere de una heterogeneidad de actores con perspectivas totalmente distintas, pueden convertirse en aliados potenciales para comprender las dinámicas locales, anteponerse a la situación y reaccionar a tiempo.

Dentro de estos sistemas, la transversalidad de género viene jugando un papel fundamental. Algo a priori tan simple como observar las relaciones de género existentes en una sociedad y las pautas que articulan en cada caso el comportamiento masculino o femenino esperado, se convierte en una herramienta de prevención inaudita, ya que el hecho de poder leer e interpretar cualquier posible alteración o distorsión del statu quo dado contribuye sobremanera a predecir y poder adelantarse a los acontecimientos, especialmente a los de índole negativo¹⁰⁰. Cambios en las pautas conductuales, sociales o comunitarias, muchos de ellos asociados a los patrones de género, pueden resultar lo suficientemente delatores en este sentido: como el repunte de la violencia sexual, el incremento del alcoholismo entre los hombres, la feminización del desplazamiento forzado o el ascenso de mujeres como cabeza de familia, la sustitución de cultivos, la recolección de comida o leña, la circulación de armas, la venta de joyería u otros materiales preciados, el auge del fundamentalismo, las restricciones a la libertad de circulación o sobre otros derechos o libertades, la baja participación femenina en los comicios o en el parlamento, las mayores dificultades para acceder a la tierra o al crédito, la existencia de redes de trata de personas, etc., serían algunos de los ejemplos que, desgraciadamente, casi siempre pasan inadvertidos a las delegaciones internacionales encargadas del monitoreo de conflictos. De manera que las visiones femeninas sobre las tensiones existentes en el seno de su sociedad, su familiarización sobre las amenazas a la seguridad personal, familiar y comunitaria, su profuso conocimiento sobre los circuitos armamentísticos o la identificación del extremismo en los interlocutores locales, entre otros, es ignorada por los responsables de la

99 Según UNIFEM, los llamados “sistemas de alerta temprana” consisten en la recopilación sistemática y el análisis de información de áreas en crisis con el propósito de anticiparse a la escalada de un conflicto violento, recoger información utilizando indicadores específicos, analizar dicha información, formular los mejores y peores escenarios y opciones de respuesta y comunicar a los encargados de formular las políticas y adoptar las decisiones, dichos resultados. UNIFEM, “Issue Brief on Prevention of Conflict”, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), New York, 2006, p. 4.

100 ONU, “Les femmes, la paix et la sécurité. Etude présentée par le Secrétaire Général conformément à la résolution 1325 (2000) du Conseil de Sécurité”, Nations Unies, 2003, pp. 58-60.

seguridad¹⁰¹. En otras palabras: las agencias de inteligencia se ven privadas de casi la mitad de las fuentes de información disponibles que pueden explotarse en estos casos¹⁰², con el consiguiente perjuicio.

Para evitar precisamente este déficit, en los últimos años se han venido utilizando Indicadores de Género¹⁰³ específicos. Como nos recuerda Moser¹⁰⁴, el acto de medir no es solo un ejercicio técnico, sino político: decidir qué se mide (y qué no) es igual o tan importante como la medición misma, por lo que resulta fundamental contar con datos segregados por género para facilitar un análisis objetivo e imparcial de todas las circunstancias imperantes en estos contextos. Además, lo que se mide tiene mayores probabilidades de ser abordado, por ello han proliferado las mediciones sensibles al género en las altas esferas¹⁰⁵. Sin ir más lejos, la propia resolución 1325 tiene su propio listado de indicadores para vigilar su implementación, y muchos de los elementos que lo integran guardan estrecha relación con la etapa de prevención de conflictos¹⁰⁶, pues básicamente exigen documentar todos los casos de violaciones a los Derechos Humanos que afecten a las mujeres particularmente. Así se mide por ejemplo cuántas referencias explícitas aparecen en los informes oficiales o entre las directrices que manejan los actores implicados sobre estas violaciones concretas (indicador dos y tres) o la relación de medidas de protección adoptadas para evitarlas (indicadores 4, 5^a, 5b, 6) para determinar concretamente su nivel de incidencia.

Ahora bien, en el análisis de la información sensible que se realiza en estos contextos, un aliado indispensable de la causa de género ha sido también la reciente utilización de las nuevas tecnologías con carácter preventivo. Tecnologías como la localización por satélite, los llamados drones o el

101 UNIFEM, “1325+10. Women Count for Peace. Overview”, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), New York, 2010, p. 6.

102 Sobre la importancia de incluir a las mujeres en la inteligencia militar, véase MARTÍNEZ, S., “La influencia de la perspectiva de género en la inteligencia militar”, en ROBLES, M. (coord.): Género, conflictos armados y seguridad. La asesoría de género en operaciones, Universidad de Granada, Granada, 2012, p. 353 y siguientes.

103 Los Indicadores de género son los signos que reflejan las circunstancias cambiantes entre hombres y mujeres en una sociedad. Definición recogida por Naraghi, S. & Stanski, V., “Prevención de conflictos”..., op. cit., p. 5.

104 Moser, A., “Gender and Indicators”, Overview Report, Cutting Edge Pack series, BRIDGE July 2007, p. 1.

105 Pueden citarse por ejemplo los indicadores que se desarrollaron para medir la implementación del número tres (igualdad de género) de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, para revisar el DGI (Gender-related Development Index) y el GEM (Gender Empowerment Measure) introducidos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo o el GGI (World Economic Forum’s Gender Gap Index. Moser, A., “Gender and Indicators”, Overview Report, Cutting Edge Pack series, BRIDGE July 2007, p. 2. Para mayor información sobre las innovaciones que se están produciendo en los indicadores señalados, véanse pp. 34-38.

106 El listado de indicadores aparece publicado por primera vez en el informe del Secretario General S/2010/173 de 6 de abril de 2010, aunque se completa con posterioridad en el informe del Secretario General S/2010/498 de 28 de septiembre de 2010.

uso de la telefonía móvil constituye una pieza fundamental del puzzle securitario, en la medida en que permiten llegar donde nadie llega. Pero aun así es fundamental evitar que estos avances reproduzcan el clásico sesgo discriminatorio; las mujeres y los asuntos de género deben servirse también de estas tecnologías fundamentales para complementar los “sistemas de alerta temprana”. De hecho, en muchos escenarios, hechos tan simples como el empleo de drones para facilitar labores humanitarias o de prevención, o el desarrollo de aplicaciones telefónicas o informáticas para identificar peligros potenciales o conectar a las comunidades, está suponiendo adelantos considerables. Ni qué decir de las redes sociales, una fuente de documentación e información de primer orden, sin intermediarios. Pudimos ver su utilidad a la hora de radiografiar la llamada primavera árabe cuando el discurso oficial no se correspondía en absoluto con lo que estaba aconteciendo en la realidad. El protagónico papel que desempeñaron las blogueras de Túnez o Egipto así como sus constantes denuncias por las redes sociales (Twitter o Facebook entre otras), sirvió para documentar una revuelta totalmente silenciada por las autoridades, proporcionando una información fidedigna de todos los acontecimientos que estaban ocurriendo en prime time y libre de censura, despertando la solidaridad y consiguiendo acrecentar la presión internacional sobre los respectivos gobiernos. Bien utilizadas, las nuevas tecnologías pueden convertirse en herramientas preventivas extraordinarias. Más en el contexto de polarización e inseguridad actual donde el foco de la prevención, al compás de las nuevas amenazas trasnacionales –como el terrorismo de corte yihadista, entre otros–, exige una concertación de esfuerzos en nuevos ámbitos, como el ciberespacio, donde el control y el uso adecuado de la información (especialmente de la información sensible), juega un papel fundamental.

3.2. La apuesta por las sanciones inteligentes

Uno de los mecanismos más frecuentemente utilizados en la esfera internacional para prevenir conflictos es la adopción de sanciones. En el ámbito de Naciones Unidas, las sanciones constituyen uno de los recursos coercitivos previstos en el capítulo VII para contrarrestar, dentro del sistema de seguridad colectiva, cualquier atisbo de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. Ahora bien, lo que por un lado se demuestra efectivo para rebajar tensiones y controlar los focos de desestabilización, puede producir, por otro lado, serias consecuencias si su aplicación no se acompaña de un examen de género previo.

Mucho se ha escrito ya sobre los nocivos efectos de las sanciones clásicas sobre¹⁰⁷: su aplicación en un contexto dado puede comportar la restricción

107 Véase, por ejemplo, BERMEJO, R., “Algunos comentarios sobre las sanciones del Consejo de

de derechos y libertades, imposibilitar el transporte, el comercio o la comunicación, complicar las tareas de los organismos internacionales, castigar sobremedida a la población, etc. O lo que es lo mismo: la respuesta internacional a las provocaciones gubernamentales acaba repercutiendo sobre la sociedad civil que es la que paradójicamente se ve en última instancia castigada; y, dentro de ésta, los más desfavorecidos, como las mujeres o los niños.

Por suerte, los continuos llamamientos realizados para denunciar dichos efectos colaterales y para tratar precisamente de evitarlos –entre ellos, el realizado por la misma resolución 1325¹⁰⁸–, han acabado provocando cambios significativos en este plano, como el recurso a las llamadas sanciones inteligentes o selectivas, directamente dirigidas a los responsables o causantes del daño, lo que a su vez ha posibilitado la integración de los postulados transversales de género. De hecho, tal y como nos advierte Coomaraswamy¹⁰⁹, en muchas de las resoluciones actuales sobre adopción de sanciones, ya aparecen referencias explícitas a las mujeres o al género. Ahora bien, uno de los hitos más recientes en materia de sanciones sensibles al género, tiene lugar a raíz del conflicto del Congo, cuando por primera vez en la historia el Consejo de Seguridad dirige su mandato a combatir exclusivamente la violencia sexual actuando de manera directa contra los principales responsables del conflicto con la intención de disuadir su utilización y evitar más crímenes¹¹⁰. Fórmula que se repite y se perfecciona después a lo largo de una serie de conflictos aunque conviene seguir trabajando en el monitoreo de su correcta implementación. Pues de nada sirve contar con listados públicos de delitos y agresores, si a la hora de la verdad las sanciones internacionales no consiguen cercenar la impunidad con la que siguen actuando la mayoría de ellos en estos escenarios. Mientras que tampoco basta con lanzar campañas mediáticas de tolerancia cero, como la que actualmente está librando entre otras organizaciones la propia ONU, si en resumidas cuentas no se toman acciones reales y efectivas para prevenir, y ahí está la clave, la comisión de todos estos abusos.

Seguridad de las Naciones Unidas y la protección de derechos humanos: luces y sombras”, Revista Electrónica Iberoamericana, Vol. 7, N° 2, 2013.

108 La resolución 1325 recuerda la necesidad de tener en cuenta las obligaciones humanitarias cuando se adopten medidas en virtud del artículo 41 de la Carta, así como de medir a priori los efectos sobre la población civil.

109 COOMARASWAMY, R., “Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325”, UN WOMEN, New York, 2015, p. 332.

110 S/2008/622, las mujeres y la paz y la seguridad. Informe del Secretario General. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 25 de septiembre de 2008, p. 19.

4. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de estas líneas se ha pretendido esbozar tímidamente y de forma sucinta cómo se encuentra en la actualidad el ámbito de la prevención de conflictos desde la perspectiva de género. Hemos podido señalar así, como, en el plano cuantitativo, pese a los numerosos esfuerzos realizados para incrementar la participación femenina, esta continúa siendo testimonial en las distintas fases de la prevención, demostrando que las medidas adoptadas hasta la fecha son insuficientes para equilibrar una balanza que necesita más que nunca alcanzar la paridad. Se ha comprobado con creces que la integración de mujeres en esta esfera permite mostrar otras ópticas de análisis totalmente indispensables para desarrollar tareas de prevención, pese a que los estrictos cánones de la diplomacia clásica se erigen como obstáculos para afianzar dicha representación. Este constreñimiento ha animado a explorar nuevas vías de mediación y gestión de crisis que se han reportado mucho más efectivas y acordes a los postulados de género. Como la llamada diplomacia ciudadana o track-two, que permite escrutar el ADN de cada conflicto desde dentro, brindando a sus protagonistas la posibilidad de resolver sus diferencias con su propio lenguaje, herramientas y métodos. Fórmulas más cercanas que han dado un renovado impulso a la integración de las mujeres en esta esfera habida cuenta del determinante papel que juegan las organizaciones y redes femeninas para tender estos puentes entre comunidades y encauzar nuevas vías de comunicación y resolución pacífica de controversias.

Un análisis cuantitativo que, por sí solo, tampoco resuelve el problema; sino que debe acompañarse de la transversalidad de género en el marco de las políticas, programas, acciones y sobre todo presupuestos que se destinan a la prevención de conflictos. En este ámbito concreto, se ha reivindicado el potencial de los sistemas de alerta temprana, y más concretamente, de los que incluyen indicadores o mediciones sensibles al género, por ser determinantes a la hora de predecir las desigualdades que se encuentran en el origen de la mayoría de conflictos. Una aplicación experimental que debe desarrollarse y perfeccionarse todavía, pues si no se monitoriza lo que se mide, difícilmente podrán realizarse avances verdaderamente sustantivos. Por esa misma razón, se ha puesto el foco de atención en el papel fundamental que juegan las nuevas tecnologías en materia preventiva, no sin advertir que pueden convertirse también en un arma de doble filo cuando no están al alcance de todos. El uso de drones o sistemas de localización satelital, han permitido llegar hasta lugares antaño inexpugnables, conectar sociedades y gentes y perfeccionar en muchos casos la seguridad personal o comunitaria sirviendo, al mismo tiempo, de fuentes inagotables de información. Lo mismo ocurre con el ciberespacio, otro escenario a tener muy en

cuenta en tareas preventivas porque, bien gestionado, permite identificar los factores de riesgo, anteponerse a las crisis e incluso contrarrestar sus síntomas. Por eso resulta más necesario que nunca invertir en esta materia y desarrollar estrategias y acciones en el campo de la ciberseguridad y la ciberdefensa. En paralelo, la popularización de las redes sociales también ha brindado un eficiente altavoz a los que tradicionalmente han sido silenciados, como las mujeres, consiguiendo constituirse en una plataforma constante de alarma y denuncia ante las violaciones más graves de Derechos Humanos; potencial que debe ser aprovechado por los operadores internacionales que se encargan de la prevención.

En último lugar, se ha procedido a revisar uno de los mecanismos más frecuentemente utilizados por la comunidad internacional en el ámbito de la prevención: las sanciones. A estos efectos, se ha sujetado su régimen a un escrupuloso análisis para verificar que, si su adopción no se acompaña de un efectivo examen de género, sus efectos colaterales pueden ser contraproducentes. Se ha apostado así por la utilización de sanciones inteligentes o selectivas, que a priori permiten incardinar estos postulados, aunque si realmente no se controla su contenido, se cumplen las obligaciones que establecen, se sanciona a los infractores y se miden sus impactos reales, esto es, se hace un trazado completo del proceso de instauración y punición, el saldo global será igualmente deficitario en términos de igualdad.

En conclusión: el camino abierto por la Resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad puede servir a estos efectos como guía para relaborar y reestructurar este sector, aunque sin voluntad política y compromisos reales de cambio, la transformación será imposible. Por todos estos motivos, es menester denunciar una vez más el inmovilismo existente en las altas esferas políticas, persistir en la lucha para permear sus arraigadas estructuras, revertir el modus operandi utilizado hasta la fecha, e integrar a todas las voces que pueden aportar desde ópticas plurales en esta materia, por encima de estereotipos, complejos y limitaciones intrínsecas, nuevos enfoques de gestión de crisis. La inseguridad perenne del convulso tablero internacional así lo demanda donde la rapidez de los acontecimientos y la sofisticación de las amenazas como el terrorismo de corte yihadista, exige más que nunca respuestas tan concertadas como igualitarias.

LA APLICACIÓN DE LA AGENDA MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD EN LA PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL PROCESO DE PAZ DE COLOMBIA

THE IMPLEMENTATION OF WOMEN, PEACE AND SECURITY AGENDA IN THE PREVENTION AND RESOLUTION OF CONFLICTS: THE PARTICIPATION OF WOMEN IN THE COLOMBIAN PEACE PROCESS

Millán REQUENA CASANOVA¹¹¹

Resumen

Con la adopción de la emblemática resolución 1325 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se incorpora una agenda internacional sobre igualdad de las mujeres en el ámbito de la paz y seguridad internacional. Un primer balance tras quince años de implementación revela que la agenda se ha desarrollado sobre todo a través de su eje preventivo, por encima de su eje de participación, que incide en el liderazgo político de las mujeres en la prevención de conflictos y la construcción de la paz. El Estudio mundial aporta evidencias que demuestran que la participación significativa de las mujeres repercute de manera positiva en los procesos de paz. Para evaluar el grado de implementación de la agenda en este ámbito atenderemos a ejemplos concretos. El proceso de paz de Colombia es el caso más relevante de integración de la agenda en unas negociaciones de paz, y representa una

111 Profesor Contratado Doctor de Derecho Internacional Público (Universidad de Alicante). El presente trabajo se encuadra en el Módulo Jean Monnet (docente e investigador) “Equal Treatment and Non-Discrimination Law in the European Union” (ref.: 553174-EPP-1-ES-EPP]-MO-MODULE).

evolución importante del paradigma basado en las mujeres como víctimas del conflicto a actores del proceso de paz.

Palabras clave: Resolución 1325; Proceso de paz de Colombia; Prevención de Conflictos; Género y Paz.

Abstract

With the adoption of the UN Security Council emblematic resolution 1325, an international agenda on women's equality has been incorporated into the field of international peace and security. An initial assessment fifteen years after its implementation shows that the agenda has been carried out mainly on its preventive axis, rather than its axis of participation, which affects the political leadership of women in conflict prevention and the construction of peace. The Global Study of the implementation of resolution 1325 provides evidence that women's significant participation has a positive impact on peace processes. In order to assess the degree of implementation of the agenda in this area we will take concrete examples. In this sense, the Colombian peace process is the most relevant case of integrating the agenda into peace negotiations, and represents a significant evolution from the paradigm based on women as victims of conflict to actors in the peace process.

Key words: Resolution 1325; Colombian Peace process; Conflict Prevention; Gender and Peace

1. LA AGENDA MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD: LA INTEGRACIÓN DEL GÉNERO EN LA AGENDA INSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

En octubre de 2000 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en adelante, C. de S.) aprobó la resolución 1325, la primera de las ocho resoluciones que conforman la denominada agenda “mujeres, paz y seguridad”. A partir de la resolución 1325 el C. de S. asumió un cambio de paradigma en relación con el género y los derechos de las mujeres, que desde entonces ocupa un lugar destacado en la agenda de las Naciones Unidas (en adelante, NN.UU.). Tras esta primera resolución, el C. de S. aprobó siete resoluciones más que han ampliado y completado a la primera¹¹², concretando contenidos y conceptos. En efecto, la resolución 1325 (y las siete resoluciones pos-

112 La agenda “mujeres, paz y seguridad” está integrada por ocho resoluciones del C. de S.: 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013) y 2242 (2015). Hay que recordar que las ocho resoluciones sobre la agenda mujeres, paz y seguridad se han adoptado por unanimidad.

teriores que la complementan) constituye un sólido marco normativo que integra el género y los derechos de las mujeres en la responsabilidad principal del Consejo: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

La resolución 1325 se percibe como un hito, precisamente porque su finalidad es apoyar la transición de las mujeres de víctimas del conflicto a *actores del proceso de paz*. El texto de la resolución procura desplazar la explotación de los estereotipos de género y ayuda a elaborar normas sobre la participación de la mujer en la prevención y resolución de conflictos y en los procesos de consolidación de la paz¹¹³. Por ejemplo, el párrafo 1, centrado en la cuestión de la toma de decisiones,

“[Insta] a los Estados Miembros a velar por la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales *para la prevención, la gestión y la solución de conflictos*” [cursiva añadida].

El desarrollo de la agenda mujeres, paz y seguridad (agenda MPS) posterior a la aprobación de la resolución 1325 se articula en cuatro ejes principales que han orientado la labor de las NN.UU., los gobiernos y la sociedad civil implicada en su aplicación, a saber: *prevención; participación; protección; y asistencia y recuperación*¹¹⁴. Sin embargo, algunos de los ejes que definía la resolución 1325 han ido adquiriendo mayor protagonismo político que otros. Este ha sido el caso de la protección de las mujeres víctimas de los conflictos, que ha concitado una mayor atención por parte de los gobiernos y de las NN.UU., relegando a un segundo plano a otros ejes como el de la *participación* y la *prevención*. Sin embargo, no es sólo la violencia sexual la forma en la que se manifiesta la desigualdad de las mujeres en el contexto de la seguridad internacional. La desigualdad también se manifiesta en la menor presencia de las mujeres en los procesos de paz, formales o informales; en el papel de las mujeres en la estructura y mandato de las misiones de paz; o en fenómenos como el desplazamiento o refugio, la trata, la esclavitud sexual o en prácticas como el matrimonio forzado. Consciente de esa desigualdad, la resolución 1325 remarca la importancia de la participación activa e igualitaria de las mujeres tanto en los procesos de construcción de la paz como en la prevención de conflictos, integrando definitivamente la perspectiva de género en la agenda internacional.

Dos resoluciones más del C. de S., aprobadas en el marco de la agenda MPS, la 1889 (2009) y la 2122 (2013), están específicamente centradas en la cuestión de la participación. Más recientemente, la resolución 2242 (2015), aprobada a iniciativa de España, vuelve a reiterar la importancia de la re-

113 Véase VILLELLAS ARIÑO, M., “Mujeres, paz y seguridad: la igualdad de género en las políticas de paz y seguridad”, *Real Instituto Elcano*, ARI núm. 66, 2016, pp. 1-7, p. 2.

114 Véase “Informe del Secretario General sobre la mujer, la paz y la seguridad”, de 28 de septiembre de 2010 (S/2010/498), párr. 34.

presentación de las mujeres en todos los niveles de decisión, y en particular la inclusión significativa de las mujeres en las delegaciones negociadoras en las conversaciones de paz. No obstante, en los 17 años de implementación de la agenda MPS, estos avances normativos contrastan con una realidad en la que las desigualdades de género en el ámbito de la construcción de la paz se reducen muy lentamente y las mujeres siguen fuertemente excluidas de los puestos de liderazgo político.

El año 2015 fue de especial relevancia para la agenda MPS puesto que el “*Estudio Mundial sobre la aplicación de la resolución 1325*”¹¹⁵ identificó numerosos retos pendientes para la plena implementación de la agenda. Como advierte Esther Barbé Izuel, el *Estudio mundial* pone de relieve dos cuestiones relevantes. La primera, analítica, demuestra a través de evidencias *cuantitativas* cómo la participación de las mujeres en los procesos de paz los hace más sostenibles. La segunda, prescriptiva, a través de una serie de recomendaciones que sirven de base para orientar la acción futura de las NN.UU., los Estados miembros y la sociedad civil¹¹⁶. El presente trabajo estudia la aplicación de la agenda MPS a través de su *eje de participación*, centrándonos en las aportaciones que se han producido en el contexto de los *procesos de paz*. En las líneas que siguen se aborda como se ha promovido la participación de las mujeres en la prevención de conflictos en el ámbito de NN.UU. Después se examinará como la participación significativa de las mujeres en los procesos de paz ha contribuido en la implementación de la agenda MPS, en especial cuando lo hacen a través de procesos inclusivos e innovadores (caso de Colombia), y en menor medida cuando la participación se articula a través de un proceso de mediación para la paz (caso de Siria). El trabajo se cierra con unas conclusiones a modo de recapitulación.

2. LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: UN ENFOQUE DESDE EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

En 2015, la prevención de los conflictos y el sostenimiento de la paz ocuparon un lugar destacado en los esfuerzos de las NN.UU. para hacer frente

115 COOMARASWAMY, R., *Prevenir los conflictos, Transformar la justicia. Garantizar la paz. Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), 2015, <http://wps.unwomen.org/es/global-study/focus-areas> (consultada el 28 de junio de 2017). Solicitado por el Secretario General de las NN.UU. a la experta R. Coomaraswamy, bajo la Secretaría de Estudio de ONU-Mujeres.

116 BARBÉ IZUEL, E., “Contestación normativa y Consejo de Seguridad: la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad o de la Resolución 1325 a la Resolución 2242”, *REDI*, vol. 68, 2016, núm. 2, pp. 103-131, p. 124.

a las amenazas cada vez más complejas contra la paz y la seguridad, incluidos los tres exámenes realizados sobre el tema de la paz y la seguridad¹¹⁷, así como la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, aprobada en septiembre de ese mismo año¹¹⁸. También se hicieron llamamientos similares en la Cumbre Humanitaria Mundial, celebrada en Estambul en 2016, junto con otros aspectos como la inclusión, la igualdad de género y la participación de las mujeres en la toma de decisiones a todos los niveles¹¹⁹.

En el ámbito de las NN.UU., los estudios realizados por ONU-Mujeres son un valioso instrumento para hacer balance de la agenda MPS en lo referente al liderazgo de las mujeres en los procesos de paz. Un primer estudio realizado por ONU-Mujeres en el año 2012, que examinó 31 de los procesos de paz más importantes que tuvieron lugar entre 1992 y 2011, reveló entonces que solamente un 4 por 100 de los signatario/as, un 2,4 por 100 de los mediadores principales, un 3,7 por 100 de los testigos y un 9 por 100 de las personas negociadoras eran mujeres¹²⁰.

Por su parte, en el año 2013 se produjo un paso importante para lograr una mayor coherencia en la aplicación de la agenda MPS y la prevención de conflictos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (en adelante, Comité CEDAW), aprobó la recomendación general número 30 sobre “*las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos*”¹²¹, que enfatiza la necesidad de reforzar el empoderamiento político de las mujeres en la prevención de conflictos¹²². No obstante, el Comité CEDAW destacó que “*la participación y la implicación plenas de las mujeres en el establecimiento de la paz y la reconstrucción y el desarrollo socioeconómico posteriores a conflictos oficiales no se suelen realizar del todo debido a los estereotipos profundamente arraigados, reflejados en el lideraz-*

117 El Estudio Mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) del C. de S., el examen del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz (A/70/95-S/2015/446) y el examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz (A/69/968-S/2015/490).

118 El “Objetivo 16” de la Agenda 2030 es promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

119 Una “responsabilidad básica” que ya quedó esbozada en la “Agenda para la Humanidad” del SG, “Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida”, *Informe del Secretario General para la Cumbre Humanitaria Mundial*, 2 de febrero de 2016 (A/70/709, pp. 7-14).

120 Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), *Participación de las mujeres en las negociaciones de paz: relaciones entre presencia e influencia*, 2012, 2ª ed., pp. 1-28, pp. 3-5.

121 “Recomendación General núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflictos y posteriores a conflictos”, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW, C/GC/30, de 1 de noviembre de 2013.

122 *Ibid.*, párr. 43.

go tradicional masculino de los grupos estatales y no estatales, que excluyen a las mujeres de todos los aspectos de la adopción de decisiones [...]”¹²³.

En 2015, el *Estudio mundial* destaca el incremento de referencias, aunque mínimo, a asuntos que tienen que ver con las mujeres en las negociaciones y acuerdos de paz y el aumento de mujeres que asumen funciones de liderazgo dentro del sistema de las NN.UU. El *Estudio mundial* aporta evidencias empíricas que demuestran que la participación de las mujeres, en todos los niveles, es fundamental para la eficacia operativa, el éxito y la sostenibilidad de los procesos de paz y su consolidación. Entre las investigaciones empíricas destaca el análisis de 40 procesos de paz entre 2011 y 2015, que pone de manifiesto que en aquellos casos en los que las mujeres tuvieron una participación significativa en las conversaciones de paz, las probabilidades de alcanzar un acuerdo de paz eran muy superiores a los procesos en que ésta había sido escasa o nula. Así pues, el *Estudio mundial* da cuenta de la correlación positiva entre participación efectiva y significativa de las mujeres en los procesos, por un lado, y sostenibilidad de las conversaciones y una mayor probabilidad de que se aplicaran los acuerdos alcanzados, por otro¹²⁴.

En este sentido, el Secretario General (en adelante, SG) de las NN.UU., en su más reciente Informe sobre mujeres, paz y seguridad, ha señalado que el creciente apoyo a esta agenda está contribuyendo al logro de resultados tangibles. En efecto, cada vez se incluye a más mujeres en las conversaciones de paz, hay más acuerdos de paz con perspectiva de género y se cuenta con más personal del sector de la seguridad que ha recibido capacitación para responder a la violencia sexual y por razón de género¹²⁵.

3. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD EN LOS PROCESOS DE PAZ

3.1 La participación de las mujeres en los procesos de paz: Un reto pendiente

Cada proceso de paz presenta características particulares, y las oportunidades y modalidades de participación de las mujeres están condicionadas por diferentes aspectos, tales como la cultura política, la fortaleza y coherencia del movimiento de paz impulsado por las mujeres, el apoyo internacional o la duración del conflicto. Con la inclusión de las mujeres, estos procesos amplían el conjunto de actores que contribuyen a la resolución del conflicto y generan una mayor implicación social en los acuerdos de paz.

123 *Ibíd.*, párr. 46. Cursiva añadida.

124 COOMARASWAMY, R., *op. cit.*, p. 45, nota 4, p. 3.

125 “Informe del Secretario General sobre Mujeres, la paz y la seguridad”, 29 de septiembre de 2016 (S/2016/822, párr. 5.)

Algunos de los ejemplos más notables de participación de las mujeres en negociaciones de paz tuvieron lugar mucho antes de la aprobación de la resolución 1325. En la década de 1990, en El Salvador las mujeres estuvieron presentes en casi todas las mesas de negociación que se constituyeron con posterioridad al acuerdo de paz. Además, se creó una mesa técnica, la Comisión para la Reinserción, formada por seis mujeres y un hombre¹²⁶. En Guatemala, las mujeres influyeron de manera significativa en las conversaciones que finalizaron con la firma del acuerdo de paz de 1996, a pesar de que sólo participaron dos mujeres en los equipos de negociación de la Unidad Nacional Revolucionaria de Guatemala y del Gobierno guatemalteco. La participación de la sociedad civil recibió un firme respaldo de las NN.UU. y del “Grupo de amigos” que patrocinó las conversaciones. El Representante Especial del SG para Guatemala y mediador en las negociaciones, Jean Arnault, se adhirió a la presentación formal de las recomendaciones de las mujeres para su examen por las partes. El Acuerdo de Paz que puso fin al conflicto incluyó una serie de disposiciones importantes relativas a la igualdad de género¹²⁷.

En su Informe más reciente sobre la agenda MPS, el SG apunta que el *Estudio mundial* identifica la ausencia de participación de las mujeres como uno de los ejes donde se han conseguido menos avances en comparación con otros¹²⁸. Así pues, para evaluar cuál ha sido la capacidad de influencia de la agenda MPS en las políticas de paz y seguridad internacionales es necesario atender ejemplos concretos. Si nos trasladamos al ámbito de los procesos de paz encontramos ejemplos enormemente ilustrativos de las aportaciones de la agenda MPS. Los casos más sobresalientes en ese sentido, desde las conversaciones de paz en Colombia hasta los esfuerzos de mediación en Burundi, Libia o Chipre, demuestran que las mujeres están realizando una contribución importante como agentes del cambio. Por lo tanto, existen retos importantes relacionados con la presencia y participación de las mujeres

126 Al final, los grupos de mujeres representaron un tercio de los beneficiarios de los paquetes de redistribución de tierras y reintegración, proporción que coincidía aproximadamente con el porcentaje de mujeres miembros del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), ya fuera como combatientes o como colaboradoras: LUCIAK, I., “Gender Equality in the Salvadoran Transition”, *Latin America Perspectives*, vol. 26, 1999, n. 2, p. 45.

127 PAGE, M., WHITMAN, T. y ANDERSON, C., *Bringing Women Into Peace Negotiations*, Institute for Inclusive Security, Strategies for Policemakers, núm. 2, 2009, Washington DC, pp. 1-24, pp. 5-8.

128 “Informe del Secretario General sobre Mujeres, la paz y la seguridad”, *op. cit.*, párr. 108, nota 14, p. 5. Asimismo, en su Informe para la “Cumbre Humanitaria Mundial”, el SG identificó como “Primera responsabilidad básica” reforzar el liderazgo político de las mujeres para prevenir y resolver los conflictos: “Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida”, *op. cit.*, párr. 94, nota 8, p. 4.

en los procesos de paz, lo que sin duda afecta a la transformación de los procesos y al contenido de las propias negociaciones de paz¹²⁹.

3.2 El proceso de paz en Colombia: Un modelo inclusivo e innovador

Si examinamos las modalidades a través de las cuales las mujeres suelen participar en los procesos de paz, pueden distinguirse entre las mujeres que desempeñan una función oficial en las conversaciones de paz (por ejemplo, como delegadas de las partes con presencia directa en las negociaciones)¹³⁰, y aquellas que participan como colectivo social de manera informal, es decir, que hablan como parte de una coalición de representantes de grupos u organizaciones de mujeres de la sociedad civil.

Quizás una de las modalidades de participación más atractivas para las mujeres consiste en tener la oportunidad de trabajar en mesas técnicas independientes y que dicha participación incluya la posibilidad de presentar propuestas a la mesa de negociaciones¹³¹. El proceso de paz de Colombia resulta emblemático desde la perspectiva de la participación y logros obtenidos por las mujeres. En efecto, el Acuerdo Final de Paz firmado el 24 de noviembre de 2016 por el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), que puso fin a más de medio siglo de conflicto armado¹³², es el mejor ejemplo de cómo la inclusión significativa de las mujeres puede ampliar el grupo de personas comprometidas con la paz y contribuir a alcanzar un acuerdo definitivo.

Las organizaciones de mujeres estuvieron representadas directamente y participaron activamente tanto en la mesa de paz en La Habana, gracias a un mecanismo inclusivo como la Subcomisión de Género, así como en las consultas nacionales y regionales celebradas en toda Colombia. Aunque no es la primera vez que se crea una subcomisión de género en un proceso de paz¹³³,

129 VILLELLAS ARIÑO, M., “Processos de pau amb perspectiva de gènere. Inclusivitat i participació”, *Quadern de Construcció de Pau*, 2016, núm. 26, pp. 1-15, pp. 6-7.

130 No resulta frecuente que las mujeres participen como delegadas de las partes en los equipos implicados directamente en las negociaciones de paz. Sin embargo, las conversaciones de paz entre el Gobierno de Filipinas y la guerrilla del “Frente Moro de Liberación Islámica” es un claro ejemplo de la diferencia que pueden marcar las mujeres cuando asumen puestos de relevancia en el proceso de paz. En este proceso las mujeres estuvieron presentes en los equipos negociadores en posiciones sustantivas, incluso de liderazgo en el caso del equipo negociador gubernamental. La firma del Acuerdo final de paz, en 2014, la realizó una mujer (Miriam Coronel Ferrer), en representación del Gobierno filipino como jefa del equipo negociador gubernamental: <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/peace-and-security/conflict-prevention-and-resolution> (consultada el 27 de julio de 2017).

131 Por ejemplo, en El Salvador, a comienzos de los años noventa, las mujeres estuvieron presentes en casi todas las mesas técnicas constituidas con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz de enero de 1992: ONU- Mujeres, *Participación...*, op. cit., p. 11, nota 9, p. 4.

132 “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), firmado en Bogotá el 24 de noviembre de 2016.

133 En 2003 el Gobierno de Sri Lanka y la guerrilla de los “tigres tameses” crearon la primera Sub-

en el caso de Colombia la Subcomisión de Género estuvo muy presente a lo largo de todo el proceso. Las mujeres constituyeron hasta un tercio de los participantes en la mesa, aproximadamente la mitad de los participantes en las consultas, y más del 60 por 100 de las víctimas y los expertos que visitaron la mesa de negociación de la paz¹³⁴. La Subcomisión de Género ha puesto de relieve la dimensión de género del conflicto y la necesidad de reflejar esta dimensión en el texto del acuerdo de paz.

3.2.1 El apoyo de las Naciones Unidas al proceso de paz: La Misión de las Naciones Unidas en Colombia y la perspectiva de género

A raíz de las negociaciones de paz, el Gobierno de Colombia y las FARC-EP solicitaron la participación de las NN.UU. en el componente internacional del Mecanismo tripartito de Vigilancia y Verificación del acuerdo del cese del fuego y de las hostilidades bilateral y definitivo, y la dejación de las armas¹³⁵. De esta forma, el C. de S. decidió “establecer una misión política que participará en el proceso por un período de 12 meses, como componente internacional y coordinadora del mencionado mecanismo tripartito (la Misión), y que estará encabezada por un Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas”¹³⁶. Además, el C. de S. solicita al SG que presente recomendaciones en relación con el tamaño y los aspectos operacionales y el mandato de la Misión dentro de los 30 días siguientes a

comisión de género conocida en un proceso de paz, si bien esta subcomisión sólo se reunió una vez y no tuvo mayor impacto en este proceso.

134 Cuando en 2012 se iniciaron las negociaciones ninguno de los equipos negociadores contaba con mujeres. En el proceso exploratorio la delegación guerrillera contó con la presencia de Sandra Ramírez, viuda del histórico dirigente Manuel Marulanda. En cambio, la delegación gubernamental no contaba con ninguna mujer entre los negociadores que iniciaron el proceso. En 2013, las partes suscribieron un acuerdo con 15 puntos sobre representación política, uno de los cuales establecía que todo el contenido del acuerdo se implementaría con “un enfoque de género y asegurando la participación de la mujer”. Posteriormente, se anunció la entrada de dos mujeres en el equipo negociador gubernamental, Nigéria Rentería – alta Consejera para la Igualdad de la Mujer – y María Paulina Riveros – Directora de Derechos Humanos en el Ministerio del Interior. Asimismo, el Presidente Juan Manuel Santos señaló que una de las funciones de Rentería sería establecer un canal de comunicación con las organizaciones de mujeres para recoger sus aportaciones al proceso de paz. La Subcomisión fue creada el 7 de septiembre de 2014 por acuerdo de las partes. Sobre el origen y la composición de la Subcomisión de Género véase BOUBIER, V., *Gender and the Role of Women in Colombia's Peace Process*, UN Women Background Paper, United States Institute of Peace, 2016, pp. 1–31, pp. 21–22.

135 Cartas idénticas de fecha 19 de enero de 2016 dirigidas al SG y al Presidente del C. de S. por la Representante Permanente de Colombia ante las NN.UU. (S/2016/53, de 21 de enero de 2016).

136 Resolución 2261 (2016), de 25 de enero. Sólo una semana después de la solicitud, el C. de S. aprobó la resolución de apoyo, destacando la dimensión bilateral de la solicitud (del gobierno y las FARC) y el acuerdo innovador resultante para crear un Mecanismo tripartito de Verificación que involucra a las dos partes y a las NN.UU.: HERBOLZHEIMER, K., “Innovations in the Colombian peace process”, *Norwegian peacebuilding Resource Centre*, 2016, pp. 1–10, p. 6: http://www.c-r.org/downloads/NOREF_CR_Report_Colombia%20Innovations_final.pdf (consultada el 27 de julio de 2017).

la fecha del acuerdo de cese del fuego por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, y que informe al Consejo sobre el cumplimiento del mandato de la Misión cada 90 días a partir del comienzo de sus actividades de vigilancia y verificación y después de la terminación de la Misión¹³⁷. La Misión de las Naciones Unidas en Colombia asumió el compromiso de incorporar el máximo número de mujeres en todas las funciones y puestos, en particular para lograr que, al menos, el 20 por 100 del personal desplegado por las NN.UU. sean mujeres¹³⁸.

En el primer Informe del SG sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia se reconoce que “se ha hecho un esfuerzo especial por incitar a los grupos de mujeres a que aporten sus puntos de vista, opiniones y recomendaciones sobre las actividades de la Misión y por establecer la confianza necesaria para recibir información sobre posibles casos de violencia por razón de género”¹³⁹. En concreto, de los 995 integrantes del Mecanismo de Monitoreo y Verificación (en adelante, MMV), 186 (18 por 100) son mujeres. Ahora bien, al ser su composición tripartita, los porcentajes varían sustancialmente en función de la procedencia de sus integrantes. Así, mientras de los 360 integrantes del Gobierno de Colombia sólo hay 5 mujeres (5 por 100), de los 140 integrantes de las FARC-EP, 59 son mujeres (42 por 100); y de los 495 integrantes procedentes de las NN.UU. se cuentan 109 mujeres (22 por 100). En todo caso, Colombia es la Misión de las NN.UU. con más alto porcentaje de mujeres en el mundo, puesto que de los 597 funcionaria/os (civiles y observadores), 174 son mujeres (29 por 100).

Cabe mencionar que el acuerdo de paz preveía, como condición para su entrada en vigor, su aprobación a través de un plebiscito que se llevaría a cabo de acuerdo a las modalidades que decidiera la Corte Constitucional de Colombia. Dicho plebiscito tuvo lugar el 2 de octubre de 2016, imponiéndose la opción “no” por un margen reducido de votos, y con baja participación (37 por 100). De esta forma, y de acuerdo con la decisión de la Corte Constitucional, el resultado del plebiscito hizo legalmente imposible que el Presidente pudiera aplicar el Acuerdo Final. Aun así, ambas partes lograron firmar un nuevo Acuerdo de Paz durante el mes de noviembre aprobado por el Congreso Nacional de Colombia, en el que, a pesar de la fuerte oposición

137 Durante el mes de marzo de 2016, el SG emitió el primer informe sobre la aplicación de la Resolución 2261 (2016), incluidas las actividades realizadas y previstas para establecer la Misión en Colombia (S/2016/211, de 4 de marzo de 2016).

138 Como Representante Especial se designó a Jean Arnault, que fuera Representante Especial del Secretario General en Guatemala y mediador del proceso de paz durante los años 90, y como Adjunta se nombró a una mujer, Tania Patriota.

139 “Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia”, 23 de diciembre de 2016 (S/2016/1095, párr. 34). Asimismo, de los 280 observadores desplegados por la Misión, 43 (15 por 100) son mujeres (*ibíd.*, párr. 38).

de los grupos religiosos evangélicos¹⁴⁰, el enfoque de género se clarificó y se salvó. En un comunicado de prensa conjunto, el Gobierno de Colombia y las FARC-EP confirmaron que el Acuerdo Final había entrado en vigor el 1 de diciembre de 2016, tras su ratificación por el Congreso colombiano¹⁴¹. Por lo tanto, la Misión de las Naciones Unidas en Colombia, integrada por países de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), procedió a llevar a efecto la totalidad de las tareas previstas en su mandato, como se establece en las resoluciones 2261 (2016) y 2307 (2016).

El 27 de junio de 2017 se produjo un hito histórico tras el acto de entrega de las armas de las FARC-EP, proceso que verificó la Misión de las Naciones Unidas en Colombia. Ahora bien, se debe evitar que el Acuerdo de Paz de Colombia promueva una concepción limitada de la paz y seguridad basada en el paradigma negativo de la paz, que se centra en la cesación de la violencia directa, como sucedió hace dos décadas con los acuerdos de paz en El Salvador y en Guatemala. Para evitar que sólo se promueva una paz negativa, debe prestarse especial atención a las formas estructurales de violencia contra las mujeres que suelen exacerbar la persistencia de las desigualdades de género, especialmente en las comunidades rurales. Para ello, resulta crucial la plena participación de las organizaciones de mujeres en la implementación del Acuerdo de Paz a través de su colaboración con el MMV, para constatar los avances y las dificultades desde una perspectiva de género¹⁴². En este sentido, la Misión ha seguido manteniendo una estrecha relación con los grupos de mujeres para intercambiar información sobre la dimensión de género en la implementación de la paz. Entre otras cosas, facilitó su interacción con el MMV, incluida la participación de mujeres miembros de las FARC-EP en las reuniones. Por su parte, los grupos de mujeres han ayudado a la Misión a detectar posibles situaciones de violencia de género y a elaborar mecanismos de prevención¹⁴³. El esfuerzo decidido por implemen-

140 La polisemia del concepto género, no obstante, dejó un flanco abierto que se utilizó como “caballo de Troya” por los partidarios del “no”, especialmente los grupos religiosos evangélicos: MAGALLÓN PORTOLÉS, C., “¿Sigue siendo el género una categoría útil para la política? El caso de los Acuerdos de Paz de Colombia”, Real Instituto Elcano, Análisis y reflexiones sobre política internacional: <http://www.blog.rielcano.org/genero-categoria-util-politica-acuerdos-de-paz-colombia/> (consultada el 27 de julio de 2017)

141 Ratificación y entrada en vigor del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-EP: Carta de fecha 14 de diciembre de 2016 dirigida al Presidente del C. de S. por el SG, 15 de diciembre de 2016 (S/2016/1063).

142 En su exposición ante el C. de S. de 16 de mayo de 2017, la Misión de las Naciones Unidas en Colombia reconoció el contacto directo con la sociedad civil y las organizaciones de mujeres que destacaron los daños desproporcionados que sufren las mujeres en los entornos de conflicto y postconflicto en las comunidades locales (S/PV.7941, 16 de mayo de 2017, pp. 2-3).

143 En particular, la Misión prestó apoyo al MMV en la preparación de una directiva tripartita sobre la dimensión de género, en la que se destaca la inclusión y la participación de las mujeres en el Mecanismo. También se definen las tareas que corresponden a los coordinadores de las cuestiones de género en los planos nacional, regional y local, entre otras la comprensión del

tar el Acuerdo Final ha llevado al C. de S. a crear una segunda misión política en Colombia, la denominada “Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia”, por un período inicial de 12 meses, que tiene como labor verificar la reincorporación política, económica y social de las FARC-EP y las garantías de seguridad personal y colectiva, considerando la situación especial de las mujeres y niñas excombatientes en las comunidades rurales¹⁴⁴.

En definitiva, buena parte del progreso realizado desde la aprobación de la resolución 1325 continúa midiéndose en términos parciales y así lo ilustra el caso de Colombia, que ante la escasez de ejemplos de integración de la agenda MPS de manera transversal y exhaustiva en negociaciones de paz, se ha convertido en poco tiempo en un proceso de referencia a nivel mundial del que otros procesos de paz pueden extraer importantes lecciones¹⁴⁵.

3.3 La participación de las mujeres en los procesos de mediación para la paz: Un balance poco satisfactorio

Las dificultades de acceso de las mujeres al poder y las esferas de decisión, así como su escasa relación con los ámbitos de poder son muy relevantes en conflictos en los que el protagonismo corresponde a los actores con poder militar, generalmente hombres. El ámbito de la mediación oficial o “*track I*” también está muy masculinizado y el conocimiento que se tiene de las cuestiones de género todavía es muy limitado¹⁴⁶. En este sentido, el “Grupo Informal de Expertos 2242” ha propuesto que las Naciones Unidas

*“deberían defender la inclusión de la mujer en los procesos de mediación. Los enviados especiales y los representantes especiales del Secretario General deberían garantizar la consulta coherente y sistemática con las mujeres dirigentes y aquellas procedentes de diversos sectores de la sociedad con el fin de comprender e incorporar sus perspectivas y recabar su posible contribución al proceso político”*¹⁴⁷.

contexto local desde una perspectiva de género, la recepción de denuncias de violencia sexual, la activación de medios de protección para las víctimas, y la capacitación en cuestiones de género de los miembros del Mecanismo: “Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia”, 23 de junio de 2017 (S/2017/539, párr. 42). *Cursiva añadida.*

144 Resolución 2366 (2017), de 10 de julio. La Misión comenzará sus actividades de verificación a partir del 26 de septiembre de 2017.

145 VILLELLAS ARIÑO, M., “Mujeres, paz y seguridad”, *op. cit.*, p. 7, nota 2, p. 2.

146 Los datos sobre la participación de las mujeres en los procesos de mediación muestran unos resultados desiguales durante los últimos dos años. En 2015, las NN.UU. dirigieron o codirigieron 14 procesos oficiales de mediación (como mediador principal o siendo uno de los mediadores). Todos los equipos de las NN.UU. de apoyo a la mediación incluyeron a mujeres, un logro sostenido desde 2012. En 2015, por lo menos una mujer titular de un alto puesto estuvo presente en las delegaciones de 13 partes negociadoras y en 9 de los 11 procesos activos, frente a 4 de los 14 procesos en curso en 2011: “Informe del Secretario General sobre Mujeres...”, *op. cit.*, párr. 10, nota 14, p. 5.

147 “Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuevas ventajas en pro de la paz – política, alianzas y personas”, de 15 de junio de 2015 (A/70/95,

El proceso de mediación para la paz en Siria ilustra las dificultades que las mujeres tienen para participar en los procesos formales de mediación. Durante el proceso de paz conocido como “Ginebra II”, que propició el encuentro entre el Gobierno sirio y la oposición armada, las mujeres sirias no pudieron participar de forma significativa y solo estuvieron presentes de manera marginal¹⁴⁸. Líderes sirias demandaron al entonces Enviado Especial del SG y la Liga Árabe, Lajdar Brahimi, que favoreciera una representación del 30 por 100 de mujeres en las conversaciones de paz. El Enviado Especial sentó un precedente para los procesos de mediación auspiciados por las NN.UU., al asegurar que las reivindicaciones de las mujeres se tuvieran en cuenta en la mesa de las negociaciones de paz. En cada una de las rondas de negociaciones celebradas en Ginebra en 2016 se abogó por que al menos el 30 por 100 de los representantes fueran mujeres, celebró consultas regularmente con la sociedad civil y defendió públicamente la participación de las mujeres como miembros de las delegaciones oficiales de las partes negociadoras. El Gobierno sirio y la oposición incluyeron mujeres en sus delegaciones, en las que 3 de los 15 representantes son mujeres. En febrero de 2016, el Enviado Especial creó la Junta Consultiva de Mujeres Sirias con el apoyo de ONU-Mujeres. La Junta Consultiva, integrada por 12 mujeres representantes de la sociedad civil, se reúne periódicamente con la Oficina del Enviado Especial para proporcionar asesoramiento y análisis en cuestiones de género.

Por otra parte, los esfuerzos realizados por la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) para promover la participación de las mujeres en el diálogo político y el proceso de redacción de la constitución de Libia han sido notables. Esos esfuerzos incluyeron la puesta en marcha de un proceso separado dedicado a las mujeres para garantizar la celebración de consultas periódicas con las activistas, y la organización, en colaboración con Suiza, de una conferencia para 38 grupos de mujeres cuyo resultado fue la elaboración de una agenda de las mujeres libias para la paz¹⁴⁹. En

párr. 79). Por ejemplo, se ha sugerido que los países donantes podrían lograr ese objetivo costeadando una plaza adicional para todas las partes involucradas en la negociación, con la condición de que dicha plaza sea ocupada por una mujer: PAGE, M., WHITMAN, T. y ANDERSON, C., *op. cit.*, pp. 13-16, nota 16, p. 5.

148 En efecto, las organizaciones de mujeres que dieron soporte a estas peticiones criticaron el incumplimiento por parte de la comunidad internacional – incluyendo NN.UU. – de los compromisos adquiridos en el marco de la agenda, al no garantizar una participación sustantiva de mujeres. Su participación en las negociaciones habría dotado de contenido a uno de los puntos acordados en el “Grupo de Acción para Siria” de 2012, que planteaba la necesidad de que todos los grupos y segmentos de la sociedad siria participara en las conversaciones de paz.

149 La UNSMIL apoyó la participación política de la mujer mediante iniciativas dedicadas al fomento de la capacidad, con el objetivo de alcanzar la meta de un 30 por 100 de representación para 2018. En 2016, la UNSMIL se reunió con algunas miembros de la Cámara de Representantes en Tubruk para elaborar un plan de acción basado en las recomendaciones dimanantes

Chipre, la Oficina del Asesor Especial facilitó la labor del Comité de Igualdad de Género, establecido por los dirigentes grecochipriota y turcochipriota durante las conversaciones para llegar a una solución amplia e inclusiva de la cuestión de Chipre, con lo que se logró aumentar la participación de las mujeres en ambos equipos de negociación¹⁵⁰.

Además, las mujeres han participado también en los procesos a nivel local y subestatal, a menudo en marcos más informales. Por ejemplo, en 17 provincias de Burundi una nueva red de mediadoras de paz en las comunidades entabló diálogos con los agentes políticos, las fuerzas de seguridad y la sociedad civil para evitar conflictos. Esas iniciativas de la sociedad civil requieren una mayor financiación y deben vincularse a los procesos nacionales de mediación para la paz¹⁵¹.

Por último, los conocimientos sobre las cuestiones de género son fundamentales para garantizar que los intereses de las mujeres se vean reflejados en los acuerdos de paz. En 2015, las NN.UU. aportaron expertos en cuestiones de género a ocho de los nueve procesos de mediación en curso (89 por 100), lo que supuso una mejora respecto del 67 por 100 registrado en 2014. Por ejemplo, el Equipo de Apoyo a la Mediación del Servicio Europeo de Acción Exterior proporcionó asesoramiento técnico sobre cuestiones de género en varios procesos, como los de Afganistán, Malí y Siria¹⁵².

3.4 Acuerdos de paz y perspectiva de género

Con ocasión de los debates para conmemorar los 15 años de la resolución 1325, ONU-Mujeres daba cuenta de que sólo un cuarto del total de acuerdos de paz en los que participa NN.UU. contenía perspectiva de género¹⁵³. Anteriormente, un estudio de 585 acuerdos de paz resultantes de 102 pro-

de la conferencia de mujeres parlamentarias convocada en noviembre de 2016 (S/2016/1011, párr. 53). Asimismo, en enero de 2017, la UNSMIL organizó una conferencia en Túnez sobre la agenda de las mujeres libias para la paz. Asistieron a la conferencia más de 60 mujeres, quienes acordaron elaborar un marco para una campaña nacional sobre la coexistencia pacífica a nivel local y nacional: "Informe del Secretario General sobre la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia", 4 de abril de 2017 (S/2017/283, párrs. 59 y 60).

150 El acuerdo de los dirigentes de establecer el Comité de Igualdad de Género en mayo de 2015 constituye un paso positivo para el aumento de la participación de la mujer en las negociaciones. El Comité de Igualdad de Género se reunió en varias ocasiones y participó en una serie de actos organizados para crear conciencia sobre la importancia de involucrar a las mujeres en el proceso de paz": "Informe del Secretario General sobre su misión de buenos oficios en Chipre", de 8 de julio de 2016 (S/2016/599, párrs. 23 y 35).

151 Por ejemplo, en 2015 se creó la "Red Nórdica de Mujeres Mediadoras" con el fin de promover la labor de las mediadoras en los países nórdicos y de establecer vínculos con redes similares en otras regiones.

152 "Informe del Secretario General sobre Mujeres...", *op. cit.*, párr. 15, nota 14, p. 5.

153 ONU-Mujeres, "Comunicado de prensa: en un clima de cada vez más extremismo, el papel de las mujeres en la paz y la recuperación todavía se enfrenta a obstáculos y está infrutilizado": <http://www.unwomen.org/es/news/stories/2015/10/press-release-womens-role-in-peace-and-recovery> (consultada el 20 de julio de 2017).

cesos de paz – celebrados entre 1990 y 2009 – reveló que, desde 1990, sólo 92 acuerdos de paz (16 por 100), contenían al menos una referencia a las mujeres o al género¹⁵⁴. Además, el estudio determinó que los acuerdos resultantes de procesos en los que no habían participado las NN.UU. tenían mayores probabilidades de mencionar a las mujeres o la cuestión del género que aquellos en los que la Organización había participado en las conversaciones de paz. Las autoras del estudio concluyeron que “existen pocas pruebas que apunten a que la cuestión del género se esté incluyendo de forma sistemática en los textos de los acuerdos de paz, o a que esté recibiendo un trato sistemático en los diferentes acuerdos de paz concluidos durante los conflictos[...]¹⁵⁵”.

Por su parte, un análisis de los principales acuerdos de paz concluidos entre agosto de 2008 y abril de 2012 realizado por ONU-Mujeres, muestra que 17 de los 61 acuerdos incluían palabras clave relacionadas con la cuestión del género. Sin embargo, la mayor parte de esas referencias estaban redactadas en términos generales y a menudo se incluían en el preámbulo o en los anexos a los acuerdos de paz. En efecto, los acuerdos de paz pocas veces mencionan cuotas u otras medidas de carácter especial para corregir la exclusión de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones, ni asignan a ningún órgano la responsabilidad de supervisar si se ha logrado la participación efectiva¹⁵⁶.

Ahora bien, en los últimos años el número de acuerdos de paz firmados que incluyen disposiciones específicas sobre las cuestiones de género ha aumentado significativamente¹⁵⁷ gracias a una mayor concienciación de los mediadores, a unos procesos más inclusivos y a un mejor acceso y aprovechamiento de los expertos en cuestiones de género. De los 10 acuerdos de paz que se firmaron en 2015, 7 (70 por 100) incluían disposiciones sobre género, frente a un 50 por 100 en 2014, un 54 por 100 en 2013, un 30 por 100 en 2012 y un 22 por 100 en 2011 y 2010. Algunos acuerdos de paz, como los concertados en Colombia, Filipinas, Libia, RD del Congo, Myanmar, Burundi y Sudán del Sur, destacan frente al resto por su inclusión sistemática de contenidos específicos de género o conexos a lo largo del acuerdo de paz. De este hecho emanan dos conclusiones que merecen una reflexión. Por un lado, el hecho de que en estos procesos de paz las mujeres participaran de

154 Véase BELL, C. y O'ROURKE, C., “Peace Agreements or Piece of Paper? The impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and their Agreements”, *ICLQ*, 2010, núm. 59, pp. 941-980, p. 949.

155 *Ibid.*, p. 969.

156 ONU-Mujeres, *Participación... op. cit.*, p. 17, nota 9, p. 4. Por ejemplo, en dicho período tan solo el Acuerdo Político General sobre Zimbawue, firmado en 2008, hacía referencia expresa al derecho de las mujeres a poseer tierras: *ibid.*, p. 19.

157 La información sobre los acuerdos de paz se puede consultar el sitio web <http://peacemaker.un.org> (consultada el 1 de septiembre de 2017)

manera significativa y tuvieran la oportunidad de plantear sus reivindicaciones (aunque utilizaran diferentes vías para ello) no es casual. En efecto, el *Estudio mundial* pone de relieve la correlación positiva entre participación efectiva y significativa de las mujeres en los procesos de paz, por un lado, y sostenibilidad de las conversaciones y consecución del acuerdo, por el otro¹⁵⁸. Por otro lado, los acuerdos surgidos de los procesos de paz de Colombia, Myanmar y Burundi han sufrido retrasos en su aplicación, y ni el Acuerdo de Sudán del Sur ni el Acuerdo de Malí han llegado a aplicarse. Esta realidad revela que, al margen de la inclusión textual de cláusulas específicas relativas al género en los acuerdos, se debe prestar mayor atención a las relaciones que existen entre la participación de las mujeres en los procesos de paz y la fase de implementación de los acuerdos de paz.

4. CONCLUSIONES

1. En el año 2000 el C. de S. de las NN.UU. aprobó por unanimidad la resolución 1325, integrando en su agenda institucional las necesidades de las mujeres en contextos de conflicto y en la construcción de la paz. Esta resolución, que establece objetivos y principios, pero carece de mecanismos de implementación, se ha desarrollado a través de siete resoluciones posteriores conformando la denominada agenda MPS. Un primer balance tras quince años de implementación revela que la agenda MPS se ha desarrollado sobre todo a través de su pilar preventivo, por encima del pilar de participación, que incide en el liderazgo político de las mujeres en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz. Por ello, para evaluar el grado de implementación de la agenda MPS en este pilar debemos atender a ejemplos concretos, que permiten identificar aquellos aspectos que deberían ser reforzados para lograr que la agenda MPS alcance los objetivos iniciales en un ámbito como es el liderazgo político de las mujeres.

2. En este sentido, el proceso de paz de Colombia es el ejemplo más relevante de la integración de la agenda MPS en unas negociaciones de paz. Las organizaciones de mujeres estuvieron muy presentes a lo largo de todo el proceso gracias a un mecanismo innovador como la Subcomisión de Género, creada en 2014, que ha puesto de relieve la dimensión de género del conflicto y en el texto del Acuerdo Final de Paz firmado en 2016. Este Acuerdo de Paz cuenta con el apoyo decidido de las NN.UU. a través de la Misión de las Naciones Unidas en Colombia, que a su vez cuenta con el más alto porcentaje de mujeres en el mundo. Esta Misión mantiene una estrecha relación con los grupos de mujeres colombianas, facilitando su interacción

con el Mecanismo de Monitoreo y Verificación. El proceso de paz de Colombia ilustra la importancia de robustecer la participación de las mujeres en los procesos de paz, y representa una evolución importante del paradigma basado en las mujeres como víctimas del conflicto a actores del proceso de paz.

3. En cambio, la participación de las mujeres en los procesos de mediación para la paz ofrece unos resultados poco satisfactorios. El ámbito de la mediación oficial sigue muy masculinizado, por lo que las NN.UU. deberían promover la inclusión de más mujeres en los procesos de mediación. El proceso de mediación en Siria es ilustrativo de las dificultades de las mujeres para participar en los procesos formales de mediación, a pesar de los esfuerzos del Enviado Especial del SG para asegurar una presencia significativa de las mujeres en las negociaciones. La participación de las mujeres no sólo favorece la sostenibilidad de los procesos de paz, sino que afecta al texto de los acuerdos de paz, dotándolos de un contenido sensible al género. Es por ello que, en la actualidad, cuando España ha adoptado el II Plan de acción nacional de Mujeres, Paz y Seguridad¹⁶⁹, se debería tener en cuenta el apoyo activo a la participación de las mujeres en los procesos de paz, en la línea señalada por la resolución 2242. Pero también debe considerar algunos ejemplos de éxito, como el proceso de paz de Colombia, que permiten identificar mecanismos innovadores que contribuyan a garantizar que las mujeres participen y ejerzan una influencia real en los procesos de paz.

169 BOE, núm. 222, 14 de septiembre 2017.

Segunda parte

**Crisis humanitaria:
prevención y respuesta
temprana**

PRESENTACIÓN SEGUNDA PARTE “CRISIS HUMANITARIAS: PREVENCIÓN Y RESPUESTA TEMPRANA”

SECOND PART “HUMANITARIAN CRISIS: PREVENTION AND EARLY RESPONSE” PRESENTATION

Montserrat ABAD CASTELOS y
Carmen MARTÍNEZ CAPDEVILA¹⁵⁹

Es sabido que la expresión *crisis humanitaria* encierra un error o una contradicción semántica, pues invoca lo contrario de lo que su dicción literal da a entender. Ciertamente, se ha llamado a menudo la atención sobre que sería mejor hablar de crisis, o de catástrofes, *humanas*, puesto que se quiere aludir a situaciones de emergencia que atañen a seres humanos, en las cuales se necesita precisamente un extra de ayuda humanitaria. Pero lo cierto es que aquella expresión está totalmente consolidada, no solo en el lenguaje empleado en los medios de comunicación, sino también en el utilizado en los círculos académicos, diplomáticos y también en el ámbito de la cooperación. Ha de partirse, en cualquier caso, de la premisa de que se trata de situaciones que pueden ser propiciadas tanto por conflictos como por otras causas. Aquí nos interesan fundamentalmente las primeras, en la medida en que todo el presente volumen se refiere a la prevención de conflictos.

El anterior Secretario General de las NU, Ban Ki-moon, marcado por los efectos traumáticos de su propia experiencia, de ser desplazado en su infancia y criado en tiempos de guerra en su país natal, convocó, coincidiendo con el último año de su mandato, la primera *Cumbre Humanitaria Mundial*,

159 Profesoras Titulares de Derecho Internacional Público (Universidad Carlos III y Universidad Autónoma de Madrid, respectivamente).

que se celebró, durante los días 23 y 24 de mayo de 2016, en Estambul. En su Informe preparado para la misma, *Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida*, partía de sus propias vivencias y, sobre todo, ponía de relieve muchas cosas que no funcionan bien en el sistema humanitario actual, proponiendo una nueva senda para iniciar un proyecto de cambio y haciendo énfasis en la “responsabilidad compartida” para dar “respuesta juntos a los problemas de nuestro tiempo”.

Ban Ki-moon señalaba en el Informe citado que la comunidad internacional “se encuentra gestionando crisis continuamente” y que el número de personas que precisan asistencia humanitaria ha alcanzado máximos históricos. En ello influyen varios factores, entre los que pueden destacarse, de un lado, la internacionalización de guerras civiles, que implica una prolongación que añade aún más elementos mortíferos a su innato carácter sangriento; y, de otro lado, la proliferación de actores presentes en muchos conflictos actuales, que hace que la negociación de acuerdos de paz se vuelva mucho más complicada. Para ambos aspectos, el desgarrador conflicto sirio nos vale de triste y cruel botón de muestra...

Son varias las ideas fuerza que subyacen tras el proyecto de cambio propugnado por Ban Ki-moon. Tal vez quepa subrayar de entrada el hecho de que la acción humanitaria está actuando como sustituta de la acción política, y que se precisa pasar “de la perpetua gestión de crisis a la gestión eficaz de la prevención y la intervención tempranas”. Por ello, instaba a la adopción de un nuevo paradigma, a fin de que el sistema de asistencia internacional, en especial las NU, las organizaciones no gubernamentales y los donantes, puedan comprometerse a trabajar para conseguir un nuevo modelo caracterizado por tres cambios fundamentales: 1) reforzar (en vez de reemplazar) los sistemas nacionales y locales; 2) prever las crisis en vez de esperarlas; y, 3) superar la división entre las actividades humanitarias y de desarrollo, trabajando para lograr resultados colectivos.

El anterior Secretario General de las NU explicaba también cómo deberían acometerse algunos de los cambios planteados en relación con varios frentes. Interesa destacar aquí algunos de los aspectos avanzados en dicho Informe, aunque no sea en igual orden ni atendiendo a la contextualización allí expresada. Así, se hace hincapié en la necesidad de “fraguar unidad política para prevenir crisis, no solo gestionarlas”. Además, se destaca la necesidad de adoptar acciones de envergadura con respecto a algunas realidades que pueden estar en el origen de *crisis humanitarias*, como la reducción y solución de los problemas relacionados en general con el desplazamiento de personas, y en particular, los desplazamientos internos forzados y la necesidad de compartir la responsabilidad de hacer frente a los movimientos masivos de refugiados. Al mismo tiempo, se llama la atención sobre la ne-

cesidad de introducir cambios en la coordinación y en la financiación para la prevención y la gestión de las crisis.

La financiación de la acción humanitaria para prevenir crisis es, sin duda, crucial. En relación con ella, Ban Ki-moon destacaba a su vez, también en el Informe sobre la *Cumbre Humanitaria Mundial*, que el sistema actual se dirige generalmente a entregar fondos a distintos proyectos casi siempre a corto plazo, lo cual “incentiva la rivalidad, más que la cohesión” entre los distintos organismos gubernamentales y no gubernamentales y otros proveedores de asistencia y protección. Además, se promueve la entrega de fondos a proveedores de asistencia y protección más en función de relaciones o mandatos preexistentes que de una valoración de quién está en mejor posición para realizar el mejor desempeño posible, en función de todas las circunstancias presentes. En esta línea, debe tenerse en cuenta que los resultados colectivos no se pueden lograr únicamente por medio de subvenciones a corto plazo. Por tanto, estas deberían reservarse solo para hacer frente a los desastres repentinos y a los conflictos agudos, pero introducir cambios profundos en otros aspectos relacionados. Habría una amplia gama de nuevas opciones financieras encaminadas a conseguir, entre todos los implicados en la acción humanitaria, una serie de resultados colectivos a un plazo no tan corto. Esto, a su vez, permitiría superar la distinción rígida entre asistencia humanitaria y cooperación al desarrollo, lo cual contribuiría, asimismo, a prevenir nuevos conflictos y, por consiguiente, también nuevas *crisis humanas*.

Es posible, en fin, que la pasada Cumbre Humanitaria Mundial, celebrada en 2016, no haya supuesto el punto de inflexión que pretendía ser. La solemnidad que rodea a estas cumbres (máxime en este caso por el simbolismo de tratarse de la primera con este contenido temático celebrada en la Historia) suele generar muchas expectativas que a menudo se ven después frustradas, al menos en parte. Con la retrospectiva que ofrece ahora el paso de poco más de un año desde su celebración, cabe indicar que muchas valoraciones efectuadas acerca de aquella coinciden en calificar que sus resultados fueron modestos. Ahora bien, parece importante llamar la atención sobre el hecho de que ha ayudado a identificar una serie de talones de Aquiles del sistema humanitario y ha propuesto ciertas posibles medidas para hacerles frente. Hay acuerdo sobre que, aparte de las deficiencias atinentes a la (falta de) voluntad política y a la financiación, casi siempre presentes o latentes, hay otros aspectos del modelo humanitario actual que también fallan y, por tanto, precisan ser modificados. Deberían cambiarse porque son obsoletos, porque no funcionan eficazmente o porque se han pervertido en su funcionamiento. Piénsese, sin ir más lejos, en las dificultades relativas a las rivalidades entre organismos humanitarios referidas más arriba.

Es relevante traer aquí a colación igualmente la clara preocupación por la prevención de conflictos y de crisis humanitarias que António Guterres, el nuevo Secretario General de las NU, ha transmitido vehementemente, siempre que ha tenido ocasión, desde los primeros momentos de su mandato. Confiemos en que, dado el papel central que ocupan las NU en el sistema humanitario, pueda avanzar en este período, coadyuvando a introducir los cambios que el actual modelo necesita. Sería deseable llegar al cambio de paradigma aludido antes. Pero si no se pudiera alcanzar esa meta, confiemos al menos en que se puedan introducir algunas de las modificaciones significativas que el sistema precisa, de forma que, no solo se alivie la angustia de millones de personas que ahora están padeciendo, sino que también se contribuya a prevenir los sufrimientos, ahora solo potenciales, para muchas otras, quienes podrían librarse si estos nunca se materializaran.

Con esta presentación, damos paso al estudio de los expertos, quienes analizarán muchos de los aspectos más relevantes en relación con este tema. Francisco Rey y Joana Abrisketa explorarán sucesivamente, como ponentes, dos temas cruciales: el primero, general: el reto que supone para la acción humanitaria afrontar la prevención; y, la segunda, particular: el lugar del desplazamiento forzado en la prevención, tomando el conflicto sirio como referencia. Por último, Irene Claro y Armando Alvares, como comunicantes, abordarán después dos temas concretos en relación con la prevención de conflictos: la lucha contra la trata de seres humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular la educación para la ciudadanía, respectivamente.

DE RESPUESTA REACTIVA A ACCIÓN PREVENTIVA: UN RETO PARA LA ACCIÓN HUMANITARIA

FROM REACTIVE RESPONSE TO PREVENTIVE ACTION: CHALLENGE FOR HUMANITARIAN ACTION

Francisco REY MARCOS¹⁶⁰

Resumen

Desde su origen, la acción humanitaria se ha centrado más en las tareas de asistencia y protección de las víctimas de conflictos armados o desastres, que en las tareas de prevención. Sin embargo, en las últimas décadas, concepciones más amplias del trabajo humanitario, están incorporando la prevención como un componente del quehacer humanitario. En el caso de las amenazas naturales estos enfoques preventivos están dando buenos resultados. Los riesgos que este trabajo de prevención plantea en los conflictos violentos están generando debates entre los actores humanitarios que son conscientes de la posible politización y pérdida de los principios humanitarios. Por ello, hasta ahora, las experiencias de prevención de conflictos desde la acción humanitaria se están desarrollando al nivel micro y no a gran escala. El artículo analiza algunas de estas iniciativas y los diversos enfoques que las inspiran, desde los que ponen énfasis en el derecho internacional humanitario (DIH) u otros aspectos jurídicos, hasta la creación de sistemas de alerta temprana, proponiendo diversos niveles de prevención: primaria, secundaria, terciaria, para su análisis.

¹⁶⁰ Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. (IECAH). Miembro de la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta.

Palabras clave: Acción humanitaria; Derecho internacional humanitario (DIH); Prevención; Conflicto; Violencia; Alerta temprana; Diplomacia humanitaria; Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR); Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta (CIHE).

Abstract

Since its origins, humanitarian action has focused more on the assistance and protection of victims of armed conflicts or disasters, than on the tasks of prevention. However, in the last decades, broader conceptions of humanitarian action are incorporating prevention as a component of humanitarian work. In the case of natural hazards these preventive approaches are giving good results. The risks that this prevention work poses in violent conflicts are generating debates among humanitarian actors, who are aware of the possible politicization and loss of humanitarian principles. Hence, conflict prevention experiences from humanitarian action up to now are being developed at the micro level and not on a large scale. The article analyzes some of these initiatives and the different approaches that inspire them, from which they emphasize international humanitarian law (IHL) or other legal aspects, to the creation of early warning systems, proposing different levels of prevention: primary, secondary, tertiary, for analysis.

Key words: Humanitarian action; International Humanitarian Law (IHL); Prevention; Conflict; Violence; Early warning; International Committee of the Red Cross (ICRC); International Humanitarian Fact Finding Commission (IHFFC).

1. INTRODUCCIÓN

Aunque desde sus orígenes la acción humanitaria contiene alusiones tanto a la prevención como al alivio del sufrimiento humano, la realidad fue haciendo que el quehacer humanitario se centrara fundamentalmente en la dimensión asistencial y olvidara los aspectos preventivos. Y también aquellos relacionados con la protección de los derechos de las personas afectadas por los conflictos armados. A esto contribuyó, además, una interpretación esquemática y rígida de los principios humanitarios de imparcialidad y sobre todo del de neutralidad, que parecían justificar el alejamiento de lo humanitario de la dimensión política que podría implicar la prevención de conflictos violentos.

No obstante, la constatación de que la presencia de actores humanitarios y la prestación de asistencia humanitaria podían contribuir, mediante

la mitigación del sufrimiento, a la mejora de las posibilidades de diálogo entre los contendientes, o a la generación de espacios de confianza, entre otras medidas de carácter preventivo, hicieron que algunas organizaciones humanitarias se abrieran a concepciones más amplias de su quehacer, incluyendo una cierta atención a la prevención de los conflictos y de la violencia en general.

Al tratar otros artículos de esta publicación aspectos generales de la prevención de conflictos y su marco jurídico e institucional, el presente trabajo se centrará en las relaciones de la acción humanitaria con la prevención y más específicamente en algunas de las reflexiones que se hacen desde los actores humanitarios al respecto, basadas en la práctica en el terreno y en algunas evidencias sobre el impacto real de la acción humanitaria. Tomaremos, además, como hito algunos de los debates planteados en la Cumbre Humanitaria Mundial celebrada en Estambul en mayo de 2016 sobre estas materias.

2. PREVENCIÓN DE CONFLICTOS O PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA: ALGUNAS CONSIDERACIONES

En el ámbito de la Investigación para la Paz (Peace Research) y desde los trabajos de Johan Galtung en los años ochenta, se han ido acuñando unos conceptos y una terminología que considera que los conflictos pueden contener en sí mismos elementos positivos que contribuyan al progreso social, si son adecuadamente gestionados o, como se propone en estas corrientes, son transformados por medios pacíficos. Por tanto, no se trataría tanto de prevenir los conflictos, sino de prevenir la violencia a la que pudiera conducir una mala gestión o transformación de los mismos. Según palabras de Viçenc Fisas Armengol:

“si asumimos que el conflicto es un proceso interactivo, una construcción social y una creación humana que puede ser moldeada y superada, y que por tanto no discurre por senderos cerrados o estancos en los que la fatalidad es inevitable, hemos de convenir también que las situaciones conflictivas son también depositarias de oportunidades, y lógicamente, de oportunidades positivas, en la medida que la situación de conflicto sea el detonante de procesos de conciencia, participación e implicación que transformen una situación inicial negativa en otra con mayor carga positiva”¹⁶¹

La violencia, por tanto, y los conflictos violentos tal y como plantea Johan Galtung¹⁶² serían la manifestación, a través de la conducta, de las posiciones

161 FISAS, V., *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Barcelona, Icaria, 1998, p. 229.

162 GALTUNG, J., *La transformación de los Conflictos por Medios Pacíficos (el Método Trascendente)*,

de los diversos actores del conflicto de diferentes formas: la violencia directa, física y/o verbal, que es visible en forma de conductas violentas; la violencia cultural, que consiste en la suma de todos los mitos, glorias y traumas que sirven para justificar la violencia directa, y la violencia estructural basada en la existencia de una determinada estructura represiva, explotadora o alienadora, y que a su vez provoca injusticias, desigualdades y privaciones a determinados grupos. Así pues, violencia no es igual a conflicto, sino la manifestación de una conducta determinada que persigue resolver las incompatibilidades por la fuerza. En otras palabras, una manifestación de que la transformación de conflictos en oportunidades de construcción de paz ha fracasado. En esta misma corriente de pensamiento, desde una perspectiva temporal, un conflicto puede pasar por tres fases: antes de la violencia, durante la violencia, y después de la violencia. En todas ellas habría que actuar desde una concepción global de prevención.

La mayor parte de las experiencias de prevención de conflictos puestas en marcha en las últimas décadas por parte de la comunidad internacional, han abordado aspectos vinculados con la violencia directa pero, en mucha menor medida, con las violencias cultural y estructural. Lo han hecho, además, en los momentos álgidos de violencia o cuando ésta había comenzado a manifestarse. Desde una perspectiva teórica esto no debería haber sido así, ya que las estrategias de prevención de conflictos deberían basarse en tres principios fundamentales: la reacción temprana ante las señales de un conflicto potencial, un enfoque integral para reducir las tensiones que pueden desencadenar el conflicto violento, y el esfuerzo por resolver las causas de raíz que subyacen a la violencia¹⁶³. Sobre la base de estos principios, se establece la distinción entre la prevención operacional, en referencia al conjunto de medidas políticas, diplomáticas, económicas y militares aplicables a corto plazo ante una situación de violencia inminente, y la prevención estructural, que incluye aquellas medidas a medio y largo plazo orientadas a evitar que un conflicto emerja o, de manifestarse, a que no vuelva a reproducirse. Las primeras han centrado los esfuerzos internacionales, mientras que las segundas han recibido poca atención real.

Las acciones emprendidas desde el ámbito humanitario también han seguido este patrón y, como veremos, estarían más relacionadas con la prevención y mitigación de la violencia directa durante las crisis, que con otras dimensiones de los conflictos y la violencia.

Ginebra, Naciones Unidas, 1998, p. 8.

163 CARNEGIE COMMISSION, *Preventing Deadly Conflict. Executive Summary of the Final Report*, Carnegie Corporation, Nueva York, 1997, pp. 5-6.

3. ACCIÓN HUMANITARIA Y PREVENCIÓN EN EL ACTUAL ESCENARIO INTERNACIONAL

Evidentemente, la persistencia de crisis con consecuencias humanitarias es el principal indicador del fracaso, o al menos de los límites, de los sistemas de prevención de conflictos o de alerta temprana actualmente existentes. En su conjunto, el panorama internacional se traduce en que actualmente se contabilicen más de 1,6 millones de muertes violentas al año en todo el planeta, con unos 35 focos de conflicto violento activos y alrededor de 230 millones de personas residiendo permanentemente fuera de sus lugares de nacimiento (de los cuales algo más de 65 millones son refugiados y desplazados internos).

Pese a ello, y a que tanto los conflictos violentos como las crisis humanitarias producidas por ellos y por desastres de otros tipos acompañan la historia de la humanidad desde sus inicios y nada apunta a su desaparición a corto plazo, en términos generales las respuestas articuladas para hacerles frente han basculado entre su aceptación como castigos divinos, esperando pasivamente a que la ira de los dioses amaine, y una réplica selectiva (de ahí el concepto de “conflictos olvidados”) y reactiva (solo cuando ya se ha producido la catástrofe o el estallido generalizado de violencia) más orientada a gestionar los problemas- aliviando sus efectos más visibles para restaurar cuanto antes la situación de partida- que a resolverlos. Por el contrario, el enfoque preventivo- que obliga a tomar en consideración las causas estructurales que alimentan el problema en cuestión- ha sido mucho más infrecuente y su balance- como demuestra el caso de la ONU tras 72 años de andadura- es, cuando menos, insatisfactorio. En consecuencia, pese a los ríos de tinta vertidos en torno a ellos, tanto la prevención de conflictos violentos como la reducción de desastres, siguen siendo asignaturas pendientes en el mundo actual¹⁶⁴.

Aunque desde hace décadas, y lo dramático de casos como el genocidio de Ruanda, la guerra de Bosnia, o los efectos de las nuevas tipologías de conflictos y de las llamadas emergencias complejas sobre las poblaciones afectadas, han hecho cambiar los planteamientos de las organizaciones humanitarias respecto de la prevención, no ha sido hasta más recientemente, durante la Cumbre Humanitaria Mundial celebrada en Estambul en mayo de 2016 que se trató de avanzar en este tema y sus implicaciones humanitarias. El propio Informe del entonces Secretario General de la ONU Ban Ki-

164 NUÑEZ VILLAVARDE, J. y REY MARCOS, F. “Conflictos violentos y crisis humanitarias: de la respuesta a la prevención”, en Pobreza, crisis humanitarias y cooperación para el desarrollo, Cuadernos 20, Círculo Cívico de Opinión, Madrid, 2017, pp. 25-30.

Moon, “Agenda para la Humanidad“, situaba la prevención de conflictos en el centro del debate al respecto, al decir:

“La asistencia humanitaria puede atenuar el sufrimiento y el personal de mantenimiento de la paz puede estabilizar la situación, pero ninguno de los dos puede establecer una paz y una prosperidad duraderas. En la Carta de las Naciones Unidas, la prevención y el fin de los conflictos y la consolidación de la paz se reconocen como nuestra primera y principal responsabilidad con la humanidad. Sin embargo, actualmente ni nuestro liderazgo político ni nuestros recursos se orientan a ese fin. La Cumbre Humanitaria Mundial debe ser el punto de inflexión en que reafirmemos nuestra obligación de cumplir nuestras responsabilidades en calidad de Estados, organizaciones internacionales, sector privado, sociedad civil y dirigentes individuales¹⁶⁵”.

Lamentablemente, los resultados de la Cumbre Humanitaria fueron bastante limitados en este tema, que ha debido ser retomado por el nuevo Secretario General, Antonio Guterres, tras su toma de posesión en el año 2017. En una de sus primeras intervenciones ante el Consejo de Seguridad expresó que:

“Dedicamos más tiempo y recursos a responder a las crisis que a prevenirlas. La gente está pagando un alto precio por ello (...) Necesitamos un nuevo enfoque global¹⁶⁶”

Es de destacar que así como en el ámbito de los conflictos violentos, como estamos viendo, la incorporación de componentes preventivos al trabajo humanitario está planteando muchos problemas, en el otro gran componente del trabajo humanitario, el de los desastres producidos por amenazas naturales o socionaturales, la realidad es algo distinta y los avances han sido un poco más claros. La aprobación en el año 2005 del Marco de Acción de Hyogo de reducción del riesgo de desastres y su renovación en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030¹⁶⁷ que se adoptó en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015, son buena muestra de ello. En este caso, al menos en teoría, se comienza a adoptar una visión preventiva frente al riesgo de desastres y se plantean las funciones de los diversos organismos implicados, entre ellos los humanitarios, en este objetivo común: reducir el riesgo de desastres.

165 Todos los materiales de la Cumbre Mundial Humanitaria pueden encontrarse en <http://www.un.org/es/conf/whs/about.shtml> (consultada el 30 de septiembre de 2017).

166 Security Council debate on conflict prevention and sustaining peace, enero 2017: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-01-10/secretary-generals-remarks-main-tenance-international-peace-and> (consultada el 1 de octubre de 2017).

167 https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterrri.pdf (consultada el 30 de septiembre de 2017).

4. ENFOQUES PREVENTIVOS EN EL TRABAJO HUMANITARIO

Los niveles clásicos de análisis de la prevención de conflictos que surgen desde la Comisión Carnegie en 1997 la dividen en dos: prevención operacional y prevención estructural. Sin embargo, para la descripción y análisis de algunos de los enfoques preventivos en el trabajo humanitario, utilizaré, de modo adaptado, la clasificación que establece Gerald Caplan en el campo de las ciencias de la salud¹⁶⁸. Este autor propone los niveles de:

- Prevención primaria. Orientada a reducir el riesgo de la enfermedad, en nuestro caso el riesgo de conflicto violento, que contendría aspectos de la prevención estructural.

- Prevención secundaria. Que tendría como objetivo la reducción de la duración de la enfermedad (conflicto violento en nuestro caso), el diagnóstico precoz si no se pudo prevenir, y el tratamiento efectivo. Incluiría muchos elementos de prevención operacional.

- Prevención terciaria. Dirigida a evitar secuelas, complicaciones, reaparición de los síntomas y la rehabilitación. Incorporaría muchas cuestiones para evitar la repetición que cerrarían un ciclo con la prevención primaria.

En los apartados siguientes trataré de agrupar de forma estructurada las diversas formas e iniciativas que tratan de dar al trabajo humanitario un carácter vinculado con la prevención, en sentido amplio, de conflictos violentos. En algunos casos desarrollaré algo más estos elementos, mientras que en otros se tratará de una mera inclusión y cita de los mismos.

4.1 Prevención primaria

Pese a que muchas de las acciones de las organizaciones humanitarias pueden contribuir a minimizar, reducir, evitar los riesgos o anticiparse cuando se sospecha algo que puede derivar en un conflicto violento, lo cierto es que, hasta la fecha, no se ha puesto ese énfasis en el trabajo clásico humanitario. Con todo, algunos ejemplos de enfoques de prevención primaria se citan a continuación.

4.1.1 Difusión del Derecho Internacional Humanitario (DIH)

El deber de los Estados de respetar y hacer cumplir, así como el deber de tipificar en sus legislaciones e incorporar acciones de educación, formación, promoción del DIH, tanto entre las fuerzas armadas como en otros ámbitos, tiene, en esencia, un carácter preventivo. El DIH, por definición, es parte del *jus in bello*, y por tanto, actúa cuando el conflicto está ya en marcha, a diferencia del *jus ad bellum* o el *jus contra bellum*. No obstante, su difusión y promoción tienen un carácter preventivo. La tarea realizada por

168 CAPLAN, G., *Principles of preventive psychiatry*, Nueva York, Basic Books, 1964.

el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), las Sociedades Nacionales del Cruz Roja y Media Luna Roja, otras ONG y algunos ejércitos es muy destacada en la materia.

4.1.2 Doctrina en materia de prevención del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

Junto con la protección, la asistencia y la cooperación, la prevención es un elemento esencial de la labor del CICR. No ha sido, sin embargo, hasta muy recientemente que el CICR ha desarrollado una política de prevención¹⁶⁹ en general, que no aborda apenas, su rol en la prevención de conflictos violentos en particular.

“Conforme a su enfoque ‘prevención’, el CICR se afana por prevenir el sufrimiento humano, creando un entorno favorable, por una parte, al respeto de la vida y la dignidad de las personas afectadas por los conflictos armados y otras situaciones de violencia y, por otra, al respeto de su labor. Es un enfoque a medio o a largo plazo, que trata de prevenir el sufrimiento trabajando con los actores que pueden influir, directa o indirectamente, en el destino de las personas afectadas por estas situaciones. La prevención comprende, en concreto, las actividades encaminadas, por una parte, a comunicar, desarrollar, aclarar y promover la aplicación del DIH y de otros conjuntos de normas de derecho aplicables y, por otra, a lograr que se acepte la acción del CICR¹⁷⁰”

Un elemento muy relevante de la doctrina del CICR en prevención es el relativo a la decisión de intervenir en esta materia. Decisión que se debe tomar si se cumplen tres criterios:

Tiene que haber un problema de carácter humanitario, ya sea real o potencial (a nivel global, regional o local).

El problema debe corresponder al cometido del CICR.

La actividad de prevención debe aportar un valor añadido potencial a la respuesta multidisciplinar que la Institución dé al problema que se plantee en el ámbito humanitario.

Junto esto, además se deben tomar en consideración la probabilidad, gravedad y magnitud del problema en el ámbito humanitario; la oportunidad de intervenir y otras consideraciones geopolíticas¹⁷¹.

Con todos estos elementos, el trabajo de prevención primaria del CICR ha sido bastante limitado para que no afectara su imparcialidad y neutralidad o pudiera poner en riesgo sus tareas de asistencia y protección.

4.1.3 Sistemas de alerta temprana

169 CICR, Doctrina del CICR en materia de prevención, Ginebra, 2011. https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_4019.pdf (consultada el 30 de septiembre de 2017).

170 CICR, Doctrina del CICR, “El CICR: su misión y su acción”, Ginebra, 2008.

171 CICR, Doctrina del CICR en materia de prevención, Ginebra, 2011, p. 19.

La necesidad de contar con sistemas de alerta rigurosos, creíbles y que permitan la acción temprana, está fuera de dudas y cualquier actuación en materia de prevención de conflictos debe considerarlos como eje central. Las organizaciones humanitarias, por su presencia en el terreno y acceso a informaciones de primera mano, están en excelentes condiciones para participar en este tipo de mecanismos. Sin embargo, la experiencia reciente muestra que los datos de alerta que en ocasiones suministran las organizaciones humanitarias, son tildados de exagerados o sesgados, o simplemente no son tenidos en cuenta por los actores políticos que pudieran tomar las decisiones oportunas.

La experiencia de otros ámbitos del trabajo humanitario como el de la lucha contra el hambre o los desastres producidos por amenazas naturales, muestra que estos sistemas de alerta temprana son eficaces en la prevención. En la última década, por ejemplo, el Famine Early Warning System¹⁷² (FEWS. Sistema de alerta temprana frente a la hambruna) ha sido capaz de promover acciones preventivas que han evitado o mitigado hambrunas en ciertos países del Sahel africano. La inexistencia de sistemas de alerta precoz para prevenir los conflictos violentos es una de las carencias más graves del sistema internacional y de las Naciones Unidas en particular.

Para paliar de algún modo estas carencias y tratar de tener una visión integral del riesgo de ocurrencia de una crisis con consecuencias humanitarias graves, se están poniendo en marcha algunas iniciativas que, surgiendo del ámbito de las amenazas naturales o siconaturales, incluyen elementos de carácter antrópico vinculados con la violencia y el conflicto. Una de las iniciativas más desarrolladas y utilizadas en el sector humanitario es el índice de gestión de riesgos INFORM (acrónimo de INdex For Risk Management) que es una forma de entender y medir el riesgo de crisis humanitarias¹⁷³ y catástrofes, y en qué forma las condiciones que las provocan afectan al desarrollo sostenible. INFORM puede ayudar a identificar dónde y por qué pueden ocurrir las crisis y las catástrofes, para que podamos reducir los riesgos, generar resiliencia en la población y prepararnos y responder mejor.

La mayoría de crisis humanitarias y catástrofes pueden predecirse hasta cierto punto. Y, si bien no siempre pueden evitarse, a menudo es posible reducir en gran medida el sufrimiento que provocan. Por ejemplo, tras los 10.000 muertos que dejó el ciclón Orisha en la India en 1999, el Gobierno

172 Puede consultarse su actuación en <http://www.fews.net/> (consultada el 30 de septiembre de 2017).

173 Para INFORM una crisis (o emergencia) humanitaria es un acontecimiento o serie de acontecimientos que representa una amenaza crítica para la salud, la seguridad o el bienestar de una comunidad u otro gran grupo de personas, normalmente en una zona geográfica extensa.

invirtió en medidas de preparación y reducción del riesgo de desastres. En 2013, una tormenta similar dejó tan solo 38 muertos¹⁷⁴.

Evidentemente los conflictos violentos no siguen siempre patrones tan claros para la prevención, pero herramientas como INFORM, que valoran y ponderan las amenazas (también aquellas relacionadas con la conflictividad violenta), la vulnerabilidad, y la capacidad de afrontamiento, permiten valorar el riesgo y tomar medidas tempranas. INFORM está siendo utilizado y apoyado por numerosos organismos de carácter humanitario como OCHA (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios del ONU), DG-ECHO (Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea), entre otros. También por otros organismos como el Banco Mundial. En cualquier caso, se trata de iniciativas y propuestas aun incipientes que es preciso mejorar y consolidar, incorporando más y mejores variables políticas relacionadas con el conflicto y la violencia, y promoviendo su uso por los tomadores de decisión.

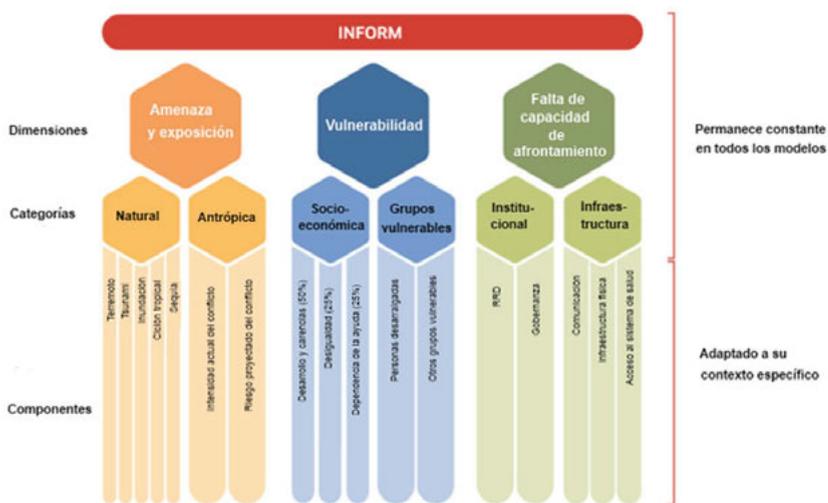


Gráfico 1. Variables consideradas por INFORM.

4.1.4 Diplomacia humanitaria

En línea con los esfuerzos de la llamada “*track two diplomacy*” (diplomacia de segunda vía) y otras formas de diplomacia alternativa, se ha ido configurando el concepto y la práctica de la diplomacia humanitaria que, aunque está más presente en la prevención secundaria, afecta también a

174 La evaluación de riesgos. INFORM Global. Interpretar y aplicar. Notas orientativas. <http://www.inform-index.org/> (consultada el 1 de octubre de 2017).

tareas de prevención primaria. Una definición clave del término de diplomacia humanitaria, la presenta como un concepto que:

“abarca las actividades llevadas a cabo por organizaciones humanitarias para obtener de autoridades políticas y militares el espacio donde funcionar con integridad. Estas actividades incluyen esfuerzos como preparar la presencia de organizaciones humanitarias en un país específico, negociar el acceso y monitorear los programas de asistencia y protección a las poblaciones civiles necesitadas, promover el respeto por la ley y las normas internacionales, apoyar individuos e instituciones indígenas, y participar en la reivindicación de objetivos humanitarios en diversos niveles¹⁷⁵”

Como todo concepto novedoso es utilizado con diferentes énfasis por diversas organizaciones y, en ocasiones, puede generar cierta confusión. Pese a ello, creemos que el análisis de su puesta en marcha en algunas situaciones, arroja un balance positivo¹⁷⁶.

Uno de los temas recurrentes al haberse popularizado el uso del término, es que la diplomacia humanitaria es puesta en marcha hoy por diversos actores. Ello hace que desde las ONG en algunos trabajos como el de Omar Ahmed Abenza se proponga que:

“La diplomacia humanitaria se utiliza hoy en día por actores humanitarios tanto estatales como no-estatales, y una distinción sólida entre los dos tipos distintos de actores es necesaria. Esta distinción favorece a los actores humanitarios no-estatales, ya que los actores humanitarios estatales están por defecto politizados. El hecho de que los actores estatales tengan mayores dificultades para actuar con imparcialidad y neutralidad, ya que en mayor o menor medida defienden los intereses del Estado, pone en cuestión sus intereses en la diplomacia y acción humanitarias. Por lo tanto, la mayor independencia de los actores humanitarios no-estatales los sitúa al mando de la diplomacia humanitaria en la batalla contra la continua politización del humanitarismo y la reducción del espacio humanitario¹⁷⁷”

En cualquier caso, es destacable que numerosos organismos humanitarios y Estados están estableciendo estrategias de diplomacia humanitaria que engloban sus acciones de incidencia, promoción del DIH, lobby, etc. tratando dar una coherencia que no tenían hasta ahora.

175 MINEAR, L. y SMITH, H., *Humanitarian diplomacy: Practitioners and their craft*, UN, 2007.

176 Para una discusión en profundidad puede verse *Conceptualización de la diplomacia humanitaria y su papel en las crisis humanitarias de Oriente Medio*. Cuadernos IECAH 18, 2016: <http://iecah.org/images/DocuOmar1.compressed.pdf> (consultada el 30 de septiembre de 2017).

177 ABENZA, O., op. cit., nota 186, p. 23.

4.2 Prevención secundaria

Es en este nivel donde, tal vez, las organizaciones humanitarias han actuado de modo más eficaz contribuyendo a mitigar las consecuencias de los conflictos violentos, prevenir la escalada de las violaciones del DIH, prevenir los desplazamientos forzados, haciendo incidencia sobre otros organismos para que tome medidas, etc.

4.2.1 Incorporación de enfoques preventivos a las actuaciones de asistencia y protección

Desde la perspectiva de las organizaciones humanitarias ha sido éste un ámbito en el que cada vez trabajan de modo más importante, incorporando mayor participación y fortalecimiento de las comunidades y países afectados por las crisis.

4.2.2 Acción sin daño

Una dura constatación como la de que la acción humanitaria podía incidir negativamente y tener impactos dañinos sobre los contextos de violencia, hicieron a las organizaciones humanitarias comenzar una reflexión más profunda sobre el cómo contribuir a minimizar estos posibles efectos e incidir en la prevención. Pasando de una ética de imperativo humanitario a una ética consecuencialista que trata de valorar el efecto real de sus acciones. ¿Cómo puede la ayuda humanitaria afectar al conflicto violento? Aumentando la violencia, alargando el conflicto, incrementando los enfrentamientos entre grupos, o por el contrario disminuyendo la violencia y acercando las soluciones. El pionero trabajo de Mary B. Anderson de “*Do no harm: how can aid support peace or war*¹⁷⁸” y otros trabajos similares desde los años noventa contribuyeron a incorporar aspectos de prevención de conflictos en el trabajo humanitario sobre todo en los niveles micro, es decir en lo que concierne a proyectos puntuales llevados a cabo por ONG u otros actores nacionales e internacionales.

Cada conflicto se desarrolla en un contexto diferente, y la ayuda del tipo que sea, cuando llega, pasa a formar parte de él. La ayuda no solo suministra bienes o servicios sino que, quiera o no, transmite también implícitamente mensajes y planteamientos éticos que son percibidos por los hipotéticos beneficiarios y que pueden contribuir a crear o agravar factores del conflicto. Así, si la ayuda se distribuye con parcialidad, si determinados clanes o grupos colaboran con los organismos de ayuda o les dan protección, pero

178 ANDERSON, M., *Do no harm. How can aid support peace-or war*, Boulder, Lynne Rienner Publishers Inc., 1999.

otros no, si el estilo de vida de los cooperantes es obscenamente superior al de aquellos a los que pretenden ayudar, por poner solo algunos ejemplos, esos hechos transmiten mensajes de desigualdad, toma de partido, frustración, diferente valor de la vida de unos y otros, etc. que agudizan tensiones, desconfianza, que crean el caldo de cultivo para una mayor beligerancia. Por otra parte en todos los conflictos, y sobre todo en lo que suele llamarse la economía política del conflicto, existen factores de unión o al menos de interés común entre las comunidades en conflicto que debieran ser en los que se centren los proyectos de cooperación de modo que creen lazos “conectores”. Obviamente también existen los factores contrarios que crean tensiones, división y como dice la autora son “capacidades para la guerra”. Por ello los organismos de ayuda deben conocer en profundidad el contexto del conflicto y el papel que la ayuda y sus mensajes implícitos pueden jugar en él, para con esos datos poder tomar decisiones y en el caso de que se tengan dudas sobre los riesgos de suministrar ayuda, adoptar la máxima hipocrática de no dañar.

El balance de esta nueva línea de reflexión y trabajo ha sido, sin lugar a dudas, muy positivo y para muchas organizaciones la “acción sin daño” o la “sensibilidad al conflicto” serían ya principios humanitarios esenciales. Y la mirada a cómo contribuir a la reducción de la violencia y a la prevención de conflictos, parte integrante de su trabajo humanitario.

4.2.3 Medidas para facilitar el respeto del DIH

Pese a que desde los orígenes del DIH se preveían e incluían en los Convenios de Ginebra y posteriormente en sus Protocolos adicionales algunas disposiciones sobre mecanismos de verificación de su cumplimiento, la realidad muestra que los actualmente existentes no están siendo utilizados. Un reciente estudio realizado por el CICR para los Estados participantes en el denominado “Proceso intergubernamental para el fortalecimiento del respeto del DIH” en el que participa España, que analiza tanto los instrumentos incluidos en el DIH, como en otros instrumentos internacionales o regionales, pone de manifiesto la debilidad de estos mecanismos y la falta de voluntad para aplicarlos¹⁷⁹.

Algunos de estos mecanismos, como el caso de las llamadas Potencias protectoras previsto en los art. comunes 8 y 9 de los Convenios de Ginebra de 1949 y en el art. 5 del Protocolo I de 1977, apenas se han aplicado en algún caso. En otros casos, mecanismos “blandos” como el que se proponían en la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en

179 ICRC, “Strengthening Compliance with IHL”: <https://www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-international-humanitarian-law-ihl-work-icrc-and-swiss-government> (consultada el 30 de septiembre de 2017).

diciembre de 2015, ni tan siquiera pudieron ser discutidos por la oposición de un elevado grupo de países, pese a haber sido preparado detalladamente durante los años previos por el CICR y el Gobierno suizo.

4.2.4 Acciones de incidencia

La incidencia o el testimonio son, junto a la asistencia y la protección, pilares básicos del trabajo humanitario. Desde la aparición en los años sesenta del pasado siglo de organizaciones como Médicos sin Fronteras y otras posteriormente que hacen de esta tarea algo esencial a su quehacer, estas acciones han cobrado un gran peso. En ocasiones vinculadas a actuaciones que podrían entrar dentro de la Diplomacia humanitaria, pero en otros casos con actuaciones de incidencia (advocacy) más cercanas a la denuncia pública.

4.3 Prevención terciaria

El ciclo de los posibles enfoques de prevención desde lo humanitario se cerraría con estas acciones después de las crisis que tratarían de contribuir a la prevención de futuras posibles atrocidades mediante la investigación de hechos, la incorporación de garantías de no repetición, o la sanción de las violaciones cometidas. La puesta en marcha de Tribunales Penales Internacionales ad hoc y la creación de la Corte Penal Internacional han sido, sin lugar a dudas, hitos en este aspecto.

4.3.1 Medidas para la verificación de hechos (fact finding). El caso de la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta (CIHE)

Un caso singular de instrumento de verificación de hechos es la CIHE, ya que ha sido creada por un Tratado y tiene un carácter permanente. Para ayudar a asegurar la protección debida a las víctimas de los conflictos armados, el art. 90 del Primer Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra incorpora el establecimiento de una Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta. La Comisión está dotada del poder de investigar denuncias de graves violaciones de los Convenios de Ginebra de 1949 y del Protocolo Adicional I y, a través de los buenos oficios, ayudar a restaurar “una actitud de respeto” hacia ellos. La Comisión contribuye, a través de varias actividades, a la implementación del DIH.

Al adoptar el art. 90 del Protocolo Adicional I, los Estados representados en la Conferencia Diplomática en Ginebra aceptan la competencia de la Comisión y actualmente son más de 75 Estados, demostrando que la investigación es fundamental para la implementación del derecho y a menudo indispensable para la reconciliación. Para aquellos que han experimentado injusticias y sufrimientos personales, es esencial que los hechos sean esta-

blecidos, que las causas de las violaciones sean reconocidas, y que sean tomadas las medidas apropiadas para prevenir que ocurran de nuevo.

En 1991, después de la aceptación de la competencia de la Comisión por 20 Estados parte del Protocolo Adicional I, estos Estados eligieron a los primeros 15 miembros de la Comisión por un período de cinco años. Desde entonces se han efectuado elecciones cada cinco años. La última elección tuvo lugar en Enero de 2017.

Para este propósito, la Comisión ostenta las siguientes competencias:

(i) Investigar cualquier hecho alegado como grave violación definida en los Convenios de Ginebra de 1949, el Protocolo Adicional I, o cualquier otra violación seria de los Convenios o del Protocolo (art. 90.c-i). Adicionalmente, la Comisión puede constituir una investigación en otras situaciones (art. 90.2-d). En ese contexto, la Comisión ha establecido su voluntad de investigar las violaciones del DIH en general, y en particular las que se producen en conflictos armados no internacionales, siempre con el consentimiento de las partes involucradas.

(ii) Ejercer buenos oficios en orden a facilitar la restauración de una actitud de respeto a los Convenios y al Protocolo Adicional I (art. 90.2-c-ii). Generalmente, esto significa que puede formular observaciones y sugerencias para promover el cumplimiento de los tratados por parte de las partes en conflicto. Esto puede ser adicional a su rol de investigación, según el art. 90.2-c-i).

(iii) Contribuir, en general, a la mejor implementación del DIH.

Para el cumplimiento de sus competencias de investigación y buenos oficios, la Comisión necesita el consentimiento de los Estados concernidos. En el caso de aquellos Estados que han aceptado la competencia de la Comisión a través de la correspondiente Declaración, este consentimiento se considera cumplido en relación con alegaciones hechas por cualquier otro Estado (art. 90.2-a). Sin embargo, el art. 90.2-d provee otra posibilidad en esos casos: incluso cuando una parte no ha aceptado la competencia de la Comisión, la Comisión puede actuar cuando cuenta con el consentimiento de todas las partes involucradas. Tal como explica el Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja:

“Esto significa que cualquier parte en un conflicto armado internacional, incluso si no es parte en el Protocolo, puede dirigirse a la Comisión en relación a alegar un grave quiebre o seria violación de los Convenios, lo que muestra la importancia de la creación de la Comisión¹⁸⁰”.

180 CICR, Actualización de los Comentarios de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales: <https://www.icrc.org/es/guerra-y-derecho/tratados-de-dih-y-el-dih-consuetudinario/convenios-de-ginebra> (consultada el 30 de septiembre de 2017).

La Comisión es un órgano de investigación y no un tribunal u órgano judicial; no realiza juicios. Emite informes sobre los hechos investigados y formula recomendaciones a las partes. La Comisión no puede hacer públicos estos informes y recomendaciones, a menos que las partes en el conflicto lo soliciten (art. 90.5-c).

La Comisión también ha expresado su disposición para actividades adicionales – cuando sea apropiado en colaboración con otros organismos internacionales, en especial con la Organización de las Naciones Unidas – con el propósito de asistir a las víctimas de los conflictos armados. Su disposición está basada en parte en los art. 89 y 1.1 del Protocolo Adicional I y el art. 1 común a los Convenios de 1949.

En mayo de 2017 la CIHE firmó un acuerdo con la OSCE para la investigación de un incidente ocurrido en Ucrania el 23 de Abril de 2017 en Pryshyb (Luhansk) y que causó la muerte de un miembro del personal paramédico de la Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM). El hecho fue investigado por la CIHE y sus conclusiones publicadas en septiembre de 2017, lo que constituye un primer caso de puesta en marcha de la Comisión.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Desde una perspectiva global, la comunidad humanitaria ha sido muy reticente a vincularse a cuestiones de prevención de conflictos violentos debido, entre otras razones, a los numerosos casos de instrumentalización y manipulación de lo humanitario por parte de actores políticos o militares que se incrementaron a finales del pasado siglo. El uso de lo humanitario, como decía Adam Roberts, como “mínimo común denominador” o “salida fácil para los Estados”¹⁸¹ en la respuesta internacional a las crisis, impidiendo, en casos como el de Sáhara Occidental o el conflicto palestino israelí, la transformación del conflicto, ahondó estas desconfianzas. La utilización de la ayuda humanitaria en las llamadas “misiones integradas” o enfoques integrados, y la confusión creada en numerosos conflictos armados sobre las líneas que separan la acción humanitaria de otros ámbitos del trabajo en los conflictos armados, han hecho que la mayor parte de organizaciones humanitarias hayan mantenido cierto alejamiento de estas actuaciones. Más aún los debates y la realidad de la intervención o la injerencia humanitaria.

Pese a ello, numerosas organizaciones humanitarias están tratando de incorporar aspectos preventivos de la violencia en su trabajo y las expe-

181 ROBERTS, A., “El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional del decenio de 1990”, Revista Internacional de la Cruz Roja, 1999: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdn87.htm> (consultada el 1 de octubre de 2017).

riencias en el terreno están dando buenos resultados. Por su presencia en el terreno, conocimiento, relación con las comunidades, etc. las organizaciones del sector tienen la posibilidad, basada en su legitimidad, de ser más activa en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz. Al mismo tiempo, la experiencia acumulada en la utilización de sistemas de alerta temprana ante otros eventos naturales, permitiría incorporar las informaciones y evidencias de las organizaciones humanitarias a sistemas de alerta temprana más globales.

Esta visión más amplia del quehacer humanitario sigue planteando debates y no es totalmente compartida en el sector, ya que algunas organizaciones ponen de relieve los riesgos de manipulación o de pérdida de la neutralidad a la que se expondrían.

En cualquier caso, el limitante más claro para una mayor y mejor incorporación de elementos humanitarios en la prevención de conflictos violentos, sigue siendo la falta de voluntad política de los Estados firmantes del DIH y el resto de instrumentos jurídicos de protección, para establecer mecanismos de seguimiento y verificación de su incumplimiento.

EL LUGAR DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS: EL CASO DE SIRIA

THE PLACE OF FORCED DISPLACEMENT IN CONFLICT PREVENTION: THE SYRIAN CASE

Joana ABRISKETA URIARTE¹⁸²

Resumen

Los conflictos armados constituyen una de las razones por las que la población civil se ve “forzada” a huir de su lugar de origen. Prueba de ello es que más del 55 % de los refugiados en 2016 procedían de tres países sumidos en sendos conflictos armados, Sudán del Sur, Afganistán y Siria. Aún más, precisamente provocar el desplazamiento de la población civil constituye hoy uno de los objetivos de los conflictos armados. De modo que prevenir los conflictos contribuiría a reducir el número de desplazamientos forzados. El texto revisa hasta qué punto la prevención del conflicto contempla la prevención del desplazamiento a la luz de los últimos documentos oficiales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). A continuación, analiza en qué medida las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas abordan los desplazamientos de la población siria en el marco del conflicto (2011-2017). Concluye que el interés por prevenir los desplazamientos forzados de la población civil comienza a introducirse en la agenda de la ONU, pero no se aprecia que esta actúe con carácter ni enfático ni coherente en el marco del conflicto sirio.

182 Profesora Titular de Derecho Internacional Público (Universidad de Deusto).

Palabras clave: Consejo de Seguridad; Corredores humanitarios; Crimen de guerra; Desplazamiento forzado; Prevención de conflictos; Pacto Mundial sobre Refugiados; Pacto Mundial sobre la Migración Segura, Ordenada y Regular; Refugiados; Siria; Zonas seguras.

Abstract

Armed conflicts are one of the reasons why civilian population is “forced” to flee from their places of origin. An evidence of this is that 55% of the refugees of 2016 came from three countries involved in an armed conflict, South Sudan, Afghanistan and Syria. Even more, provoking the displacement of civilian population constitutes nowadays one of the objectives of the logics of wars. Therefore, preventing conflicts would contribute to reduce forced displacement. The text reviews to what extent conflict prevention takes into account the prevention of forced displacements according to the most recent United Nations documents. As a continuation, it examines in which measure the Security Council of the United Nations deals with the Syrian population displacements in the frame of the conflict (2011-2017). It concludes that the interest for preventing forced displacements of the civilian population is beginning to be introduced in the United Nations agenda, but it can not be appreciated that it is being done in an emphatic and coherent manner as regards the Syrian conflict.

Key words: Conflict prevention; Forced displacement; Global Compact on Refugees; Global Compact on Safe, Orderly and on Regular Migration; Refugees; Humanitarian corridors; Security Council; Syria; Safe zones, War crimes.

1. INTRODUCCIÓN

Si tuviéramos que condensar en un interrogante la cuestión planteada en el presente estudio, la pregunta sería: ¿cómo puede el ordenamiento internacional dar cabida a la prevención del desplazamiento forzado de la población civil de una manera más efectiva? La respuesta, breve y obviamente, se acerca a la siguiente afirmación: dado que una gran mayoría de la población desplazada huye de los conflictos armados, si estos se previnieran, resolverían o evitaran, el número de desplazamientos forzados se reduciría. Por lo tanto, la prevención de los conflictos y la prevención de los desplazamientos forzados son dos términos conexos.

Precisamente, la función de prevenir los conflictos es intrínseca a la propia Organización de las Naciones Unidas, cuya Carta persigue tres objetivos

principales: la paz y la seguridad, el desarrollo y la protección de los derechos humanos. La prevención encuentra su inspiración más elocuente en el compromiso de los pueblos de las Naciones Unidas en “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra” recogido en el Preámbulo de la Carta. Además, el art. 2 (3) de la misma prevé que los Estados miembros deberán arreglar sus controversias por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia. El art. 33 (1) de la misma Carta dispone también que “las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución”¹⁸³. Precisamente, el que fuera Secretario General de la ONU, Dag Hammarskjöld, manifestó en su último informe ante la Asamblea General que es en este marco en donde el Consejo de Seguridad puede desempeñar su papel más importante:

*“ya directamente como foro ante el que puede plantearse para su debate cualquier controversia que amenace la paz y la seguridad, ya como órgano que directamente o por medio de agentes apropiados puede ayudar a las partes a lograr una solución y, mediante la diplomacia preventiva, puede prevenir el estallido de un conflicto”*¹⁸⁴.

Sin embargo, la propia noción relativa a la prevención de conflictos sugiere una infinidad de acciones que van más allá de la labor del Consejo de Seguridad. Otros órganos y agencias de la ONU han ido incorporando en sus agendas y políticas el enfoque preventivo. Se trata de un compromiso, no obstante, al que le cuesta coger cuerpo. Aunque tiene sustancia, le ha faltado diseño institucional y arquitectura. Precisamente, por su fuerza evocadora la prevención de conflictos es solemnemente reclamada, y por su imprecisión, es continuamente revisada.

El objeto central del presente capítulo es exponer hasta qué punto la prevención de conflictos, tal y como está concebida, alcanza al fenómeno del desplazamiento forzado. Esta perspectiva se justifica por cuatro razones. Primero, porque la atención que Occidente presta a la llamada “crisis de los refugiados” y el modo de abordarla esconde las verdades de una crisis migratoria *global* ante la que el ordenamiento internacional puede responder¹⁸⁵. En efecto, se trata de un problema que trasciende el millón de solici-

183 El artículo 33 (1) de la Carta de las Naciones Unidas especifica, aunque no de manera exhaustiva, que dicho arreglo pacífico se llevará a cabo: “[...] ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección”. A continuación, el art. 33 (2) prevé que “El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios”.

184 *Introducción a la Memoria Anual del Secretario General sobre la labor de la Organización (16 de junio de 1960-15 de junio de 1961)*, A/4800/Add.1, 1961, p. 3.

185 La naturaleza global de los problemas que acechan a la comunidad internacional es la idea

tantes de asilo y protección internacional que desde 2015 alcanza a los países de la Unión Europea (UE), y que, por supuesto, constituye un desafío en sí mismo, pero enmarcado en dicho contexto más amplio. La trascendencia no solo europea, sino internacional del fenómeno migratorio se pone de manifiesto en el hecho de que el incremento del número de refugiados afecta a todas las regiones del mundo en mayor o menor medida. De modo que el concreto tratamiento y la actual reforma que aborda la UE constituyen un reto en sí mismo, pero enmarcado en el flujo global del desplazamiento.

No en vano, el anterior Secretario General de la ONU Ban Ki-moon afirmó a mediados de 2016 que la lección enseñada por los últimos años es que “[...] los países no pueden resolver [los problemas derivados de los grandes desplazamientos de población] por sí solos”¹⁸⁶. Admitió al mismo tiempo que la más obvia limitación de la comunidad internacional ha sido su “incapacidad para prevenir y paliar los factores que obligan a los refugiados a huir”¹⁸⁷.

En segundo lugar, las migraciones en masa están directamente relacionadas con los *conflictos armados*¹⁸⁸. Conforme a los últimos datos del ACNUR, los refugiados proceden mayoritariamente de la República Árabe Siria (en adelante Siria), de Eritrea, de Sudán del Sur, de Afganistán y de Iraq, entre otros países¹⁸⁹. Todos ellos sumidos en *conflictos armados*. No es por tanto una novedad afirmar que una de las causas del desplazamiento forzado es la guerra y que esta y el desarraigo van unidos. De hecho, después de un periodo en el que el número de conflictos armados disminuyó, a partir de la segunda mitad de la presente década el número de conflictos ha crecido y este incremento e intensificación se ha manifestado en el aumento del desplazamiento forzado de la población¹⁹⁰. La migración forzada ha dejado de ser una consecuencia lateral del conflicto y se ha transformado en el componente clave de la lógica de la guerra moderna¹⁹¹.

Nuevamente, el actual Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, lo destacó en su informe relativo, precisamente, a la mediación: el número de grandes guerras civiles casi se triplicó en el decenio termi-

central, argumentada desde diferentes y sugerentes prismas, entre otros, del libro de GARCÍA SEGURA, C. (dir.), *La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo*, Madrid, Tecnos, 2016.

186 *En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, Informe del Secretario General*, A/70/59, de 21 de abril de 2016, párr. 3.

187 *Ibíd.*, párr. 19.

188 INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL, *Migrations de Masse*, 16^a Comisión 2017, pp. 121-123.

189 ACNUR, *Global Trends. Forced Displacement in 2016*, 2017.

190 *Ibíd.*

191 PELLATHY, Th., “The Incorporation of Displacement into the Logic of War: the Case of Kosovo”, en BOLESTA, A. (ed.), *Conflict and Displacement. International Politics in the Development World*, Białystok, Polonia, 2004, pp. 11-26.

nado en 2015. Entre 2011 y 2015, se incrementó en seis veces el número de muertes de civiles en conflictos, y 2014 ocupó el segundo lugar después de 1994, año del genocidio de Ruanda, como el más mortífero desde el final de la Guerra Fría¹⁹².

Ligado a lo anterior, este análisis también se explica porque una de las características de los conflictos contemporáneos es que la *población civil* es el objetivo, en sí mismo, de la violencia. Las normas del Derecho internacional humanitario sobre la protección de la población civil se violan de manera rutinaria y, ante tal desprotección, la población civil se ve forzada a huir, lo que a su vez constituye una infracción grave de dicho cuerpo de normas¹⁹³. Esto explica que el desplazamiento de la población civil sea una consecuencia del conflicto¹⁹⁴. El entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, en su informe al Consejo de Seguridad de 2010 manifestó que “el desplazamiento de la población civil, tanto interno como internacional, es una característica definitoria del conflicto dado que la población civil huye de la violencia o se ve forzada a huir”¹⁹⁵. Más recientemente, la nota conceptual presentada por Suecia en 2017, dentro del debate abierto del Consejo de Seguridad sobre el tema “Prevención de los conflictos y sostenimiento de la paz”, señalaba con claridad manifiesta el vínculo entre conflicto armado y desplazamiento:

*“En la actualidad, el mundo está siendo testigo de más conflictos violentos y cada vez más complejos de lo que ha visto en muchos decenios, conflictos que dejan tras de sí un nivel sin precedentes de desplazamientos”*¹⁹⁶.

192 *Actividades que llevan a cabo las Naciones Unidas para apoyar la mediación, Informe del Secretario General, A/72/115*, de 27 de junio de 2017, párr. 5. Véase ALLANSSON, M., MELANDER, E. y THEMNER, L., “Organized violence, 1989–2016”, *Journal of Peace Research*, vol. 54, núm. 4, 2017, pp. 574–587.

193 El art. 147 del IV Convenio de Ginebra recoge entre las infracciones graves “la deportación o el traslado ilegal”. El artículo 17 del Protocolo II de 1977 de los Convenios de Ginebra de 1949 y la norma 129 (b) recogida en la compilación del Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario también lo recoge.

194 Al mismo tiempo, el debilitamiento y la vulnerabilidad de la sociedad civil contribuye a que el conflicto se perpetúe.

195 *Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, S/2010/579*, de 11 de noviembre de 2010. El Informe señalaba dos motivos por los que en los conflictos armados intraestatales el riesgo para la población civil es mayor: por un lado, “los grupos armados intentan compensar su inferioridad militar recurriendo a estrategias que contravienen de manera flagrante el Derecho internacional, como atentar deliberadamente a la población civil, utilizando incluso la violencia sexual, atacar objetivos civiles como escuelas, proceder al secuestro y el reclutamiento forzado de civiles o servirse de ellos para proteger objetivos militares”; por otro lado, “las partes con superioridad militar, al combatir a un enemigo que a menudo es difícil de identificar, responden con métodos y medios bélicos que podrían contravenir los principios de distinción y proporcionalidad y causan aún más víctimas civiles”, párr. 8 del Informe citado en esta nota.

196 *Carta de fecha de 4 de enero de 2017 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Suecia ante las Naciones Unidas, S/2017/6*, 5 de enero de 2017, p. 5.

Ahora bien, el desplazamiento no solo constituye una consecuencia del conflicto, también puede causar nuevos conflictos y exacerbar los ya existentes. Cuando el país recibe de manera repentina, sin apoyo y sin resortes, y con carácter prolongado, un número desproporcionado de refugiados, se generan factores de riesgo que lo desestabilizan y repercuten en sus cimientos económicos y políticos y en su cohesión social¹⁹⁷.

A ello se añade el cuarto de los argumentos que llevan a estudiar el enfoque sobre los vínculos entre la prevención de los conflictos y el desplazamiento. Cuando falla la prevención, la ONU despliega operaciones humanitarias y de construcción de la paz que fuerzan su capacidad hasta sus propios límites: anualmente se destinan 25.000 millones de dólares en ayuda humanitaria, comparados con los 2.000 millones del año 2000, y sin alcanzar los 40.000 millones de dólares que realmente se precisarían¹⁹⁸. De manera que los costes de la ayuda humanitaria habrían de ser sopesados también con los beneficios que conllevaría la prevención¹⁹⁹.

Expuestas así las cosas, no es casual que el entonces candidato electo a Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, manifestara en la presentación de su visión sobre las Naciones Unidas en abril de 2016 que estas deben asumir un compromiso estratégico en la “cultura de la prevención”. Insistió en que la organización debe desarrollar una amplia arquitectura de paz que acoja la prevención, la resolución de conflictos, la construcción y el mantenimiento de la paz y el desarrollo a largo plazo²⁰⁰. Visión que coincidía con las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General sobre la paz sostenible a finales de abril del mismo año²⁰¹.

Con el fin de analizar hasta qué punto la prevención de conflictos acoge la prevención del desplazamiento forzado, el presente capítulo se estructura en dos partes. En la primera se recogen los hitos y documentos más rele-

197 La asunción de que las presiones migratorias pueden llegar a ser factores que contribuyen al conflicto fue señalada por la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) en 2011 cuando al referirse a los elementos del ciclo de un conflicto manifestó lo siguiente: “Teniendo en cuenta que los obstáculos para el bienestar económico y el desarrollo social, así como las amenazas para la seguridad del medio ambiente, incluido el deterioro del mismo, las catástrofes naturales y las causadas por el ser humano y sus posibles repercusiones en *las presiones migratorias pueden llegar a ser factores que contribuyen al conflicto*”, Decisión núm. 3/11, *Elementos del ciclo de un conflicto relacionados con el fomento de las capacidades de la OSCE en materia de alerta temprana, facilitación del diálogo y apoyo a la mediación, así como con la rehabilitación posconflicto*, MC. Dec 3/11/Corr. de 7 de diciembre de 2011 (cursiva añadida).

198 High Level Panel on Humanitarian Financing, *Report to the Secretary General. Too important to fail- Addressing the humanitarian financing gap*, 2016, p.v.

199 CHURRUCA, C., “Reflexions on Capacity Building for Conflict Prevention”, en BRIGAGCIO, C. y GALVAO, D. (eds.), *Paz e Diálogo entre Civilizações*, Río de Janeiro, Gramma, 2008, pp. 55-70.

200 GUTERRES, A., *Challenges and Opportunities for the United Nations*, carta de 4 de abril de 2016.

201 Resolución 2282 (2016) del Consejo de Seguridad, de 27 de abril, y Resolución de la Asamblea General 70/262, de 27 de abril de 2016. Ambas sobre la paz sostenible.

vantes del proceso de inclusión de la prevención de conflictos en la agenda de la ONU. A su vez, se identifican algunas de las razones por las que la prevención es el mecanismo menos desarrollado y más débil de entre los que componen la construcción de la paz. A continuación, la segunda parte del trabajo se centra en el análisis del vínculo entre el desplazamiento de la población siria y la prevención del conflicto desde el punto de vista de su tratamiento por el Consejo de Seguridad.

A través de esta doble aproximación ponemos de relieve que la prevención de conflictos se halla en un momento de tránsito. La atención al desplazamiento forzado empieza a cobrar relevancia, pero todavía muy tímidamente. En el plano de los hechos, como queda demostrado en el caso del conflicto sirio, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no puede perfilarse como el órgano más idóneo para asumir esta función por tratarse, lo que no constituye una sorpresa, de un órgano eminentemente político.

2. LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS: PRESENTE Y AUSENTE

La prevención de conflictos y la diplomacia preventiva se conciben como elementos clave de lo que de modo creciente se denomina “las infraestructuras de la paz”. La aproximación multisectorial se sitúa en el centro de la prevención, en el sentido de que abarca e involucra al conjunto de las dimensiones de la sociedad y se extiende en el tiempo²⁰². La prevención de conflictos supera la noción tradicional basada en el protagonismo exclusivo de ciertos actores de la paz (los actores estatales y las partes del conflicto) y traza la construcción de la paz desde una visión inclusiva que incorpora también a actores locales que han permanecido o permanecen al margen del conflicto²⁰³.

2.1 La prevención de conflictos traducida en múltiples acciones

El Secretario General Hammarskjöld en su último informe anual a la Asamblea General en 1961, citado en la introducción del presente capítulo, evocó el Preámbulo de la Carta. En sus palabras, la intención de “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra” revela lo siguiente:

“el concepto de una comunidad internacional cuyo instrumento y expresión es la Organización y en el cual las tendencias anárquicas en la vida internacional deben reprimirse introduciendo un sistema basado en tres pilares: la igualdad

202 GANSON, B. y WENNMANN, A., *Confronting Risk, Mobilizing Action. A Framework for Conflict Prevention in the Context of Large-Scale Business Investments*, International Policy Analysis, Friederich Ebert Stiftung, 2012.

203 LEDERACH, J.P., *The Moral Imagination: The Art and Soul of Building Peace*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

de derechos políticos, la igualdad de oportunidades económicas y el imperio de la ley".

El propio Hammar skjöld anticipó así que la prevención del conflicto engloba los tres pilares fundamentales que sirven para sedimentar el Estado y que se proyectan al ámbito internacional. Tres décadas después, el Secretario General de Naciones Unidas Boutros Boutros Ghali presentó lo que puede considerarse el punto de arranque en la construcción conceptual y oficial de la prevención de conflictos a través del informe del titulado "Un programa de paz"²⁰⁴. Este fue redactado como respuesta a la solicitud hecha por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Seguridad en la cumbre celebrada el 31 de enero de 1992, la primera reunión celebrada por dicho órgano a este nivel²⁰⁵.

La respuesta internacional ineficaz a las guerras de la antigua Yugoslavia hizo nacer a primeros de la década de 1990 lo que podría identificarse también como una "agenda para la prevención de conflictos". Prevé el documento que por *diplomacia preventiva* se entienden "las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que éstos, si ocurren, se extiendan"²⁰⁶. A partir de entonces, la diplomacia preventiva en estos términos tan genéricos es parte integrante de la prevención de conflictos. De ahí que a este término se hayan ido sumando un conjunto de funciones desagregadas que los posteriores informes de los Secretarios Generales han venido recogiendo²⁰⁷.

En esta evolución, un hito relevante quedó plasmado en la configuración de la prevención de conflictos en torno a dos tipos: la prevención operacional y la prevención estructural. La Comisión Carnegie sobre la Prevención de Conflictos Violentos había introducido esta distinción en su Informe final²⁰⁸ y el Secretario General Kofi Annan la recogió²⁰⁹. La prevención operacional se refiere a las medidas aplicables frente a una crisis inmediata y la prevención estructural engloba las medidas para velar por que no se presenten crisis en primer lugar o, si lo hacen, no se reproduzcan. Esta úl-

204 Un Programa de Paz, A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992.

205 Nota del Presidente del Consejo de Seguridad, S/23500, 31 de enero de 2002.

206 Un Programa de Paz, *op. cit.*, nota 204, párr. 20.

207 Pese al planteamiento teórico inclusivo sobre la prevención de conflictos, tendencia a la que se adhieren los informes de los Secretarios Generales, el Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas engloba dentro de la prevención de conflictos tres modalidades de acción: la diplomacia preventiva, la mediación y la construcción de la paz, en DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, *Prevención y Mediación*, www.un.org/undpa/en/diplomacy-meditation (consultada el 1 de septiembre de 2017).

208 COMISIÓN CARNEGIE SOBRE LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS VIOLENTOS, *Informe Final*, 1997.

209 *Prevención de los conflictos armados. Informe del Secretario General*, A/55/985-S/2001/574, de 7 de junio de 2001, párr. 8.

tima queda ligada al desarrollo económico y social basado en políticas de crecimiento equitativo y sostenible y en los pilares del imperio de la ley que reducen el riesgo de conflicto.

Es destacable también que al referirse a los costes humanos de la guerra el citado Informe del Secretario General identificara el desplazamiento²¹⁰. Hasta aquel momento ninguno de los documentos oficiales vinculaba la prevención de conflictos con los costes humanos generados por el desplazamiento forzado. Poco tiempo después el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas asumía así el compromiso lanzado por el Secretario General y adoptaba la Resolución 1366 (2001) de 30 de agosto, que llamaba a los Estados miembros y a las organizaciones regionales a apoyar el despliegue de estrategias comprensivas de prevención y destacaba las “consecuencias [de los conflictos armados] en la esfera humanitaria”²¹¹.

Por otro lado, el impulso de la prevención de conflictos está directamente ligado a la asunción de una aproximación a la seguridad centrada en la persona. Aunque inicialmente se había articulado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo²¹², la “seguridad humana” como referente de la agenda política general de Naciones Unidas cobra relevancia a partir de la Declaración del Milenio de 2005²¹³. En concreto, por lo que afecta a la prevención, el documento final de la Cumbre Mundial de 2005 renovó “solemnemente su compromiso de fomentar una *cultura de prevención* de los conflictos armados”²¹⁴. La misma constituiría un medio para hacer frente a

210 *Ibid.*, párr. 1.

211 No obstante, la Resolución 1366 (2001), del Consejo de Seguridad, de 30 de agosto, circunscribe la función de la prevención al “genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra”.

212 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1994.

213 *Documento Final de la Cumbre Mundial*, Resolución de la Asamblea General 60/1, de 24 de octubre de 2005, párr. 143. Concibe el documento la seguridad humana como “el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación”. Y añade: “Reconocemos que todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano. Con este fin, nos comprometemos a examinar y definir el concepto de seguridad humana en la Asamblea General”. Mary Kaldor defiende que al poner el acento en la seguridad del individuo en lugar de en la seguridad del Estado, la seguridad humana implica indisolublemente el respeto de los derechos humanos. Añade que al tratarse del derecho de las personas a vivir libres del temor y de la miseria el concepto abarca no solo los derechos civiles y políticos, sino también los derechos económicos sociales y culturales. En tercer lugar, la seguridad humana implica la traducción de la seguridad gobernada por el Derecho frente a la seguridad controlada mediante la guerra. Significa deshacer las diferencias entre la dimensión interna y la externa del Estado, esto es, superar la idea de que la seguridad interna se asocia al Derecho y a la política mientras que la seguridad externa conecta con la guerra y la diplomacia. Los significados asumidos internamente han de proyectarse externamente. En KALDOR, M., “Human Security”, *Society and Economy*, vol. 33, núm. 3, 2011, pp. 441-448. Véase sobre el concepto de seguridad humana, PÉREZ DE ARMIÑO, K. y MENDIA, I., *Seguridad humana. Aportes críticos al debate teórico y político*, Tecnos, Hegoa, 2013.

214 *Documento Final de la Cumbre Mundial*, *op. cit.*, nota 213, párr. 74.

los problemas “de seguridad y desarrollo”²¹⁵. Incluso, recogió el compromiso de “apoyar iniciativas destinadas a eliminar las causas de los desplazamientos de refugiados”²¹⁶.

Esta terminología se acerca a la empleada en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con la que se retoman los Objetivos de Desarrollo del Milenio²¹⁷. Además de mantener las prioridades de la erradicación de la pobreza, la salud, la educación y la seguridad alimentaria, incorpora otra serie de objetivos económicos, sociales y ambientales e incluso contempla el objetivo de construir “sociedades pacíficas, justicia para todos e instituciones inclusivas”²¹⁸. Queda reflejada la interdependencia entre desarrollo sostenible, gobernanza, derechos humanos, estado de derecho y paz. En la misma línea, el propio Departamento de Asuntos Políticos reconoce que la labor de la ONU en la prevención de conflictos se extiende más allá de la tradicional diplomacia preventiva hasta alcanzar una amplia constelación de entidades de Naciones Unidas que actúan en un amplio rango de dimensiones: la erradicación de la pobreza, el desarrollo, los derechos humanos y el estado de Derecho, la celebración de elecciones y la consolidación de instituciones democráticas y el control de armamento²¹⁹.

El pronunciamiento más reciente sobre el compromiso de abordar “las causas profundas de los grandes desplazamientos de refugiados” quedó recogido en la llamada Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, de 19 de septiembre de 2016²²⁰. Por primera vez los Jefes de Esta-

215 *Ibíd.*

216 *Ibíd.*, párr. 133.

217 Resolución 70/1 de la Asamblea General, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 21 de octubre de 2015. En el marco concreto de la mediación, el Secretario General presentó un informe sobre el fortalecimiento de la misma y sus actividades de apoyo teniendo en cuenta la experiencia de Naciones Unidas y el mismo manifestó en este Informe de 2009 que los mediadores necesitan contar con el apoyo de un equipo altamente capacitado y entre los componentes de dichos equipos se refiere a “los expertos en refugiados y desplazados internos”. Incluso, señala entre las actividades de la mediación la de fomentar el retorno de los refugiados y los desplazados internos, lo que en su momento constituyó un apunte innovador, en Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, S/PRST/2008/36, de 23 de septiembre de 2008 e Informe del Secretario General sobre el mejoramiento de la mediación y sus actividades de apoyo, S/2009/189, 8 de abril de 2009, párrs. 17 y 44.

218 *Ibíd.*, párr. 17. En tres ocasiones se refiere la Resolución 70/1 de la Asamblea General al desplazamiento forzado: primero, relaciona la escalada de los conflictos con las consiguientes crisis humanitarias y el desplazamiento de la población; en segundo lugar, al referirse al empoderamiento de las personas vulnerables alude a los refugiados, desplazados y migrantes; y en tercer lugar, insiste en el respeto pleno de sus derechos y el tratamiento humanitario a los mismos (párrs. 14, 23 y 29, respectivamente).

219 DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, *Prevención y mediación*, op. cit., nota 207.

220 Asamblea General, *Proyecto de resolución remitido a la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes en su septuagésimo período de sesiones, Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, A/71/150, 13 de septiembre de 2016 (Declaración de Nueva York).

do y de Gobierno se reunían en la sede de la ONU de Nueva York para debatir las cuestiones relacionadas con la migración y el refugio. El resultado fue la Declaración de Nueva York, que reafirma la importancia de los instrumentos legales vigentes para proteger a los refugiados y a los desplazados, y a su vez anuncia la adopción de dos nuevos “Pactos Mundiales”: uno sobre refugiados y otro sobre migrantes, prevista para 2018 en el seno de la Asamblea General.

La Declaración de Nueva York abre el potencial de la prevención como una nueva respuesta legal que podría ir colocando los cimientos del aún no construido puente entre la prevención de conflictos y la prevención del desplazamiento:

“12. *Estamos decididos a abordar las causas profundas de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes. E incluso a intensificar las gestiones para prevenir las situaciones de crisis en las etapas iniciales, sobre la base de la diplomacia preventiva*”.

“20. *Es necesario reflexionar sobre estrategias eficaces para garantizar de manera apropiada la prestación de asistencia a los desplazados internos y su protección y para prevenir y reducir esos desplazamientos*”²²¹.

También reconoce que los desplazamientos podrían reducirse si todas las partes en conflicto respetaran el Derecho internacional humanitario²²². Prevención y desplazamiento confluyen en estos párrafos como no había ocurrido nunca una en un documento de la Asamblea General. A su vez, señala que “los conflictos armados, la persecución y la violencia, incluido el terrorismo, se encuentran entre los factores que dan lugar a grandes desplazamientos de refugiados” y por ello asume el compromiso de “prevenir o resolver los conflictos por medios pacíficos”²²³. Convergen aquí por primera vez dos objetivos clave: a) abordar las causas profundas de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, y b) la prevención y la reducción de los mismos. Tal vez signifique que el *momentum* del acercamiento se esté perfilando ya que la Declaración de Nueva York añade lo que es más que un matiz. Ahora bien, no se puede perder de vista que tal confluencia aún ocupa un lugar periférico en la Declaración de Nueva York²²⁴.

221 *Ibid.*, párr. 12. Véanse también los párrs. 37, 43, 44, 58, 64, 80 y 84. La Agenda Europea de Migración también emplea los términos relativos a “las causas profundas de la migración”, en COM (2015) 240 final, de 13 de mayo de 2015, pp. 2, 8, 9, 10 y 12.

222 *Declaración de Nueva York, op. cit.*, nota 220, párr. 64.

223 *Ibid.*, párr. 64.

224 Por otro lado, uno de los aspectos que destaca Elspeth Guild sobre la Declaración de Nueva York es que ni en esta ni en el documento que le sigue (Zero Draft) existe mención alguna a la seguridad y al terrorismo. La migración se asume como una parte normal e inevitable de la cooperación internacional y del desarrollo respecto del que se requieren sistemas para gobernarla. GUILD, E. y GRANT, S., “Migration Governance in the UN: What is the Global Compact and What Does It Mean?”, en *Legal Studies Research Paper*, Queen Mary University London, núm. 252, 2017, p. 15.

Caben también algunas consideraciones críticas a los llamados en la traducción española Pacto mundial sobre la cuestión de los refugiados y Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular²²⁵. Precisamente, la primera observación es que el término “*global compact*” responde a la versión inglesa. En español se denomina “*pacto mundial*” y en francés “*pacte mondiale*” (aunque no como lengua oficial de las Naciones Unidas, el término en alemán es “*globalen Paktes*”)²²⁶. La pregunta entonces es por qué en inglés no se empleó la denominación “*global covenant*”. Tal vez sea una alusión deliberada al “*Global Compact*” de Naciones Unidas lanzado por Kofi Annan en 2005²²⁷, pero lo cierto es que tiene implicaciones desde el punto de vista legal. El término “pacto” recuerda a los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, esto es, a tratados internacionales de naturaleza claramente vinculante. De nuevo, hace su aparición otra forma más de *soft law* difícilmente exigible a los Estados en tanto que constituye un compromiso meramente político o, como mucho, es un compromiso jurídico indefinido.

Ahora bien, pese a que los futuros Pactos Mundiales podrían traducirse en instrumentos de *soft law*, también podrían resultar en un medio útil si aspiraran a comprometer a los Estados mediante la inclusión de normas técnicas, de estándares y de vías de acción, puesto que estas resultan a menudo difíciles de identificar y de medir por los tribunales sobre la base de las demandas individuales presentadas por los individuos. Naturalmente, siempre tendrán prioridad los tratados internacionales ratificados por los Estados frente al *soft law*, pero si este incide en el *comportamiento del Estado* puede servir de base en una fundamentación jurídica, o para la elaboración de nuevos instrumentos jurídicos²²⁸.

No obstante, el *soft law* no se traduce necesariamente en una mayor protección de los derechos humanos. Esto es particularmente evidente en el marco de la migración. También puede servir de base a otros instrumentos destinados a “gobernar” los desplazamientos, redactados con referencias

225 GAMMELTOFT-HANSEN, Th., “The Normative Impact of the Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration”, en GAMMELTOFT-HANSEN, Th., GUILD, E., MORENO-LAX, V., PANIZZON, M. y ROELE, I., *What is a Compact? Migrant’s Rights and State Responsibilities regarding the design of the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, Working Paper Series of the Raoul Wallenberg Institute for Human Rights, 2017, pp. 8-11.

226 ROELE, I., “What are the forms of UN international agreements/understandings and what is their legal effect?”, en GAMMELTOFT-HANSEN, Th., GUILD, E., MORENO-LAX, V., PANIZZON, M. y ROELE, I., *What is a Compact? op. cit.*, nota 224, pp. 13-19, Working Paper Series of the Raoul Wallenberg Institute for Human Rights, 2017.

227 *Ibid.* Sobre el mismo véase PETERSMAN, E., “Time for a United Nations ‘Global Compact’ for Integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations: Lessons from European Integration”, *European Journal of International Law*, vol. 13 (3), 2000, pp. 621-650.

228 GUILD, E., “Conclusions”, en GAMMELTOFT-HANSEN, Th., GUILD, E., MORENO-LAX, V., PANIZZON, M. y ROELE, I., *What is a Compact?, op. cit.*, nota 224, pp. 38-40.

a los derechos humanos en sus preámbulos, pero que a su vez promueven prácticas contrarias a las obligaciones derivadas de los mismos o, al menos, de dudosa legalidad. Sirve como ejemplo el Pacto UE-Jordania de 2016²²⁹, o la más conocida Declaración UE-Turquía del mismo año²³⁰.

Por otra parte, como señala Thomas Gameltoft-Hansen, los pactos serán útiles si cubren un vacío normativo²³¹. En este sentido, la necesaria colaboración entre los Estados para abordar los desafíos del desplazamiento ha traído consigo una idea que se repite, la de “compartir la responsabilidad” recogida en los Pactos Mundiales, pero ni se trata de un concepto nuevo ni, más importante, reemplaza a la responsabilidad particular de cada Estado.

Con todo, de la lectura de las aportaciones precedentes se puede inferir que la prevención de conflictos tiende a envolver múltiples dimensiones, fundamentalmente estructurales. Transciende así aquella expresión de la diplomacia preventiva reflejada en la labor de los enviados a las zonas de crisis con el fin de fomentar el diálogo, el compromiso y la resolución pacífica de la tensión. Puede implicar al Consejo de Seguridad y al propio Secretario General a través del ejercicio de los buenos oficios, bien personalmente, bien mediante sus agentes diplomáticos²³². Hoy la prevención de conflictos abarca todas las dimensiones que contribuyen a sentar las bases de la construcción de la paz. Por este motivo, los desplazamientos forzados no pueden serle ajenos.

2.2 La prevención de conflictos: el talón de Aquiles de la construcción de la paz

De la lectura de los documentos oficiales que emanan de la ONU se infiere al mismo tiempo el anhelo por fomentar la prevención de conflictos y las dificultades con las que la Organización se encuentra para materializar este deseo. Pese a las declaraciones de intenciones a favor de fortalecer la prevención de conflictos, no hace muchos años el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz destacó que la “cultura de la pre-

229 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Join (2016) 41 final Anexo 1, Pacto UE-Jordania, Bruselas 20 de septiembre de 2016, ANEXO a la propuesta conjunta de DECISIÓN DEL CONSEJO relativa a la posición de la Unión en el seno del Consejo de Asociación establecido por el Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino Hachemita de Jordania, por otra, con vistas a la adopción de las Prioridades de la Asociación UE-Jordania y del Pacto anejo.

230 Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016, nota de prensa.

231 GAMMELTOFT-HANSEN, Th., “The Normative Impact of the Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration”, en GAMMELTOFT-HANSEN, Th., GUILD, E., MORENO-LAX, V., PANIZZON, M. y ROELE, I., *What is a Compact?*, *op. cit.*, nota 224, pp. 8-12.

232 RAMCHARAN, B., “The Good Offices of the United Nations Secretary-General in the Field of Human Rights”, *American Journal of International Law*, vol.76, núm.1, 1982, pp. 130-141; y, O'DONOGHUE, A., “Good Offices: grasping the place of law in conflict”, *Legal Studies*, vol. 34, núm. 3, 2014, pp. 469-496.

vención” aún no se había materializado y que las recomendaciones y las resoluciones no habían sido implementadas²³³.

Las limitaciones y debilidades de la prevención de conflictos se explican por diferentes motivos. En primer lugar, la gran mayoría de los conflictos de la posguerra fría han tenido lugar en el interior de los Estados. En tales contextos, los intentos de promover la diplomacia preventiva —a través de mediadores internacionales u otros servicios diplomáticos— fueron rechazados por los propios gobiernos, pues los consideraban una forma de intervención en sus asuntos internos.

Además, no solo se trata de conflictos armados internos. No resulta una novedad constatar que los conflictos interestatales dieron paso a guerras civiles de gran escala que a su vez están siendo reemplazadas por nuevas formas de transmisión del terror. La escalada creciente de la criminalidad violenta y organizada y las formas contemporáneas de ejercicio de la misma, sostenida por redes transnacionales, plantea nuevos desafíos en la definición del conflicto armado al tiempo que obliga a revisar los mecanismos preventivos²³⁴. Incluso, las dinámicas temporales y espaciales de la violencia colectiva llevan a cuestionar la estructura y los estándares de la ONU para responder a las nuevas crisis²³⁵. El reto consiste en definir qué tipo de seguridad y arquitectura política preventiva cabe construir en los Estados con un territorio y una población absolutamente fragmentados.

En segundo lugar, existen en el mundo más conflictos en los que la violencia latente podría estallar que aquellos en los que realmente los actos violentos están ya teniendo lugar. La ONU (principalmente el Consejo de Seguridad) raramente dispone de los consensos, del tiempo y de los recursos para hacer frente de modo efectivo a los conflictos violentos, de modo que no sorprenden sus limitaciones para impulsar intervenciones en disputas cuya violencia podría escalar pero aún no lo ha hecho.

Que los mecanismos para poner en marcha la prevención de conflictos son objetables lo reconoció el anterior Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-moon. Resultan elocuentes las palabras que dan inicio a su informe de 2015:

“Es difícil escribir sobre la prevención de conflictos en el momento actual. Hace cinco años que se libra una guerra civil en Siria. El conflicto y la anarquía persisten en partes del Iraq, Libia, Nigeria, la República Centroafricana, Sudán

233 Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuestras ventajas en pro de la paz—políticas, alianzas y personas, A/70/95-S/2015/446, 17 de junio de 2015, p.11.

234 DEL FRATE, A., KRAUSE, K. y NOWAK, M., *Global Burden of Armed Violence. Report 2015: Every Body Counts*, Geneva Declaration of Armed Violence and Development, Ginebra, 2016.

235 MUGGAH, R., *Conflict Prevention and Preventive Diplomacy: What Works and What Doesn't?*, International Peace Institute, Nueva York, 2012; *Global Burden of Armed Violence, Report 2015: Every Body Counts*, 2015.

del Sur, Ucrania, el Yemen y otros países. Los conflictos cada vez se presentan más complejos e irresolubles y acarrearán pérdidas humanas y financieras más intolerables”²³⁶.

Las palabras de impotencia del Secretario General se enmarcan a su vez en un contexto mundial en el que, por un lado, el multilateralismo es contestado²³⁷ y, por otro lado, ningún Estado ejerce un liderazgo indiscutible²³⁸. Además, y no por obvio menos importante, los pobres consensos políticos alcanzados en el seno del Consejo de Seguridad constituyen el mejor reflejo de los límites de dicho órgano, aspecto este último que se señala más adelante con respecto al conflicto sirio.

Por último, constituye también una limitación para la prevención de conflictos el hecho de que la perspectiva empírica en este caso sea más difícil que en otros campos. Las evidencias de que el conflicto se ha prevenido, es decir, los datos que muestran el número de conflictos que han sido anticipados y atajados, son menos tangibles que otras funciones llevadas a cabo por la ONU. El resultado óptimo en la prevención es la ausencia de conflicto. Esta se alcanza por medio de un vasto número de intervenciones discretas para las que resulta complicado determinar cuándo y quién merece el reconocimiento por la acción preventiva²³⁹.

Expuestas así algunas de las razones que explican la brecha entre las declaraciones de intenciones sobre la prevención de conflictos y los obstáculos que presenta la realidad, analizamos a continuación las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad con relación al problema concreto del desplazamiento en Siria.

236 *Informe del Secretario General sobre las Naciones Unidas y la prevención de conflictos: renovación del compromiso colectivo*, S/2015/730, 25 de septiembre de 2015, párr. 1.

237 MORSE, J. y KEOHANE, R., “Contested Multilateralism”, *Review of International Organizations*, núm. 94, 2014, pp. 385-414.

238 BREMER, I., *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World*, Portfolio, Penguin, 2012.

239 No obstante, el Secretario General Ban Ki-moon se encargó de recoger una serie de ejemplos en el informe *Diplomacia Preventiva: Obtención de resultados*. Entre ellos, se refirió a la labor del Enviado Especial a los Grandes Lagos, en la República Democrática del Congo, en 2008, que se tradujo en un conjunto de acuerdos de desmovilización y desarme de los grupos rebeldes y a la reunión en 2009 de los Presidentes Kagame y Kabila, celebrada por primera vez en años, a partir de la cual, Ruanda y República Democrática del Congo restablecieron las relaciones diplomáticas; en Kenya en 2008, tras la violencia generada en el momento posterior a las elecciones, el despliegue de un proceso dirigido por la Unión Africana bajo la dirección de Kofi Annan y acompañado por un equipo de Naciones Unidas facilitó el acuerdo y sirvió para evitar un eventual conflicto y preparó las bases para la adopción de una nueva Constitución, en *Informe del Secretario General, Diplomacia Preventiva: Obtención de resultados*, S/2011/522, de 26 de agosto de 2011, párr. 19.

3. LA PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN SIRIA: LA POSICIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Cabe tan solo recordar que el conflicto entre el Gobierno de Bashar-al-Asad y la oposición siria compuesta por diversas facciones y partidos políticos se ha cobrado más de 312.000 vidas —un tercio de ellos civiles—²⁴⁰ y ha forzado a huir de su hogar a la mitad de los 23 millones de sirios que habitaban el país en 2011²⁴¹. Sin duda, la función de prevenir el conflicto correspondía al Estado sirio. Sin embargo, el enfrentamiento entre el gobierno y los grupos armados implicados refleja todo salvo la intención de ajustar los intereses de acuerdo con el orden internacional establecido. Menos aún, la intención de atajar el desplazamiento de la población. Ante la intensificación de la violencia y la prolongación del conflicto, y dado que la Carta de Naciones Unidas confiere al Consejo de Seguridad la función de mantener la paz y la seguridad internacional, la ONU no escapa a las críticas por no haber ni prevenido ni frenado el conflicto.

La crisis siria no escaló de manera tan rápida como había ocurrido en Libia pocos meses antes. Al contrario, se recrudeció gradualmente a través de un ciclo de protestas populares y represión gubernamental iniciado en marzo de 2011. Posiblemente, la idea de evitar la confrontación con el Presidente Al-Assad, considerado en aquel momento el probable autor de la reforma del país, llevó a las potencias occidentales a no involucrarse en la diplomacia preventiva durante los primeros meses de las revueltas²⁴².

Fue a partir de octubre de 2011 cuando se planteó en el seno del Consejo de Seguridad la necesidad de adoptar medidas favorables a la búsqueda de un acuerdo político. Sin embargo, la división interna en el Consejo de Seguridad, traducida en dos importantes obstáculos relacionados, hizo difícil que el mecanismo prosperara.

El primer desacuerdo estriba aún en la interpretación de los hechos: un grupo de los Estados miembros del Consejo de Seguridad describe el origen del conflicto a partir de los actos de represión cometidos por el gobierno sirio contra las protestas antigubernamentales en la primavera de 2011²⁴³; y por su parte, el gobierno sirio se muestra como la víctima de la violencia en

240 Véase, respecto de los numerosos grupos armados y una propuesta de clasificación de los mismos, GUTIÉRREZ ESPADA, C., “El conflicto en Siria (2011-2014) a la luz del Derecho Internacional y de la (geo)política”, *Revista UNISCI*, núm. 37, enero 2015, pp. 99-131.

241 Según los datos del ACNUR, 7.6 millones son desplazados internos y 5.5 millones han salido del país, ACNUR, *op. cit.*, nota 189, p. 16.

242 GOWAN, R. y PINHEIRO, P.S., “Syria”, en GENSER, J. y UGARTE, B., *The United Nations Security Council in the Age of Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 434-453.

243 Véanse por ejemplo los discursos de Portugal, Francia, Estados Unidos y Alemania en S/PV.6627, de 4 de octubre de 2011, pp. 5, 2, 8 y 10 respectivamente; y los de Francia y de Marruecos, Alemania, Reino Unido y Colombia en S/PV.6711, de 4 de febrero de 2012, p. 2 para los dos primeros, p. 4 respecto de Alemania y p. 7 respecto de los dos últimos países.

el país y aduce que su gobierno lucha contra los terroristas y que es víctima de conspiraciones extranjeras²⁴⁴. A esta línea de argumentación se une Rusia, acompañada por China, amén de los intereses geoestratégicos y comerciales que subyacen en el apoyo a Siria.

El segundo escollo fundamental que divide al Consejo de Seguridad es el del tipo de medidas a adoptar como respuesta a la crisis. La imposición de sanciones al gobierno sirio, el cambio de régimen y el envío del caso a la Corte Penal Internacional representan el núcleo central de la controversia²⁴⁵. Precisamente, la primera propuesta de resolución vetada por Rusia y por China incluía la posibilidad de dictar sanciones contra el gobierno sirio si no cumplía la referida resolución²⁴⁶. Rusia dejó clara desde un principio su posición contraria a la intervención militar²⁴⁷. El segundo borrador de resolución vetado también por Rusia y China expresaba el apoyo a una propuesta de la Liga de Estados Árabes que demandaba la retirada del Presidente Al-Assad²⁴⁸.

Fruto de estas desavenencias, desde el estallido del conflicto hasta la fecha, es decir, durante los últimos siete años, el Consejo de Seguridad solo ha podido adoptar trece resoluciones relacionadas con el conflicto —siete propuestas han sido vetadas por Rusia, acompañada de China en cinco oca-

244 BLACK, I., “Syrian President Assad Blames ‘Conspiracies’ for Crisis”, *The Guardian*, 10 de enero de 2012.

245 GIFKINS, J., “The UN Security Council Divided: Syria in Crisis”, *Global Responsibility to Protect*, núm. 4, 2012, pp. 377-393.

246 S/2011/612, 4 de octubre de 2011. Entre tanto, el Presidente del Consejo de Seguridad consiguió presentar una Declaración en la que expresaba su “grave preocupación por el deterioro de la situación en Siria”, se dirigía de manera explícita a las autoridades sirias y condenaba “las violaciones generalizadas de los derechos humanos y el uso de la fuerza contra civiles por las autoridades sirias”. También lamentaba “la falta de progresos por parte de dichas autoridades en el cumplimiento de los compromisos de reforma anunciados”, en S/PRST/2011/16, de 3 de agosto de 2011, párrs. 4, 5, 6 y 7. Pocos meses después, en octubre del mismo año, Francia, Portugal y el Reino Unido presentaron un borrador de resolución que recogía varios de los términos de la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad en S/2011/612, 4 de octubre de 2011), pero fue vetada por Rusia y China, S/PV.6627, 4 de octubre de 2011.

247 CHARAP, S., “Russia, Syria and the Doctrine of Intervention”, *Survival*, núm. 55, 1, 2013, pp. 35-41. Rusia sostuvo que la situación en Siria no podía ser considerada en el Consejo separadamente a la experiencia libia. Rusia recordó este hecho explícitamente después de vetar la primera resolución, e hizo constar que su rechazo a una intervención militar no había sido tenida en cuenta. A la luz de los hechos conocidos en Libia, esto solo podía poner al Consejo de Seguridad en alerta. (S/PV.6627, 4 de octubre de 2011, p. 4). Véase, BENNETTS, M., “What’s Behind Russia’s Stance on Syria?”, *RIA Novosti*, 31 de mayo de 2012, en <https://sputniknews.com/analysis/20120531173776552/> (consultada el 8 de septiembre de 2017).

248 S/2012/77, 4 de febrero de 2012.

siones²⁴⁹—. Concretamente, en 2011 no adoptó resolución alguna²⁵⁰; en 2012 adoptó tres resoluciones²⁵¹; en 2013 se aprobó una resolución; tanto en 2014 como en 2015 fueron dos las resoluciones emitidas, mientras que en 2016 se aprobaron cinco y por el momento ninguna resolución ha sido adoptada en 2017. De entre todas ellas, son seis las Resoluciones del Consejo de Seguridad que se refieren, bien de manera expresa bien implícita, al desplazamiento forzado²⁵².

Dicho esto, de la lectura del conjunto de las resoluciones que abordan de algún modo el desplazamiento de la población civil cabe hacer la siguiente clasificación: las que aluden a la necesidad de crear las condiciones necesarias para el regreso de los refugiados y al establecimiento de zonas seguras; las que exigen el acceso de las organizaciones humanitarias al país; y las que describen el uso de armas químicas como amenazas a la paz y la seguridad internacional.

3.1 La creación de las condiciones necesarias para el regreso de los refugiados y las zonas seguras

Guiados por la Resolución 2254 (2015) del Consejo de Seguridad, de 18 de diciembre —calificada por el Secretario General como la guía para establecer una agenda de diálogo y transición en Siria²⁵³—, el 4 de mayo de 2017

249 Las Resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad sobre Siria son las siguientes: Resolución 2042 (2012) de 14 de abril, Resolución 2043 (2012) de 21 de abril, Resolución 2059 (2012) de 20 de julio, Resolución 2118 (2013) de 27 de septiembre, Resolución 2139 (2014) de 22 de febrero, Resolución 2165 (2014) de 14 de julio, Resolución 2209 (2015) de 6 de marzo, Resolución 2254 (2015) de 18 de diciembre, Resolución 2268 (2016) de 26 de febrero, Resolución 2314 (2016) de 31 de octubre, Resolución 2319 (2016) de 17 de noviembre, Resolución 2328 (2016) de 19 de diciembre, Resolución 2332 (2016) de 21 de diciembre. Los vetos y el debate sobre los mismos se recogen en los documentos siguientes: S/2011/612, de 4 de octubre de 2011; S/2012/77, de 4 de febrero de 2012; S/2012/538, de 19 de julio de 2012; S/2014/348, de 22 de mayo de 2014; S/2016/846, de 8 de octubre de 2016; S/2016/1026, de 5 de diciembre de 2016 y S/2017/315, de 12 de abril de 2017.

250 El único texto propuesto fue vetado por Rusia y por China, en S/PV. 6627, 4 de octubre de 2011. A iniciativa de los países europeos, en abril de 2011 los miembros del Consejo de Seguridad intentaron alcanzar un acuerdo para publicar un Comunicado ante la prensa sobre Siria —el más “suave” de los instrumentos del Consejo de Seguridad—, pero no pudo alcanzarse. What’s in Blue, “Insights on Syria”, *Security Council Report*, 27 de abril de 2011: <http://what-sinblue.org/2011/04/insights-on-syria-1.php> (consultada el 8 de septiembre de 2017).

251 También Rusia y China vetaron una propuesta S/2012/77, de 4 febrero de 2012.

252 Se refieren de modo explícito al desplazamiento de la población civil las siguientes: Resolución 2254 (2015) de 18 de diciembre, Resolución 2319 (2016), de 17 de noviembre, y Resolución 2332 (2016) de 21 de diciembre; y lo hacen de modo implícito: Resolución 2118 (2013), de 27 de septiembre, Resolución 2268 (2016) de 26 de febrero y Resolución 2314 (2016) de 31 de octubre.

253 S/PV.7774, 21 de septiembre de 2016, p. 3. Sin que sea el aspecto central del texto, en la Resolución 2254 (2015) el Consejo de Seguridad “recalca la necesidad urgente de crear las condiciones necesarias para el regreso seguro y voluntario de los refugiados y desplazados internos a sus zonas de residencia y la rehabilitación de las zonas afectadas de conformidad con el derecho internacional, incluido las disposiciones aplicables de la Convención y el Pro-

la República Islámica de Irán, la Federación Rusa y la República de Turquía firmaron un “Memorándum sobre la creación de una Zona de Distensión en la República Árabe Siria” con el fin de reducir el nivel de tensión militar y garantizar la seguridad de los civiles en el país²⁵⁴.

El Memorándum recoge dos consideraciones relacionadas con el desplazamiento al menos indirectamente: en primer lugar, las partes expresan la determinación de rebajar el nivel de tensión militar y de proveer seguridad a la población civil, y en segundo lugar, prevé el establecimiento de zonas seguras para evitar incidentes y enfrentamientos militares²⁵⁵. Respecto de esta última cuestión el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados había advertido tres meses antes que no se daban las condiciones para establecer zonas seguras en Siria²⁵⁶.

El conflicto sirio ha reabierto el debate sobre la creación de “zonas seguras”, también denominados “lugares seguros” y “zonas neutras”, cuyo fin es delimitar áreas geográficas determinadas en las que la población civil se vea protegida. Contribuyen también a evitar que la población civil tenga que solicitar refugio fuera del país y a persuadir a los refugiados para que retornen a sus lugares de origen²⁵⁷. Aunque puede verse como una alternativa humanitaria frente al riesgo que en sí mismo envuelve el huir del propio país, debieran de concurrir una serie de condiciones legales y prácticas para que la esperada seguridad quede garantizada en tales zonas. La caída del área segura de Srebrenica en Bosnia en 1995 constituye un precedente que habría que tener en cuenta. Es decir, pueden constituir la mejor respuesta a la población atrapada en un conflicto, pero solo si dispensan tal protección conforme al Derecho internacional²⁵⁸.

toocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, párr. 14.

254 Instituto de Investigación de Medios del Medio Oriente, Reporte Diario, núm. 6910, mayo 2017: <http://www2.memri.org/espanol/memorandum-sobre-la-creacion-de-zonas-de-distension-en-siria/28040> (consultada el 5 de septiembre de 2017). El Memorandum fue aprobado dentro del marco de la cuarta ronda de conversaciones de Astana. El mismo prevé que las zonas de distensión se establecerán en cuatro regiones: la provincia de Idlib y algunas partes de las provincias vecinas (Latakia, Hama y Alepo), el área norte de la provincia de Homs, el barrio Ghouta en Damasco y partes del sur de Siria (Deraa y Quneitra).

255 Memorando sobre la creación de zonas de distensión en Siria, 4 de mayo de 2017, punto 2.

256 El Alto Comisionado, Filippo Grandi, había declarado: “Let’s not waste time planning safe zones that will not be set up because they will not be safe enough for people to go back. [...] Let’s concentrate on making peace so that everything becomes safe. That should be the investment”, en “UNHCR chief says safe zones would not work in Syria”, *Reuters World News*, 3 de febrero de 2017: <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-unhcr/unhcr-chief-says-safe-zones-would-not-work-in-syria-idUSKBN1512CO> (consultada el 15 de septiembre de 2017).

257 Los corredores humanitarios constituyen el necesario complemento a las zonas seguras pues permiten a las organizaciones humanitarias acceder a dichas zonas y pueden ser también la vía de escape si la zona deja de ser segura.

258 GILBERT, G. y RÜSCH, A.M., “Creating safe zones and safe corridors in conflict situations: Providing protection at home or preventing the search for asylum?”, *Policy Brief 5*, Kaldor Centre for International Refugee Law, Australia’s Global University, 2017, pp.1-19, p. 1.

Dado que el “Derecho de las zonas seguras” aún no está desarrollado en el Derecho internacional, Geoff Gilbert y Anna Rüsç defienden la aplicabilidad, por analogía, de una serie de instrumentos legales en dichos espacios²⁵⁹. Para empezar, como es sabido, el Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 prevé la concesión del estatuto de refugiado a quien no recibe protección en su propio país. Quien podría convertirse en refugiado (*would be refugee*) puede considerar la oportunidad de huir dentro del propio país, es decir, buscar “protección interna alternativa” en otro lugar del país. Por consiguiente, cabe aplicar las normas sobre dicho tipo de protección —que también precisan de un mayor y más profundo desarrollo puesto que se aplican en términos negativos para denegar el refugio en un país extranjero cuando existen probabilidades de protección en el propio—. Por otro lado, aunque no son vinculantes, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998 establecen un conjunto de estándares mínimos aplicables, y por tanto, relevantes en este contexto. Así mismo, el Protocolo II de 1977 de los Convenios de Ginebra dispone que se emprenderán “acciones de socorro a favor de la población civil cuando la misma esté padeciendo privaciones extremadas por falta de abastecimientos indispensables para su supervivencia”. El establecimiento de zonas seguras puede enmarcarse dentro de una acción de socorro²⁶⁰. Finalmente, el Derecho internacional de los derechos humanos ofrecería parámetros aplicables a las zonas seguras ya que las mismas solo podrán serlo si los derechos humanos —y la seguridad humana— quedaran garantizados.

La cuestión es determinar si la propuesta de Turquía, Irán y Rusia de establecer zonas seguras es “estrictamente humanitaria”, o si por el contrario viene motivada por el deseo de proteger las propias fronteras respecto de los dos primeros países (también puede aspirar a ambos objetivos). Pero un desafío aún más relevante, de orden práctico, es el que se le plantea al ACNUR cuando tiene que cumplir su mandato —apolítico— de protección a los refugiados en zonas que proceden de una decisión de naturaleza política. El cumplimiento de sus funciones en una zona creada por un Memorandum entre varios países o por el Consejo de Seguridad, con o sin el consentimiento del Estado territorial, plantearía dificultades operativas. Aún más, si la zona segura obstruyera el derecho del individuo a solicitar asilo fuera de su país, ¿cómo habría de responder el ACNUR?

3.2 El acceso humanitario

El Consejo de Seguridad señala de manera reiterada que las autoridades sirias deniegan la prestación efectiva de asistencia humanitaria en las zonas

259 *Ibíd.*

260 Art. 18 (2) del Protocolo II de los Convenios de Ginebra de 1949.

controladas por la oposición. En concreto, la desautorización de los convoyes humanitarios y las restricciones de la población civil a la atención médica llevaron a Australia, Jordania y Luxemburgo a presentar el proyecto de la Resolución 2165 (2014) de 14 de julio, que puede titularse como “la Resolución sobre el acceso humanitario”²⁶¹. Aprobada por unanimidad, se decidió a través de la misma que los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y sus asociados estarían autorizados a emplear rutas a través de las líneas del conflicto y los cruces fronterizos de Turquía, Iraq y Jordania. Al mismo tiempo, estableció un mecanismo de vigilancia bajo la autoridad del Secretario General de Naciones Unidas para supervisar la carga de los envíos de socorro humanitario. El consentimiento de las autoridades sirias no sería necesario.

Se trata de una Resolución operativa e innovadora, cuya finalidad es garantizar la entrega de la ayuda de manera rápida y eficiente a todas las personas necesitadas, independientemente del lugar de Siria en el que se encuentren. Da prioridad a que las organizaciones humanitarias puedan acceder a la población civil.

Unido a esto, reitera que el deterioro de la situación humanitaria constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacional. Más señaladamente, en la Resolución 2332 (2016) expresa que “el *deterioro de la situación humanitaria* está contribuyendo al desplazamiento de refugiados y genera *riesgos para la estabilidad regional*”²⁶². Elude referirse al conflicto como la causa determinante, y en su lugar se refiere al deterioro de la situación humanitaria. Esta lectura se remonta a la década de 1990, en la que el Consejo de Seguridad autorizó incluso el uso de medidas coercitivas bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas para tratar diferentes aspectos relacionados con la protección internacional de los refugiados²⁶³. De modo que, tras vincular los flujos masivos de refugiados con las amenazas a la paz y seguridad internacional en el caso de Irak a primeros de la década de 1990, el Consejo de Seguridad de manera creciente identifica las causas profundas del desplazamiento con las violaciones masivas de los derechos humanos y el Derecho internacional humanitario y apela a la asistencia y a la protección de los refugiados y desplazados internos en situaciones de conflicto²⁶⁴.

261 S/2014/490, 14 de julio de 2014.

262 Resolución 2332 (2016), de 21 de diciembre, párr. 21 del Preámbulo (cursiva añadida).

263 AHLBORN, Ch., “The normative erosion of international refugee protection through UN Security Council practice”, *Leiden Journal of International Law*, núm. 24 (4), 2011, pp. 1009-1027.

264 El Consejo de Seguridad se refirió a la violación de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario en Somalia [Resolución 751 (1992), de 24 de abril y Resolución 814 (1993) de 26 de marzo] y en Haití [Resolución 940 (1994) de 31 de julio]; ha requerido a las partes en conflicto que aseguraran el acceso humanitario en Sierra Leona [Resolución 1132 (1997), de 8 de octubre]; Kosovo [Resolución 1199 (1998) de 23 de septiembre], así como en Sudán, Chad, y la República Centroafricana [Resolución 1778 (2007), de 25 de septiembre] y

En el caso de Irak en 1991, el peligro para la paz y la seguridad procedía de los flujos masivos de refugiados hacia las fronteras de Turquía²⁶⁵. En el caso de Siria, los países vecinos —Turquía, Líbano, Jordania, Iraq y en menor medida Egipto— han recibido el 87 % de los refugiados, lo que de igual manera puede constituir un peligro para la paz en la región²⁶⁶.

Reitera el Consejo de Seguridad la exigencia de que todas las partes cumplan las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho internacional, en particular el Derecho internacional humanitario y el Derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, no reafirma la prohibición contra el desplazamiento forzoso y arbitrario ni llama la atención para que las partes cumplan con este principio; no condena la violación de la prohibición contra el desplazamiento forzoso; ni requiere que los informes del Secretario General sobre situaciones específicas por países incluyan información sobre las violaciones de la población en el marco del desplazamiento forzoso²⁶⁷. Se centra no tanto en el hecho del desplazamiento como en el hecho de que estas personas necesiten asistencia humanitaria.

Por otro lado, llama la atención que la Resolución 2332 (2016) del Consejo de Seguridad de 21 de diciembre se refiera al desplazamiento *causado por el control del Daesh*:

*“Observando los progresos realizados durante 2016 en la recuperación de zonas de Siria en poder del Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIIL, conocido también como Daesh) y el Frente Al-Nusra (FAN), pero expresando su grave preocupación porque hay zonas que siguen bajo control y por los efectos negativos de su presencia, su ideología extremista violenta, y sus actos en la estabilidad de Siria y de la región, incluidas las devastadoras consecuencias humanitarias para la población civil, que han causado el desplazamiento de centenares de miles de personas”*²⁶⁸.

La alusión al Daesh como “único” causante del desplazamiento fue fruto de una opción deliberada consistente en conseguir que Rusia aceptara los términos de la Resolución tras los dos vetos presentados en octubre y diciembre de 2016.

subrayó el derecho al retorno de los desplazados después del conflicto bosnio [Resolución 820 (1993), de 17 de abril], ruandés [Resolución 1078 (1996) de 9 de noviembre] y de Timor Este [Resolución 1272 (1999) de 25 de octubre].

265 Resolución 688 (1991) del Consejo de Seguridad, de 5 de abril, párr. 1.

266 DE BELL-AIR, F., *Migration profile: Syria*, núm. 2016/02, European University Institute y Migration Policy Center, 2016; y, ACNUR, *Global Trends*, op. cit., nota 199, p. 16. El Secretario General, en su reunión ante el Consejo de Seguridad, manifestó que “para Líbano (en donde la población ha crecido más del 10 % solo contando los refugiados sirios registrados), la crisis siria se ha convertido en una amenaza existencial”, en S/PV.6949, 18 de abril de 2013, p. 5.

267 La Resolución 2165 (2014), del Consejo de Seguridad “expresa su alarma por el hecho de que el número de personas necesitadas de asistencia supere los diez millones, incluidos los 6,4 millones de desplazados”, párr. 4.

268 Resolución 2332 (2016) del Consejo de Seguridad, de 21 de diciembre, párr. 6.

3.3 El uso de armas químicas y el Comunicado de Ginebra de 30 de junio de 2012

En septiembre de 2013 el Consejo de Seguridad determinó que el empleo de armas químicas constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales²⁶⁹. Días antes, Siria había depositado su instrumento de adhesión a la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y su Destrucción. Días antes, también, los medios de comunicación se hacían eco del ataque con armas químicas en el barrio de Gouta (Damasco), que se cobró la vida de cientos de civiles.

Incluso, el Consejo de Seguridad acogió la decisión del Consejo Ejecutivo de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas por la que se establecían procedimientos especiales para la rápida destrucción del programa de armas químicas en Siria. Al mismo tiempo autorizó a un equipo de personal de Naciones Unidas a que prestara asistencia en dicha actividad²⁷⁰. Después de los vetos de Rusia y de China en octubre 2011 y febrero 2012 respectivamente, y tras más de un año de conflicto, el Consejo de Seguridad autorizaba por unanimidad el despliegue de un equipo de Naciones Unidas.

Advierte Jaume Ferrer que, si bien merece una valoración positiva que el Consejo de Seguridad presionara al Gobierno sirio para que destruyera su arsenal químico, no se debe olvidar que las armas químicas no han causado más del 2 % de las víctimas civiles del conflicto. El restante 98 % es consecuencia del empleo de armas convencionales, incluidos los artefactos destructivos que causan efectos indiscriminados contra la población civil²⁷¹.

Por otra parte, no recoge la Resolución 2118 (2013) del Consejo de Seguridad detalles relativos al tipo de responsabilidad que implica el uso de las armas químicas en Siria. Esto supone aplazar el propio proceso de paz porque la Resolución corre el riesgo de convertirse en un “marco legal de incumplimiento para Siria”. Más aún cuando el Consejo de Seguridad “decide que, en caso de incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución, [...] impondrá medidas en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas”²⁷². Por la vía de esta cláusula final, ya estándar en numerosas reso-

269 Resolución 2118 (2013) del Consejo de Seguridad, de 27 de septiembre, párr. 3.

270 *Ibid.*, párr. 12.

271 FERRER LLORET, J., “La UE ante la crisis Siria: limitaciones e incoherencias de la acción exterior de la UE”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 33, 2014, pp. 1-60, p. 29. La Resolución 2332 (2016), de 21 de diciembre de 2016 se refiere precisamente al “uso indiscriminado de armas, que incluye la artillería, las bombas de barril y los ataques aéreos, el fuego indiscriminado de mortero, los atentados con vehículos bomba, los atentados suicidas y las bombas túnel”, párr. 5 del Preámbulo.

272 *Ibid.*, párr. 21.

luciones, el Consejo de Seguridad decidiría si el incumplimiento desembocaría en el uso de la fuerza militar en el futuro²⁷³.

Unido al problema del uso de las armas químicas, como muestra de su preocupación por la protección de la población civil y por el acceso de las organizaciones humanitarias a las zonas afectadas, la Resolución 2118 (2013) recoge el Comunicado de Ginebra de 30 de junio de 2012 en su Anexo II:

*“El gobierno debe permitir a las organizaciones humanitarias un acceso humanitario inmediato y completo a todas las zonas afectadas por los combates. El gobierno debe facilitar la evacuación de los civiles que deseen irse. Todas las partes deben respetar sus obligaciones en virtud del Derecho Internacional, señaladamente en lo que respecta a la protección de los civiles”*²⁷⁴.

De modo que la destrucción de las armas químicas, junto con la preocupación por las consecuencias humanitarias del conflicto —traducida en la petición a las partes de que permitan el acceso de las organizaciones humanitarias a todas las zonas del país y en la protección de la población civil— constituyen los dos puntos sobre los que el Consejo de Seguridad ha podido alcanzar acuerdos.

Con todo, el Consejo de Seguridad no es ni un órgano legislativo ni un órgano humanitario. Puede decidir que el ataque a la población civil, como el terrorismo o como la agresión, es contrario a los propósitos y principios de Naciones Unidas, pero no determinar, en su dimensión legislativa, los elementos constitutivos del ataque a la población civil, del acto terrorista o del acto de agresión. Lo mismo ocurre con el desplazamiento forzoso. Puede reafirmar la prohibición del desplazamiento forzado y subrayar el derecho de los refugiados y personas desplazadas a regresar a sus hogares en condiciones de seguridad. Ahora bien, no es función del Consejo de Seguridad, al menos no es función exclusiva del mismo, identificar los modos de prevenir el desplazamiento.

La prioridad del Consejo de Seguridad es la búsqueda o la indicación de soluciones de fondo al problema político sirio. Con dos frases claras lo defendió el Secretario General ante el Consejo de Seguridad: “No existe una solución humanitaria para la crisis de Siria” y “Siria es mucho más que una crisis humanitaria”²⁷⁵. Volcarse exclusivamente en las consecuencias humanitarias de la crisis —traducido por Araceli Mangas en el “activismo humanitarista” del Consejo—²⁷⁶ revela que no ha podido ir más lejos.

273 También se refieren al empleo de sustancias químicas como armas de guerra que sigue causando muertos y heridos entre la población civil la Resolución 2314 (2016) 31 de octubre y la Resolución 2319 (2016) 17 de noviembre.

274 Anexo II de la Resolución 2118 (2013), Comunicado de Ginebra de 30 de junio de 2012, párrafo 5 (d).

275 S/PV.6949, *op. cit.*, nota 266, p. 5.

276 MANGAS, A., *Humanización, Democracia y Estado de Derecho en el ordenamiento internacional*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2014, p. 75.

En este contexto, la Asamblea General puede contribuir con recomendaciones. Sobre la base de los arts. 10 y 11 de la Carta de Naciones Unidas puede impulsar la prevención de conflictos y llamar la atención del Consejo de Seguridad sobre situaciones que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales. Ante la imposibilidad de adoptar una resolución que envíe el caso sirio a la Corte Penal Internacional, más que llamar la atención del Consejo, la Asamblea General ha tratado de suplir sus funciones. El 21 de diciembre de 2016, la Asamblea creó un mecanismo de colaboración en la investigación y el enjuiciamiento de los responsables de los delitos más graves cometidos en Siria desde marzo de 2011²⁷⁷. Es la primera vez que la Asamblea General constituye un órgano de estas características²⁷⁸. Mientras que para Rusia la Asamblea General actuó *ultra vires*²⁷⁹, para algunos autores como Alex Whiting constituye un “puente” o un “parche temporal” para prevenir violaciones hasta que se den las condiciones para que sea el propio Consejo de Seguridad el que envíe el caso a la Corte Penal Internacional²⁸⁰.

3.4 La evacuación como crimen de guerra

La Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria (en adelante la Comisión) fue establecida el 22 de agosto de 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas con el mandato de investigar las violaciones de los derechos humanos ocurridas en el país desde marzo de 2011²⁸¹. Nuevamente, en este caso es el Consejo de Derechos Humanos el que dirige una petición inédita: requiere a la Comisión que identifique a aquellos responsables hasta tanto sea posible²⁸². La resolución por la que se establece la Comisión resulta también relevante porque contiene una serie de párrafos sobre las medidas que conducirían al fin de la crisis: exhorta al Gobierno sirio a que libere inmediatamente a todos los presos de conciencia y a las personas detenidas arbitrariamente y ponga fin a las detenciones; insta a las autoridades a que permitan a los

277 Resolución 71/248, de 11 de enero de 2017 de la Asamblea General, titulada: “Mecanismo Internacional, Imparcial e Independiente para Ayudar en la Investigación y el Enjuiciamiento de los Responsables de los Delitos de Derecho Internacional Más Graves Cometidos en la República Árabe Siria desde Marzo de 2011”.

278 Su objeto es colaborar con la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria creada por el Consejo de Derechos Humanos.

279 Nota verbal de 8 de febrero de 2017 de la Misión Permanente de la Federación Rusa ante las Naciones Unidas dirigida al Secretario General, A/71/793, de 14 de febrero.

280 WHITING, A., “An Investigation Mechanism for Syria. The General Assembly Steps into the Breach”, *Journal of International Criminal Justice*, núm. 15, 2017, pp. 231-237.

281 CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, S-17/1, 22 de agosto de 2011. Sobre la labor de la UE en las sesiones del Consejo de Derechos Humanos dedicadas a Siria véase FERRER LLORET, J., “La UE ante la crisis Siria: limitaciones e incoherencias de la acción exterior de la UE”, *op. cit.*, nota 271, pp. 18-21.

282 CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *La situación de los derechos humanos en la República Árabe Siria*, A/HRC/5-17/1, 22 de agosto de 2011, párr.

medios de comunicación que lleven a cabo su labor y pide que se abra un proceso político²⁸³.

En concreto, el Informe de 2017 analizado responde a la solicitud a la Comisión para que llevase a cabo una investigación especial sobre los sucedido en Alepo y “en la medida de lo posible, identificara a todas aquellas personas respecto de las cuales hubiera motivos razonables para creer que presuntamente habían cometido violaciones y conculcaciones del Derecho internacional de los derechos humanos” y “del Derecho internacional humanitario entre el 21 de julio y el 22 de diciembre de 2016”²⁸⁴.

Antes de entrar a examinar el razonamiento de la Comisión para determinar la existencia de crímenes de guerra relacionados con la evacuación, cabe recoger textualmente estas palabras que demuestran gráficamente las consecuencias de no haber atajado el conflicto con anterioridad:

*“La dramática militarización del conflicto en la ciudad de Alepo desde julio de 2016 ha dejado un margen de maniobra político cada vez más pequeño. Las consideraciones militares de las partes beligerantes y los Estados interesados han sustituido a las iniciativas políticas encaminadas a reducir la violencia y prestar socorro humanitario”*²⁸⁵.

A la Comisión no le es ajena, por tanto, la oportunidad (perdida) de haber prevenido la militarización del conflicto, y observa que el no haberlo hecho ha traído como consecuencia la reducción de los espacios de diálogo político. También hay que apreciar, no obstante, que esta es la única mención a las opción preventiva.

3.4.1 Las condiciones para que la evacuación sea considerada un crimen de guerra

El objeto central del informe de la Comisión es el acuerdo celebrado en diciembre de 2016 entre el gobierno sirio y los rebeldes (impulsado por el propio gobierno sirio y por Rusia) que desembocó, según estima la misma, en la evacuación forzada de la población del este de Alepo y, por tanto, en un crimen de guerra por desplazamiento forzado:

*“Dado que las partes beligerantes acordaron la evacuación de la zona oriental de Alepo por razones estratégicas, y no por la seguridad de los civiles ni por imperativos militares, que permiten desplazar a miles de personas, el acuerdo para la evacuación de Alepo equivale al crimen de guerra de desplazamiento forzado”*²⁸⁶.

283 *Ibid.*, párrs. 5, 6 y 8.

284 *Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria*, A/HCR/34/64, de 2 de febrero de 2017, párr. 2.

285 *Ibid.*, párr. 8.

286 *Ibid.*, párr. 93.

Lo llamativo en el marco del presente estudio es que el Consejo de Seguridad, en su Resolución 2328 (2016) de 19 de diciembre, apoyara esta evacuación. Destacaba que las operaciones de evacuación debían llevarse a cabo “de conformidad con el Derecho internacional humanitario y sus principios”, al tiempo que ponía de relieve que la evacuación debía ser “voluntaria y estar dirigida a los destinos finales que ellos eligieran”²⁸⁷. Incluso legitimaba la evacuación solicitando a las Naciones Unidas y a otras instituciones pertinentes que llevaran a cabo “las tareas de vigilancia y observancia directa de las evacuaciones de los distritos de Alepo y otros distritos de la ciudad”²⁸⁸. Aún más, el Representante Especial del Secretario General para Asuntos Humanitarios aplaudió esta Resolución del Consejo de Seguridad, explicó las funciones cumplidas por Naciones Unidas durante la evacuación de las más de 35.000 personas y dio cuenta al Consejo de Seguridad de las tareas de acompañamiento del Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja²⁸⁹.

El motivo para determinar que la evacuación constituía un crimen de guerra, según alegaba la Comisión, era que la misma se había conducido “por razones estratégicas” y “no por la seguridad de los civiles o por necesidades militares imperativas”. Los argumentos ofrecidos por la Comisión sobre la efectiva comisión de un crimen de guerra como consecuencia de la evacuación podían haberse desarrollado en mayor medida. Dedicada esta constatación un único párrafo del informe, el último antes de las recomendaciones, sin detenerse en aspectos que podían haber enriquecido su argumentación²⁹⁰. Incluso, un examen más detallado de lo previsto en los Elementos de los Crímenes del Estatuto de la Corte Penal Internacional podía haber llevado a la Comisión a conclusiones diferentes a las alcanzadas.

La evacuación como crimen de guerra está prevista en el art. 8 (2) (e) (viii) del Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI) en los términos siguientes: consiste en “ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que así lo exija la seguridad de los civiles de que se trate o por razones militares imperativas”. Es evi-

287 Resolución 2328 (2016) del Consejo de Seguridad, de 19 de diciembre, párr. 2

288 *Ibid.*, párr. 3.

289 Representante del Secretario General para Asuntos Humanitarios y Coordinación de la Ayuda de Emergencia, Stephen O’Brien, *Statement to the Security Council on Syria*, 23 de diciembre de 2016.

290 AMBOS, K., *Evacuation of Civilian Populations and Criminal Complicity: A Critical Appraisal of the February 2017 Report of the Syria Commission of Inquiry*, 2017, en <https://www.ejiltalk.org/evaluation-of-civilian-populations-and-criminal-complicity-a-critical-appraisal-of-the-february-2017-report-of-the-syria-commission-of-inquiry/> (consulta 1 de septiembre 2017). Sugiere, además, que como consecuencia —quizás no intencionada— del pronunciamiento de la Comisión, cabría atribuir responsabilidades a las ONG y a otros actores que asistieron en dicha evacuación y hacerlos penalmente cómplices de este supuesto crimen de guerra.

dente que la evacuación de la población civil desde una zona de conflicto a un área segura (o más segura) la hace menos vulnerable a los ataques. De hecho, los intereses estratégicos pueden constituir por sí mismos razón suficiente para la evacuación si la finalidad es apartar a la población civil de la zona de conflicto para evitar daños colaterales. Precisamente, en este caso la finalidad de la evacuación era que las tropas sirias ganaran el control de la ciudad de Aleppo. Así cesarían los combates en esta zona. Los intereses estratégicos coincidían con la seguridad de la población civil.

La Comisión tenía que determinar qué se entiende por “forzado” puesto que este es un término “paraguas”, empleado con carácter general, que en el Derecho penal internacional requiere de concreción. Sin embargo “despachó” en un párrafo esta consideración, sin atenerse a los elementos del crimen del guerra sobre el desplazamiento de civiles que se refiere a la existencia de “una orden de desplazamiento dirigida a la población civil”, que además “no esté justificada por la seguridad de la población ni por razones estratégicas”²⁹¹.

Con relación al carácter “forzado” de la evacuación, y en contra de la Comisión, Kai Ambos destaca que la misma fue acordada entre las partes, de modo que el desplazamiento solo podría haberse considerado “forzado” si la Comisión hubiera probado que la población se opuso explícitamente²⁹². Además, no se encuentran indicios en el Informe de la Comisión sobre el hecho de que el desplazamiento fuera “ordenado”, condición esta última que se requiere respecto del crimen de guerra²⁹³.

Cabe observar que el desplazamiento había comenzado a producirse *antes* del acuerdo sobre el que la Comisión se basó para redactar el Informe. Es decir, la naturaleza forzosa del desplazamiento procede de las propias condiciones generadas por el conflicto que impelen a ello. No proviene tanto del acuerdo en sí mismo, ni puede deducirse tampoco que se derive de una orden²⁹⁴.

3.4.2 La no fundamentada complicidad de las organizaciones humanitarias

Como consecuencia del pronunciamiento de la Comisión, esta sugiere que cabría atribuir responsabilidades a las ONG y a otros actores que asistie-

291 Documentos Oficiales de la Asamblea de los Estados Partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, primer periodo de sesiones, Nueva York, 3 a 10 de septiembre de 2002. El término tiene un matiz diferente, más amplio, cuando se refiere los elementos del crimen de genocidio mediante traslado por la fuerza de niños [artículo 6 (e) del Estatuto de la Corte Penal Internacional].

292 El acuerdo puede ser criticado porque no prevé qué ocurrirá con la población civil una vez evacuada. Pese a que este aspecto no afecta a los términos de la legalidad de la evacuación, es en este punto cuando los evacuados se exponen al riesgo de desapariciones forzadas o tratos contrarios a Derecho.

293 AMBOS, K., *op. cit.*, nota 290.

294 *Ibid.*

ron en dicha evacuación y hacerlos responsables por su complicidad en este supuesto crimen de guerra. Sin embargo, en tanto no existe una conducta criminal, tampoco otros individuos miembros de las organizaciones humanitarias han podido contribuir a su comisión. Pero incluso asumiendo que la evacuación constituye un crimen de guerra, proveer asistencia en la evacuación de civiles no desemboca automáticamente en la complicidad penal.

La complicidad, tal y como se contempla en los art. 25 (3) (c) o (d) del Estatuto de la CPI, requiere de un acto de asistencia o colaboración intencional. Se infiere del Estatuto de la Corte que la complicidad se deduce de un examen objetivo, circunscrito a las consideraciones normativas que se centran en la calidad del acto de asistencia o colaboración. La causalidad en sí misma —el acto de asistir a la población civil causa el desplazamiento prohibido— no es desde el punto de vista normativo un criterio para determinar la complicidad en su significado penal. La finalidad de las organizaciones humanitarias fue mitigar el daño asistiendo a la población civil y asegurándose de que la evacuación se produciría de manera ordenada y de acuerdo con los principios humanitarios. En esta línea, señala Kai Ambos que ha de haber una presunción de legalidad a favor de la actividad de las organizaciones humanitarias siempre que actúen de acuerdo con criterios humanitarios²⁹⁵.

4. CONCLUSIONES

En la fase inicial de su configuración en el marco de las Naciones Unidas, la prevención de conflictos empezó por poner el énfasis en los mecanismos asociados a la mediación, a la intervención diplomática y a la supervisión de elecciones. Sin embargo, durante las últimas décadas numerosos informes de los sucesivos Secretarios Generales de Naciones Unidas han presentado la prevención de conflictos como un elenco de funciones omnicomprendivas, tanto operativas como estructurales, que abarcan el desarrollo económico y social, la transferencia de capacidades, la igualdad de derechos y el imperio de la ley. De modo que la cultura de la prevención se extiende a todas las agendas de la organización. Sin embargo, el fenómeno migratorio aún no ocupa un lugar en la prevención de los conflictos.

295 Ibid. La Resolución 71/248 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 2016, estableció el llamado Mecanismo Internacional, Imparcial e Independiente para Ayudar en la Investigación y el Enjuiciamiento de los Responsables de los Delitos Más Graves en virtud del Derecho Internacional cometidos en la República Árabe Siria desde marzo de 2011. A diferencia de la Comisión, la información y las evidencias recabadas por este Mecanismo serán confidenciales.

Así como la transformación y la intensidad de la violencia han precipitado los cambios en la acción preventiva, también los masivos flujos de refugiados y de desplazados de los últimos años han de provocar algún tipo de cambio. La Declaración de Nueva York de 2016 simboliza un punto de inicio en la medida en que subraya la preocupación por atender a las causas profundas del desplazamiento. Se puede concluir por tanto que este es el momento adecuado para impulsar la convergencia entre la prevención de conflictos y la prevención del desplazamiento forzado.

Ante situaciones precedentes como las de Irak, Somalia, Ruanda o la antigua Yugoslavia, el Consejo de Seguridad adujo la violación de los derechos humanos y del Derecho internacional humanitario, los flujos de refugiados y la falta de acceso a las zonas de conflicto como amenazas a la paz y a la seguridad internacional. En el caso de Siria la línea de conducta del Consejo de Seguridad es similar, pero con la diferencia de que no contempla la adopción inmediata de medidas bajo el Capítulo VII de la Carta (ni el eventual envío del caso a la Corte Penal Internacional). A nadie escapa que a la hora de adoptar las decisiones sobre Siria pesan las obstinadas sombras de Rusia y de China.

Es en la “superficie humanitaria” en donde los Estados miembros permanentes alcanzan el consenso. El desplazamiento de la población civil es visto como una consecuencia del deterioro de la situación humanitaria, pero no se vincula a las causas profundas que lo provocan. Pese a que existen razones para otorgar prioridad no solo a las respuestas al desplazamiento, sino también a su prevención dado que el conflicto se perpetúa y la población civil continúa huyendo, el Consejo de Seguridad lo hace con una leve y no categórica determinación. Silencia la idea expresa sobre “prevenir el desplazamiento”. En su lugar se refiere al establecimiento de “zonas seguras” y al acceso de las organizaciones humanitarias a los lugares afectados por los combates.

Es cierto, en su favor, que el Consejo de Seguridad no puede apoyarse en ejemplos o validaciones simbólicas precedentes porque no existen. Ahora bien, cuenta con referentes recientes, como el concepto de seguridad humana y el compromiso de atender las causas profundas del desplazamiento recogido tanto en la Agenda Europea de Migración como en la Declaración de Nueva York. En el contexto actual, se dan por tanto las razones y los instrumentos para propiciar un posicionamiento más expreso y concreto a favor de la prevención de los desplazamientos.

No obstante, ningún argumento permite afirmar con rotundidad que el Consejo de Seguridad sea el único órgano que ha de presentar las propuestas sobre la prevención del desplazamiento de la población civil siria. Esta ha de encontrar su encaje en dimensiones *estructurales y no coyunturales* que trascienden las competencias del Consejo de Seguridad. La inclusión de los

estándares de prevención por la vía de las resoluciones del Consejo de Seguridad puede presentar problemas. Implica el desarrollo de pautas de protección a través de las decisiones *ad hoc* y selectivas de un órgano político que pone la carga en las preocupaciones humanitarias cuando no puede alcanzar otros consensos para así hacer creer que está actuando.

Como observó Kelsen, el propósito del Consejo de Seguridad “no es mantener o restablecer el Derecho, sino mantener o restablecer la paz, que no es necesariamente idéntica al Derecho”²⁹⁶. La influencia del Consejo de Seguridad en la prevención de los desplazamientos y en la prevención de los conflictos será siempre el resultado de una selección de casos. Sus resoluciones son instrumentos legalmente significativos, pero fundamentalmente contienen decisiones políticas al margen del ideal representativo de los procesos de adopción de decisiones que forman y transforman los estándares legales.

296 KELSEN, H., *The Law of United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, The London Institute of World Affairs, Londres, Stevens & Sons, 1951, p. 294.

LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS Y LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS ARMADOS

COMBATING HUMAN TRAFFICKING AND PREVENTION OF ARMED CONFLICT

Irene CLARO QUINTÁNS*

Resumen

Los conflictos armados presentan rasgos que los convierten en terreno abonado para la trata de seres humanos. De ahí que luchar contra la trata se haya convertido en una necesidad a la que Naciones Unidas y sus Estados tienen que hacer frente. En este texto se hará una aproximación al vínculo de los conflictos con la trata de personas –reflejado en ocasiones en los efectos que provocan las operaciones de mantenimiento de la paz–, se analizará el concepto de trata con especial referencia a las formas de explotación sexual y laboral y, por último, se examinará cómo el Derecho Internacional intenta dar una respuesta por la vía de la jurisdicción penal internacional.

Palabras clave: Conflicto armado; Explotación sexual; Explotación laboral; Operaciones de mantenimiento de la paz; Trata de personas; Tribunal Penal Internacional.

Abstract

Armed conflicts and human trafficking are phenomena closely related. United Nations has recognized the need to take into account this relations-

*Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad Pontificia Comillas.

hip in the 2030 Sustainable Development Agenda. This paper analyses firstly the link between trafficking and armed conflict and the effects of peacekeeping operations on the fight against human trafficking. Secondly, it examines the notion of human trafficking with specific reference to sexual and labour exploitation. Finally, international criminal jurisdiction as a comprehensive response to combat human trafficking in armed conflicts is analysed.

Key words: Human trafficking; Armed conflict; Sexual exploitation; Labour exploitation; Peacekeeping operations; International Criminal Court.

1. EL VÍNCULO DE LA TRATA DE PERSONAS CON LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS ARMADOS

Cada vez más presente en el discurso de Naciones Unidas, en 2015 los Estados incluían entre los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible la eliminación de la trata y del trabajo forzoso²⁹⁷. En la misma línea, la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, alertaba en un contundente informe acerca del vínculo entre la trata de personas y los conflictos armados²⁹⁸.

No cabe duda, por tanto, que los conflictos armados repercuten en la trata de personas, y lo hacen de maneras diversas. Para los tratantes representan una oportunidad de llevar a cabo sus actividades delictivas tras el velo de impunidad que se instala en esas situaciones²⁹⁹. La trata de personas presenta vínculos con el terrorismo que se acentúan en un contexto de conflicto armado. El Consejo de Seguridad (CS) de Naciones Unidas expresa desde hace unos años su preocupación acerca de cómo los grupos terroristas se benefician de la delincuencia organizada transnacional, en la que se incluye la trata de seres humanos³⁰⁰. Respecto a las posibles víctimas, los conflictos acentúan su vulnerabilidad ante la falta de oportunidades económicas, la discriminación y la violencia de género, o la destrucción de las redes sociales y familiares de apoyo que llevan consigo. A ello se suman los factores

298 Informe de 3 de mayo de 2016 (A/HRC/32/41).

299 UNODC “Global Report on Trafficking in Persons” 2016, p. 64; https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf (consultada el 31 de mayo de 2017).

300 Resoluciones del Consejo de Seguridad 2129 (2014) o 2253 (2015). La trata de personas aumenta los recursos financieros y el poder de los grupos terroristas, se convierte “en fuerza matriz de reclutamiento” y los actos de violencia sexual se integran como objetivo estratégico y parte “de la ideología” de esos grupos. Véase la Resolución del Consejo de Seguridad 2331 (2016).

de riesgo que suponen la huida, bien dentro del propio país o cruzando la frontera³⁰¹, y la falta de estructuras y mecanismos estatales de protección. Por otro lado, su propia vulnerabilidad se convierte en un obstáculo añadido a las dificultades para identificar el delito de trata, pues no encuentran el apoyo suficiente para la denuncia³⁰².

La respuesta de los países de acogida no contribuye a mejorar el panorama para las víctimas de trata. Por el contrario, las instauradas políticas migratorias cada vez más restrictivas³⁰³ que luchan indiscriminadamente contra la inmigración irregular –sin adoptar las necesarias salvaguardas para garantizar la protección de los derechos humanos– contribuyen a aumentar el riesgo de explotación de los migrantes forzosos mediante la trata de personas³⁰⁴ y a reforzar los vínculos con delitos como el tráfico de personas.

La situación no mejora después del conflicto. En parte porque con frecuencia la responsabilidad del delito de trata recae en la comunidad de su familia, de sus conocidos y vecinos y no sólo en complejas redes criminales especializadas³⁰⁵. Además, las víctimas del delito de trata que sobreviven al conflicto en el país no suelen recibir la atención que precisan para reintegrarse en la sociedad. Por el contrario, tienen que afrontar el estigma que supone y la discriminación a la que su propia familia y entorno les somete, si es que no está en ella el origen y la colaboración con la explotación. Los sistemas judiciales presentan deficiencias agravadas por el conflicto armado vivido, conflicto que limita también las asistencias médica, psicológica y educativa precisas. Esas circunstancias agudizan su vulnerabilidad y el riesgo de convertirse de nuevo en víctimas de trata. El círculo de violaciones de derechos humanos en el que entraron no se rompe cuando el conflicto armado termina.

A todo ello se suma el riesgo que representa la presencia del personal de operaciones de mantenimiento de la paz (OMP). Éstas se han convertido en un instrumento práctico de Naciones Unidas para intentar promover la paz

301 Human Rights Watch “Yemen’s torture camps: abuse of migrants by human traffickers in a climate of impunity” mayo de 2014. https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/ye-men0514_ForUpload.pdf (consultada el 30 de mayo de 2017).

302 Problemas que se acentúan cuando los afectados son menores. UNODC (2016) “Multiple Systems Estimation for estimating the number of victims of human trafficking across the world”, pp. 3 y 4. <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/TiPMSE.pdf> (consultada el 28 de marzo de 2017).

303 En este sentido la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “Hacia una reforma del sistema europeo común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa” (COM (2016) 197 final, de 6.4.2016) no da respuestas adecuadas a pesar de que considera que “son necesarios más canales legales para permitir que las personas con necesidad de protección internacional puedan llegar a la UE de forma ordenada, gestionada, segura y digna y contribuir a salvar vidas, al tiempo que se reduce la migración irregular y se desmantela el modus operandi de los traficantes de seres humanos” (p. 15).

304 Apdo. 24 del Informe de la Relatora Especial de 3 de mayo de 2016 (A/HRC/32/41).

305 UNODC, op. cit., nota 3, p. 61.

y seguridad internacionales. No es la única organización que recurre a este mecanismo, aunque quizás sea la principal³⁰⁶. Cuando acuden a sociedades que acaban de abandonar un conflicto, la fragilidad de las mismas es mayor y la vulnerabilidad de su población, sobre todo mujeres y niños, representa en ocasiones terreno abonado para que proliferen casos de explotación sexual.

La presencia del personal de OMP en una zona afectada por un conflicto influye en la trata de personas de dos modos. Por un lado, se crea una demanda de servicios sexuales que aumenta el riesgo de trata y que puede suponer también que dicho personal se vea envuelto en actividades vinculadas a este delito. Por otro lado, esas OMP representan con frecuencia en los países a los que acuden la principal fuente que garantiza el respeto del Derecho y, en consecuencia, importantes autoridades para combatir la trata³⁰⁷. La paradoja está servida: quien tiene que perseguir el delito y garantizar el respeto de la ley es –con su mera presencia en ocasiones– quien fomenta su comisión. Además, en una suerte de reclamo de la mano de la trata se favorecen el tráfico de drogas y armas, alimentando la semilla de la mayor desestabilización del país³⁰⁸.

El Consejo de Seguridad se hace eco de la inquietud que despierta esta situación cuando solicita al Secretario General “que determine y adopte medidas adicionales para prevenir y responder con firmeza a las denuncias de trata de personas en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, con el objetivo de asegurar la rendición de cuentas por los actos de explotación”³⁰⁹. Sin embargo, el régimen jurídico aplicable que

306 DE TOMÁS MORALES, S., “Las operaciones de mantenimiento de la paz en el sistema de Naciones Unidas”, en DE TOMÁS MORALES, S. (coord.), *Las operaciones de mantenimiento de la paz y el Derecho Internacional Humanitario*, Madrid, 1ª ed., Dykinson y Universidad Pontificia Comillas, 2009, pp. 28-30. Al no estar contempladas en el texto de la Carta de San Francisco encuentran su fundamento en la doctrina de las competencias implícitas de la organización. Se caracterizan por el envío de fuerzas armadas de los Estados al sitio del conflicto con la autorización previa del país donde se va a actuar y la prohibición del uso de la fuerza si no es en legítima defensa.

307 WOLTE, S., “Armed Conflict and Trafficking in Women”, Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, 2004, pp. 51, p. 30: <http://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2017/01/cso-gtz-armed-conflict-and-trafficking-in-women.pdf> (consultada el 30 de mayo de 2017).

308 SMITH, C.A. y MILLER-DE LA CUESTA, B., “Human Trafficking in Conflict Zones: The Role of Peacekeepers in the Formation of Networks”, *Human Rights Review*, 2011, núm. 12, pp. 287-299, p. 297: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs12142-010-0181-8.pdf> (consultada el 30 de mayo de 2017).

309 Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 16 de diciembre de 2015 (S/PRST/2015/25): <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PRST/2015/25> (consultada el 20 de mayo de 2017).

atribuye la responsabilidad de sancionar a los países que aportan las tropas³¹⁰, parece insuficiente para evitar la impunidad³¹¹.

2. LA DEFINICIÓN DE TRATA DE PERSONAS Y LAS FORMAS DE EXPLOTACIÓN MÁS RELEVANTES EN SITUACIONES DE CONFLICTO ARMADO

A pesar de que no sea un fenómeno moderno, las múltiples normas jurídicas que han ido viendo la luz en los últimos tiempos ponen de manifiesto la preocupación cada vez mayor por frenar esta práctica y recomponer sus terribles consecuencias. La trata de personas es una grave violación de derechos humanos que se ha convertido, gracias en parte a la globalización y a los procesos de integración regional, en la tercera empresa criminal más rentable económicamente, detrás del tráfico de drogas y de armas³¹².

Sus estrechos vínculos con la migración clandestina o la delincuencia explican que su definición se encuentre recogida en un Protocolo adicional a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000³¹³. El art. 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (en adelante, Protocolo de Palermo)³¹⁴ define la trata de seres humanos como:

“la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

En el seno del Consejo de Europa se firmó en Varsovia el Convenio número 197 sobre lucha contra la trata de seres humanos el 16 de mayo de 2005 (en

310 Art. 47 del acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas concluido entre Naciones Unidas y los Estados el 9 de octubre de 1990 (A/45/594): <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/45/594> (consultada el 30 de mayo de 2017).

311 DESCHAMPS, M. (coord.), “Taking action on sexual exploitation and abuse by peacekeepers”, 17 de diciembre de 2015: <http://www.un.org/News/dh/infocus/centafricrepub/Independent-Review-Report.pdf> (consultada el 30 de mayo de 2017).

312 NAGLE, L.E., “Selling Souls: The Effect of Globalization on Human Trafficking and Forced Servitude”, *Wisconsin International Law Journal*, Vol. 26, 2008, núm. 1, pp. 131-162, p. 134: <https://ssrn.com/abstract=1823718> (consultada el 20 de mayo de 2017). En algunos países la trata se utiliza además como una estrategia migratoria institucionalizada y no se contempla como un crimen, dificultando la persecución del delito y su prevención.

313 Convención adoptada por resolución de la A.G. de 15 de noviembre de 2000 (A/RES/55/25); entrada en vigor 29 de septiembre de 2003.

314 Firmado en Palermo el 15 de noviembre de 2000; entrada en vigor el 25 de diciembre de 2003.

adelante, Convenio de Varsovia)³¹⁵, al que se suma el Convenio para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, hecho en Lanzarote el 25 de octubre de 2007³¹⁶. Tanto el Convenio de Varsovia, en su art. 4, como la posterior Directiva de trata de seres humanos de 2011 (art. 2.1) adoptan una definición similar a la contenida en el Protocolo de Palermo.

Por tanto, parece haberse alcanzado un común acuerdo acerca de la noción de trata de personas. Dicho concepto se compone de tres elementos esenciales vinculados entre sí: la acción de captar, trasladar o transportar a la persona; el medio empleado para ello (amenazas, fuerza, fraude, etc.) y la finalidad de explotación. El objetivo debe ser la explotación de la persona, sin que sea necesario que se haya llevado finalmente a cabo. El Protocolo de Palermo señala en el mismo art. 3 que no se tendrá en cuenta el consentimiento de la víctima en cuanto a la explotación “cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado”. Si son menores el consentimiento resulta aún más irrelevante, puesto que la captación, el traslado, la acogida o recepción de niños para su explotación constituyen una forma de trata de personas cualquiera que sea el método utilizado.

No se debe reducir la trata de personas a una concepción vinculada sólo con la prostitución, pues una visión limitada ha llevado en ocasiones de post-conflicto a la inacción de las autoridades. Por el contrario, las formas que reviste son variadas y el Protocolo de Palermo sólo recoge algunas: la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual; los trabajos o servicios forzados; la esclavitud o las prácticas análogas; la servidumbre o la extracción de órganos. Normas posteriores como el citado Convenio de Varsovia del Consejo de Europa amplían esa lista para incluir la mendicidad forzosa, las actividades delictivas como carteristas, los hurtos en comercios o el tráfico de estupefacientes, la adopción ilegal o los matrimonios forzados.

315 Este tratado entró en vigor el 1 de agosto de 2009 y, aunque su ámbito de aplicación se circunscribe a los Estados del Consejo de Europa, en su elaboración participaron también Canadá, Estados Unidos, Japón, México e incluso la Santa Sede.

316 Entró en vigor el 1 de julio de 2010. Por otro lado, la Unión Europea desde la década de los noventa adopta normas sobre la materia. Entre otras, la Directiva 2004/81/CE relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes (DOUE L 261/19, de 6 de agosto de 2004); la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas por la que se deroga la Decisión Marco 2002/629/JAI, de 15 de abril de 2011 (DOUE L 20, de 15 de abril de 2011); la Directiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil (DOUE L 335/1, de 17 de diciembre de 2011); la Directiva 2012/29/UE de 25 de octubre de 2012 (DOUE L 315/57, de 14 de noviembre de 2012) por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos.

Dedicaremos las siguientes líneas a examinar brevemente las dos formas de explotación más características de la trata de personas cuando se produce en un contexto de conflicto armado (durante y después del mismo). Se dejan de lado –fundamentalmente por razones de espacio– otras formas de explotación de las que la comunidad internacional es cada vez más consciente. Así, por ejemplo, la extracción de órganos³¹⁷ o el reclutamiento infantil³¹⁸.

2.1 La explotación sexual

La trata que tiene como fin la explotación sexual incluye la prostitución forzada, la elaboración de materiales o espectáculos pornográficos; los supuestos de matrimonios forzados o venta de esposas, el turismo sexual, el alterne y los “masajes eróticos”³¹⁹. Los datos sitúan al género femenino en primera línea cuando se refiere a este tipo de explotación. Las mujeres y niñas se presentan como los grupos más vulnerables frente a la violencia sexual, que los grupos extremistas pueden usar como parte de una estrategia para generar ingresos o para reclutar y mantener a combatientes³²⁰. De hecho, las mujeres y las niñas se convierten en víctimas por partida doble: como población civil y como objetivo directo, utilizándose la violencia sexual sistemática y planificada para humillar, desestabilizar y desmoralizar a las partes. A ello se suman las consecuencias de la posible acción del per-

317 Normalmente la extracción se realizará para que el órgano sea posteriormente traficado o trasplantado, aunque no se excluyen otras posibilidades, como una extracción integrante de una ceremonia o rito “satánico”. Es una forma de explotación que suele permanecer en la penumbra y de la que no se dispone de datos suficientes. No obstante, en julio de 2016 salió a la luz el tráfico de órganos en el contexto de la trata y el tráfico de migrantes en el noreste de África. Las autoridades italianas arrestaron a 38 personas sospechosas de ser miembros de un grupo criminal organizado transnacional que había participado en el secuestro de migrantes eritreos a lo largo de su ruta por el norte de África. Éstos, al no poder pagar el rescate exigido, fueron asesinados para extraer sus órganos y venderlos. UNODC, *op. cit.*, nota 3, p. 62.

318 Diversas son las actividades que se ven forzados a llevar a cabo los niños reclutados por la fuerza o secuestrados por las partes en conflicto. Los varones son utilizados para colaborar con los combatientes, como terroristas suicidas y escudos humanos, o portadores, cocineiros, mensajeros y guardias. También pueden ser forzados a cometer delitos, como saqueos o actos de violencia sexual. Entre el 10% y el 30% de los menores de edad utilizados en combate son niñas. Suelen ser víctimas de trabajo doméstico forzado y de violencia y explotación sexual, incluido el matrimonio forzado y la esclavitud sexual. También ha habido niñas y jóvenes usadas para captar a otros menores –por medio del engaño y recurriendo a redes sociales– y lograr que se unan a una parte en el conflicto armado. Véanse los apdos. 26 y 29 del Informe de la Relatora Especial 3 de mayo de 2016.

319 Grupo de trabajo sobre la trata de personas de Naciones Unidas “Análisis de algunos conceptos básicos del Protocolo contra la de trata de personas”, 9 de diciembre de 2009 (CTOC/COP/WG.4/2010/2), apdo. 19: https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/CTOC_COP_WG_4_2010_2_S.pdf (consultada el 25 de mayo de 2017).

320 Uno de los recientes casos más documentados es la situación padecida por mujeres y niños de la etnia religiosa yazidí amenazada por el ISIS en Siria e Irak. Otro caso que conmocionó a la opinión pública mundial fue el secuestro en 2014 de 276 escolares en el norte de Nigeria por el grupo terrorista Boko Haram. Véase UNODC *op. cit.*, nota 3, p. 65.

sonal de las misiones de paz sobre la población a la que en principio va a proteger³²¹.

Además de su empleo como una táctica de guerra o de terrorismo, la trata con fines de explotación sexual es también un medio empleado en ámbitos privados o domésticos. Así, en el caso de las mujeres y niñas sirias obligadas a contraer matrimonios “temporales” infantiles y/o forzosos –que constituyen una forma de trata– los familiares creen estar garantizando su seguridad y sustento. Tras la boda es frecuente que sufran la explotación sexual y doméstica de los esposos e incluso la prostitución forzada en otro país. Especialmente complejo resulta el futuro para quienes sobreviven a esta forma de explotación. No es habitual que reciban la ayuda precisa para reintegrarse en su comunidad y se ven señaladas frente a ella y a sus familias, que las discriminan. Todo eso redundará en un mayor riesgo de “revictimización” unido a los obstáculos que encuentra una persona estigmatizada para reintegrarse en la sociedad. Mención aparte merece el difícil acceso a la justicia que encuentran las víctimas de trata, agudizado por las deficiencias del propio sistema judicial durante y después del conflicto³²².

En Naciones Unidas se ha puesto de manifiesto que las mujeres requieren protección en situaciones de conflicto armado. Ya en 1974 la Declaración sobre la Protección de la mujer y el niño en estados de emergencia y en conflictos armados³²³ se hacía eco de esa necesidad sin incluir la violencia sexual como un elemento diferenciador. La Resolución del Consejo de Seguridad 1820, de 19 de junio de 2008, se refiere a la adopción de medidas frente a la violencia generalizada y sistemática, pues puede convertirse en un obstáculo para la paz y seguridad internacionales. Por otro lado, con la Resolución del Consejo de Seguridad 1888, de 30 de septiembre de 2009, se nombra la figura de un Representante Especial del Secretario General sobre violencia sexual en los conflictos. La respuesta de la comunidad internacional para proteger a la mujer además de ser relativamente nueva puede considerarse insuficiente, sobre todo si se compara con otros sectores en los que contamos con mecanismos de control y garantía más desarrollados³²⁴.

2.2 La explotación laboral

321 DÍEZ PERALTA, E., “Los derechos de la mujer en el Derecho Internacional”, *REDI*, Vol. 63, 2011, núm. 2, pp. 87–121, p. 112.

322 Apdo. 34 del Informe de la Relatora Especial de 3 de mayo de 2016. Las necesidades de salud física y psicológica de las víctimas están desatendidas en zonas de conflicto o donde éstos han tenido lugar; el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, asesoramiento post-traumático, educación o ayuda para la subsistencia está muy limitado.

323 Resolución 3318 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, de la Asamblea General de la ONU.

324 JIMÉNEZ GARCÍA, F., “La responsabilidad directa por omisión del Estado más allá de la diligencia debida. Reflexiones a raíz de los crímenes ‘feminicidas’ de Ciudad Juárez”, *REDI*, Vol. 63, 2011, núm. 2, pp. 11–50, p. 19.

En cuanto a la trata de seres humanos con fines de explotación laboral, se han detectado situaciones que afectan a trabajadores migrantes en zonas de conflicto. La presencia de contratistas privados en operaciones militares a gran escala ha permitido que se llevaran a cabo prácticas de contratación engañosa, confiscación de pasaportes de los trabajadores, condiciones de trabajo peligrosas, servidumbres por deudas, impago de salarios y todo tipo de abusos. Así ha pasado, por ejemplo, con la contratación en condiciones de explotación y por medio de engaños de trabajadores migrantes de Asia Meridional para prestar servicios en centros militares situados en zonas de conflicto de Oriente Medio. Servicios que abarcaban tareas de limpieza, construcción, cocina y servicio de mesa o peluquería. El *modus operandi* identificado requiere el engaño de los trabajadores por el subcontratista, que promete un destino menos peligroso como país de trabajo y que retiene los pasaportes para impedir la huida de la zona de conflicto³²⁵.

Mención especial dedicamos a la firma en 1999 del Convenio número 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación³²⁶. De acuerdo con su concepto de trabajo infantil, éste no sólo comprende cualquier actividad laboral productiva –esté o no reglada–, sino también otras actividades de naturaleza distinta como el reclutamiento de menores para intervenir en conflictos armados o para la comisión de hechos constitutivos de delitos (art. 3). Por lo tanto, abarca un amplio espectro de conductas, desde trabajos o servicios forzados a la esclavitud o prácticas similares, incluidas actividades ilícitas como la comisión de pequeños robos o de delitos contra el patrimonio y la servidumbre o mendicidad.

Respecto a ésta última, la mendicidad infantil ha sido una forma de explotación con tendencia a pasar desapercibida que se va haciendo un hueco en las estadísticas e informes. En los supuestos de trata para la mendicidad no resulta inusual que los menores realicen pequeños hurtos o se dediquen al tráfico de drogas. La OSCE recuerda que las víctimas de trata no deben ser detenidas, acusadas o procesadas como responsables de la comisión de delitos cuando éstos sean consecuencia directa de la explotación como tales víctimas³²⁷.

En cuanto a las prácticas análogas a la esclavitud, la Convención Suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud de 1956³²⁸ describe la venta o

325 Apdos. 35 y 36 del Informe de la Relatora Especial, de 3 de mayo de 2016.

326 Adoptado en Ginebra el 17 de junio de 1999; entrada en vigor 19 de noviembre de 2000.

327 OSCE, “An Agenda for Prevention: Trafficking for Labour Exploitation”, 2011, p. 25: http://www.unqifit.org/doc/knowledgehub/resource-centre/OSCE/Annual_OSCE_Report.pdf (consultada el 24 de abril de 2017).

328 Firmada en Ginebra el 7 de septiembre de 1956; entrada en vigor el 30 de abril de 1957.

transmisión de un menor como: “toda institución o práctica en virtud de la cual un niño o un joven menor de dieciocho años es entregado por sus padres, o uno de ellos, o por su tutor, a otra persona, mediante remuneración o sin ella, con el propósito de que se explote la persona o el trabajo del niño o del joven” (art. 1). Este supuesto no incluye cualquier venta de un bebé, pues requiere que ésta se produzca con el fin de ser explotado bien en la mendicidad, en actividades ilegales como hurtos o tráfico de drogas o para prestar servicios sexuales. Se concibe como un medio para adquirir un menor que va a ser explotado.

La servidumbre por deudas admite distintas formas y puede tener lugar cuando la víctima se somete a la situación de dominación como único medio de satisfacer las obligaciones contraídas con el tratante³²⁹. Sobre la servidumbre doméstica se ha pronunciado, de forma un tanto excepcional hasta ahora, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)³³⁰. En su opinión, pese a que los hechos no se adecuaban al concepto de esclavitud tradicional, las circunstancias vividas por la niña de Togo demandante implicaban una forma de servidumbre en el sentido del artículo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos³³¹. Con ello la Corte de Estrasburgo parece animarse a empezar a recorrer un camino inexplorado que facilitará la vinculación de la trata de seres humanos con la protección del Convenio de Roma de 1950³³².

3. UNA RESPUESTA DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL

A la vista de las líneas anteriores, podría concluirse que prácticas asociadas con conflictos armados –como el reclutamiento de menores, la prosti-

329 Art. 1 de la Convención Suplementaria de 1956: “el estado o la condición que resulta del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios”.

330 Sentencia de 26 de octubre de 2005 (demanda 73316/01). El asunto *Siliadin contra Francia* implica a una niña de Togo, Siwa-Akofa Siliadin, que durante varios años trabajó en el servicio doméstico para una pareja con cuatro niños pequeños. Además de retenerle el pasaporte, no recibía ningún salario, tenía que dormir en el suelo de una habitación y su jornada laboral se extendía desde las siete y media de la mañana a las diez y media de la noche todos los días de la semana. Los tribunales franceses que primero juzgaron los hechos consideraron que éstos no presentaban la suficiente violencia e intimidación propias del delito de esclavitud tipificado en Francia.

331 Firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950; entrada en vigor el 3 de septiembre de 1953.

332 Véase en esta línea la sentencia del TEDH de 7 de enero de 2010 *Rantsev contra Chipre y Rusia* (demanda 25965/04). Para un análisis acerca de la relación con la esclavitud de estas sentencias véase PÉREZ GONZÁLEZ, C., “La tipificación de la trata de seres humanos como crimen contra la humanidad: Una contribución al debate en torno al elemento político de los crímenes”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2016, núm. 31, pp.12-13, p. 37.

tución forzada o la explotación laboral- encajan sin duda en la definición legal internacional de trata de personas. Si se sitúa el foco de atención en el supuesto particular de la trata con fines de explotación sexual se observa cómo el Derecho Internacional Humanitario, que ha regulado ciertas formas de violencia de género, no la ha prohibido específicamente. Tanto los instrumentos jurídicos de esta rama del ordenamiento como los propios del Derecho Internacional Penal guardan silencio. A la trata de personas se llega de forma indirecta a través de la prohibición de la esclavitud y la violencia sexual.

El régimen específico de protección de las mujeres que ofrecía el Derecho Internacional Humanitario en sus orígenes era insuficiente para dar una respuesta adecuada a la violencia sexual a la que tienen que enfrentarse en los conflictos armados³³³. Para solventar estas deficiencias –que conducen finalmente a la impunidad en esas circunstancias– e intentar asegurar la reparación de las víctimas y su protección se han creado instrumentos como el Tribunal Penal Internacional³³⁴. La preocupación internacional por la violencia sexual usada como arma de guerra o medio para el genocidio nace en los años noventa. Los tribunales penales internacionales ad hoc establecidos para Ruanda o Sierra Leona identifican como crímenes de guerra la violación, la prostitución forzada y la violencia sexual; la doctrina asentada por estos tribunales ha sido muy relevante para prohibir conductas vinculadas a la trata de seres humanos³³⁵.

En el Estatuto de Roma de 1998, más explícito que los estatutos de los tribunales creados *ad hoc* cuando se refiere a la violencia sexual y a otros delitos asociados normalmente a la trata de personas, por primera vez se reconoce en un texto internacional vinculante la gravedad que reviste como infracción penal, puesto que queda, además, sometida a la jurisdicción universal³³⁶.

Tres son los tipos delictivos recogidos por el Estatuto de Roma que podríamos vincular con las formas de trata de seres humanos en un conflicto

333 Así, en los Convenios de Ginebra de 1949 y en los Protocolos Adicionales de 1977 la definición de los actos de violencia sexual en los artículos 27 y 76.1 respectivamente –refiriéndose a la violación y a la prostitución forzada– se sitúa en el ámbito de los atentados al honor, en lugar de como infracciones graves del Derecho de la guerra. DÍEZ PERALTA, E., *op. cit.*, nota 25, pp. 112–113.

334 Estatuto de Roma firmado el 17 de julio de 1998; entrada en vigor el 1 de julio de 2002. Véase ABAD CASTELOS, M., “Las mujeres y las niñas en los conflictos armados y en la construcción de la paz: ¿hay perspectivas esperanzadoras en el horizonte?”, en CARDONA LLORÉNS, J. (coord.), *Estudios de Derecho Internacional y Derecho europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, tomo I, pp. 43–44.

335 GALLAGHER, A.T., *The International Law of Human Trafficking*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 210–211.

336 ZORRILLA, M., “La Corte Penal Internacional ante el crimen de violencia sexual”, *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, 2005, núm. 34, pp. 95, p. 68: <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho34.pdf> (consultado el 30 de mayo de 2017).

armado internacional o interno: crímenes de guerra, de lesa humanidad y genocidio.

La definición de crímenes de guerra recogida en el art. 8(2) incluye actividades estrechamente relacionadas con la noción de trata del Protocolo de Palermo: desde la deportación, el traslado ilegal o el confinamiento ilegal a la comisión de “actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, (...) esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que también constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra” (art. 8.2(b) xxii). Por otro lado, la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable son también crímenes de lesa humanidad si se cometen como parte de un ataque generalizado o sistemático sobre la población civil³³⁷. Podrían ser, además, un acto de genocidio (art. 6) si hay intención de destruir –de forma total o parcial– a un grupo nacional, étnico, racial o religioso.

Un examen detallado de estos supuestos desde la perspectiva de la trata de personas permite sospechar que no se dará en la práctica la posibilidad de presentar tal demanda ante la Corte de La Haya, pues la soberanía nacional y los intereses de los Estados podrían impedirlo³³⁸. Sin embargo, no cabe perder la esperanza pues esa posibilidad sigue vigente. Según el art. 17.2 del Estatuto de Roma, el Tribunal podría admitir una demanda en los supuestos en los que, siendo necesario el consentimiento del Estado donde se cometió la trata, careciera del mismo pero dicho Estado fuera incapaz o no quisiera investigar y enjuiciar a los responsables de un delito tipificado en el Estatuto de Roma de 1998³³⁹. También podría considerarse la trata como una amenaza para la paz y seguridad internacionales para que así fuera reenviado por el Consejo de Seguridad³⁴⁰. Dicha consideración se produciría en determina-

337 Art. 7(1)(g) del Estatuto de Roma de 1998.

338 La Corte Penal Internacional ve limitado el papel que pueda desempeñar su jurisdicción (art. 13 del Estatuto de Roma) pues requiere que el Fiscal reciba la comunicación de la comisión de esos crímenes por un Estado Parte, por el Consejo de Seguridad (de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de San Francisco) o actuando de oficio inicie una investigación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 del Estatuto de Roma.

339 En el contexto de la trata se traduciría en la ausencia de leyes nacionales que persiguieran la trata o de procedimientos imparciales e independientes para enjuiciar esos delitos, o la existencia de leyes que permitieran la impunidad de los tratantes. OBOKATA, T., *Trafficking of Human Beings from a Human Rights Perspective: Towards a Holistic Approach*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, pp. 140–141.

340 En este sentido, la Resolución del Consejo de Seguridad 1296 (2000) (S/RES/1296), de 19 de abril de 2000, relativa a la protección de civiles en conflictos armados, señala en el apartado 5: “los ataques dirigidos deliberadamente contra las poblaciones civiles u otras personas protegidas y las violaciones sistemáticas, manifiestas y generalizadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional relativo a los derechos humanos en situaciones de conflicto armado pueden constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”. La perspectiva de género como factor esencial para suprimir los conflictos armados y alcanzar la paz y seguridad internacionales sólo se introduce por el Consejo de Seguridad de forma

das condiciones, tanto por sus vínculos con las actividades terroristas como con los conflictos armados internos e internacionales³⁴¹.

4. REFLEXIÓN FINAL

Los conflictos armados presentan en la actualidad unos rasgos que los vinculan a la trata de personas, sobre todo de mujeres y niños. La trata –entendida como un proceso delictual en el que se vulneran derechos humanos, pero también como una actividad económica– se hace presente antes, durante y después de un conflicto y se aprovecha y alimenta de las circunstancias que lo rodean. En este sentido, da igual que la tendencia creciente sea a conflictos internos, pues lo cierto es que tanto en los internacionales como en los internos la trata es cada vez más frecuente. La impunidad o el desmantelamiento de las instituciones del Estado, comunes a cualquier conflicto armado, contribuyen también a fomentar la trata y conducen a un terrible círculo difícil de romper.

La comunidad internacional tiene que concienciarse de que la trata atraviesa todas las complejas situaciones que caracterizan a los conflictos en la actualidad y que persigue a quienes huyen de ellos y a quienes sobreviven. Sólo desde esa toma de conciencia se podrá abordar la lucha y buscar las soluciones adecuadas que respeten el imprescindible enfoque de protección de derechos humanos.

tardía y al margen del Capítulo VII de la Carta de San Francisco. JIMÉNEZ GARCÍA, F., *op. cit.*, nota 28, p. 23.

341 El Consejo de Seguridad confirma el papel de la trata de personas en la contribución de la financiación y el sostenimiento de los grupos terroristas como el Ejército de Resistencia del Señor o Boko Haram, y recalca que ciertos actos relacionados con la trata en el contexto de un conflicto armado pueden constituir crímenes de guerra. Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 16 de diciembre de 2015 (S/PRST/2015/25).

EL ROL DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANIA GLOBAL

THE ROLE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS IN THE PREVENTION OF CONFLICTS, WITH SPECIAL REFERENCE TO EDUCATION FOR GLOBAL CITIZENSHIP

Armando ALVARES GARCIA JÚNIOR³⁴²

Resumen

Este artículo analiza el rol de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la prevención de los conflictos internacionales. Existen diversos factores que reclaman los recursos económicos, humanos y políticos de la sociedad internacional y dificultan los esfuerzos para alcanzar esos objetivos globales. En este campo, la Educación para la Ciudadanía Global cumple una función relevante.

Palabras clave: Conflictos; Educación; Objetivos de Desarrollo Sostenible; Prevención; Recursos.

³⁴² Profesor Contratado Doctor de Derecho Internacional Público (Universidad Internacional de La Rioja).

Abstract

This article analyzes the role of the Sustainable Development Goals in the prevention of international conflicts. There are several factors that claim the international society's economic, human and political resources and hinder efforts to reach these global objectives. In this field, the Education for Global Citizenship plays a very important role.

Key words: Conflicts; Education; Prevention; Resources; Sustainable Development Goals.

1. INTRODUCCIÓN

Lejos de adoptar una visión fatalista o pesimista, el hecho es que la sociedad internacional aún está bastante alejada de lo que muchos considerarían como idílica. Desde luego, con la actual dinámica, no parece factible que los estados alcancen, hasta el año 2030, los resultados pretendidos con la asunción de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y de sus múltiples metas. Con el mundo conturbado de hoy, no es viable, en tan corto espacio de tiempo, erradicar los diversos y complejos factores generadores de conflictos que, cada vez más, pululan y desestabilizan las relaciones internacionales y nacionales en todo el mundo.

2. FACTORES DE CONFLICTOS

Los factores de conflicto en la sociedad internacional actual son de naturaleza variopinta (solamente para señalar algunos de ellos, sin orden de prioridad): 1) la relación Occidente-Rusia³⁴³, 2) la parálisis del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por los poderes políticos³⁴⁴, 3) la sobrecarga de la agenda política, diplomática y económica internacional³⁴⁵, 4) el in-

343 La cooperación entre los miembros de la sociedad internacional deberá incluir, de una manera u otra, el acercamiento de Occidente y Rusia, cuyas relaciones están afectadas por el tema de Ucrania. Sobre el tema véase BURKI, S.J., *Rising Powers and Global Governance. Changes and Challenges for the World's Nations*, Nueva York, Palgrave Macmillan US, 2017, pp.161-181; KUZIO, T., "Ukraine between a Constrained EU and Assertive Russia", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55, 2017, núm.1, pp. 107-119; DUKE, S., *Europe as a Stronger Global Actor*, Londres, Palgrave Macmillan UK, 2017, pp. 83-99.

344 GORDENKER, L., *The United Nations in International Politics*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2017, pp. 34-43.

345 LIU, X., LI, H., CHEN, Z., FENG, S. y WEN, S., "Features of spillover networks in international financial markets: evidence from the G20 countries", *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, Vol. 479, 2017, pp. 264-278. LUCKHURST, J., *G20 Since the Global Crisis*, Nueva York, Palgrave Macmillan US, 2016, pp. 101-140.

crecimiento del nacionalismo por parte de varios estados³⁴⁶, así como la actual marea proteccionista³⁴⁷, 5) las disputas geoeconómicas³⁴⁸, 6) el dominio de la economía de mercado actual por un oligopolio de grandes empresas³⁴⁹, 7) el cambio del panorama energético global³⁵⁰, 8) el bajo crecimiento económico y de los flujos comerciales y de capitales³⁵¹, 9) el elevado nivel de aversión

346 MARSONET, M., “National Sovereignty vs. Globalization”, *Academic International Scientific Journal*, Vol. 8, 2017, núm. 15, pp. 47-57; KAUFMANN, E., “Complexity and nationalism”, *Nations and Nationalism*, Vol. 23, 2017, núm. 1, pp. 6-25; CLENNON, O.D., *The Polemics of CLR James and Contemporary Black Activism*, Berlín, Springer, 2017, pp. 33-61.

347 DAVIS, C. y PELC, K.J., “Cooperation in Hard Times: Self-Restraint of Trade protection”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 61, 2017, núm. 2, pp. 398-429.

348 Por ejemplo, la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión negociada entre los Estados Unidos y la Unión Europea tiene como uno de sus objetivos geoeconómicos contrarrestar la creciente influencia china (primera potencia económica del mundo en términos de paridad de poder adquisitivo - desde el año 2014, cuándo superó a los Estados Unidos) y a de la zona emergente del sudeste asiático. Por otro lado, en 23 de enero de 2017, el presidente estadounidense Donald Trump determinó la salida de Estados Unidos del Tratado Transpacífico, lo que quizás provoque el efecto contrario en la región asiática. Desde el inicio del siglo XXI, el peso de la economía global (flujos comerciales y financieros) sigue desplazándose hacia Asia (cuyos países no son necesariamente referencias mundiales en la defensa de los derechos humanos). Este es el primer cambio de liderazgo económico mundial desde que Estados Unidos superó al Reino Unido en 1872. Además, India, en los próximos diez años, pasará a ser el país más poblado del mundo. Ambos factores señalan que la región de Asia Pacífico recuperará la posición central, en la economía mundial, que ya tuvo hasta principio de siglo diecinueve. Otras economías emergentes de varias regiones también seguirán creciendo y aumentando su capacidad de influencia, especialmente en los países del Sur, donde ya ejercen de acreedores financieros alternativos a Occidente (el Banco Mundial, por ejemplo, concede menos préstamos que el Banco de Desarrollo de China). A propósito, los flujos comerciales Sur-Sur son cada vez más relevantes, de modo que muchas economías emergentes acabarán optando por cambiar el modelo basado en exportaciones de materias primas (especialmente en períodos en que el precio internacional está en baja) y mano de obra barata para orientar sus esfuerzos hacia un desarrollo económico socialmente inclusivo basado en la innovación. En lo que concierne a la apertura, inclusividad y cooperación de beneficio mutuo, se recomienda la lectura atenta de la Declaración de Xiamen de líderes de los BRICS, adoptado el 05 de septiembre de 2017.

349 Desde el año 2010, el valor de las cien empresas más grandes por capitalización bursátil supera el Producto Interior Bruto de todos los países, salvo Estados Unidos y China. Las pequeñas y medianas empresas son las que más sufren, de modo que el Estado debería intervenir para evitar un colapso. Además, si desean sobrevivir, esas empresas tendrán que optar por la hiperespecialización o por la reducción de costos para lograr economías de escala. Datos obtenidos en curso realizado en la University of California (Irvine), enero-marzo 2016.

350 El cambio crítico del panorama energético global empezó fundamentalmente con el uso masivo, en los Estados Unidos, de la fracturación hidráulica (*fracking*) y la perforación horizontal para la producción de petróleo y gas de esquisto, lo que afecta negativamente a las economías de los países dependientes en gran parte de la venta de ese *commodity*, como Rusia, Argelia, Venezuela o Nigeria. A propósito, China tiene las mayores reservas de gas de esquisto del mundo. Sobre el tema se pueden consultar las siguientes obras: SIKDAR, S.K., SENGUPTA, D. y MUKHERJEE, R., *Measuring Progress Towards Sustainability*, Berlín, Springer, 2017, pp. 217-255; SKILLINGTON, T., *Climate Justice and Human Rights*, Nueva York, Palgrave Macmillan US, 2017, pp. 87-96.

351 Sobre el tema, se pueden consultar los siguientes trabajos: VERCELLI, A., *Crisis and Sustainability. The Delusion of Free Markets*, Londres, 2017, Palgrave Macmillan UK, pp. 66-82; SUH, S., “Sudden stops of capital flows to emerging markets: A new prediction approach”, *International Review of Economics & Finance*, núm. 48, 2017, pp. 293-306; BERGHEIJK, P.A., BRAK-

al riesgo económico y financiero³⁵², 10) la crisis del estado de Bienestar³⁵³, 11) el contagio de las crisis económicas y financieras³⁵⁴, 12) la fragmentación del Sistema Financiero Internacional³⁵⁵, 13) el terrorismo internacional³⁵⁶,

MAN, S. y MARREWIJK, C., “Heterogeneous economic resilience and the great recession’s world trade collapse”, *Papers in Regional Science*, 2017 (enero), pp. 18-27; TIAN, W., “Regulatory Capital Requirement in Basel III”, en TIAN, W. (ed.), *Commercial Banking Risk Management: Regulation in the Wake of the Financial Crisis*, Nueva York, Palgrave Macmillan US, 2017, pp. 3-34; NEAGU, C., MATTOO, A. y RUTA, M., “Does the Global Trade Slowdown Matter?”, *World Bank Policy Research Working Paper*, Vol. 7673, 2016, pp. 26-37. Los flujos actuales son los más bajos desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

- 352 La aversión genera un aumento del ahorro y una disminución de la inversión económica. En términos globales, el cuadro general aún presenta, fundamentalmente, debilitamiento de la demanda, ralentización del crecimiento de la productividad, descenso del consumo, una población envejecida y un alto nivel de endeudamiento. Estos factores tienden a conllevar a un estancamiento secular que presumiblemente obligará a los Estados a ahorrar, a buscar nuevos ingresos y a aplicar reformas estructurales (como, por ejemplo, en la Seguridad Social). Sobre el tema se pueden consultar, por ejemplo: ERT, E. y HARUVY, E., “Revisiting risk aversion: can risk preferences change with experience?”, *Economics Letters*, núm. 151, 2017, pp. 91-95; OHNO, H., “Impact of Risk Aversion on Optimal Market Integration”, *Journal of Economic Integration*, Vol. 31, 2016, núm. 4, pp. 978-991.
- 353 La crisis del Estado de Bienestar y los problemas presupuestarios, entre otros, quizás repercutan en el nivel de compromiso de los países en desarrollo en el ámbito internacional, con implicaciones negativas tanto en la ayuda oficial al desarrollo como en la financiación de organismos multilaterales, lo que, a largo plazo, podría hasta mismo suscitar dudas en relación a la preeminencia de los valores occidentales en la esfera internacional. La situación estadounidense será posiblemente mejor que la europea, porque cuenta con una estructura demográfica más joven, un mercado más grande, una elevada capacidad de innovación y una revolución energética. Para ampliación del tema se pueden consultar varios trabajos, como por ejemplo: LAVAL, C., “‘The invisible chain’: Jeremy Bentham and neo-liberalism”, *History of European Ideas*, Vol. 43, 2017, núm. 1, pp. 34-52; GOETZ, B., *On the Frontlines of the Welfare State: How the Fire Service and Police Shape Social Problems*, Londres, Routledge, 2017, pp. 179-191.
- 354 VERCELLI, A., *Crisis and Sustainability. The Desusion of Free Markets*, Londres, 2017, Palgrave Macmillan UK, pp. 67-69; JOHANNESSEN, J.A., *Innovations Lead to Economic Crises*, Zúrich, Springer International Publishing, 2017, pp. 10-14; BRUNNERMEIER, M.K., *Bubbles*, Londres, Palgrave Macmillan UK, 2016, pp. 28-36.
- 355 Por ejemplo, el Nuevo Banco de Desarrollo para Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS), operativo desde julio de 2015 y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras.
- 356 Véanse, por ejemplo, los siguientes autores: MASCIANDARO, D., *Global financial crime: terrorism, money laundering and offshore centres*, Londres, Taylor & Francis, 2017, pp. 32-35; GARDNER, H., *American Global Strategy and the “war on Terrorism”*, Londres, Routledge, 2017, pp. 136-145; BONNER, D., *Executive measures, terrorism and national security: have the rules of the game changed?*, Londres, Routledge, 2016, pp. 17-21; CAMPOS, J.H., *The State and Terrorism: National Security and the Mobilization of Power*, Londres, Routledge, 2016, pp. 57-61; LUTZ, B.J. y LUTZ, J.M., *Globalization and the Economic Consequences of Terrorism*, Londres, Palgrave Macmillan UK, 2017, pp. 1-30; JACOB, E.D., *Sovereignty and Security: 9/11, the Arab Spring, and ISIS*, Nueva York, Palgrave Macmillan US, 2017, pp. 93-104; SAGEMAN, M., *Misunderstanding Terrorism*, Filadelfia, Penn Press, 2016, pp. 73-75; LAQUEURS, W., *A History of Terrorism*, Nueva Jersey, Transaction Publishers, 2016, pp. 17-32; MAOGOTO, J.N., *Battling terrorism: legal perspectives on the use of force and the war on terror*, Londres, Routledge, 2016, pp. 109-111.

14) el radicalismo religioso³⁵⁷, 15) la violencia social generalizada³⁵⁸, 16) la delincuencia organizada³⁵⁹, 17) la ciberdelincuencia³⁶⁰, 18) la pobreza³⁶¹, 19)

-
- 357 BURKI, S.J., *op. cit.*, nota 343, p. 2; MUDDE, C., SYRIZA: *The Failure of the Populist Promise*, Zürich, Springer International Publishing, 2017, pp. 57–63; PICKERING, S., *Understanding Geography and War*, Nueva York, Palgrave Macmillan US, 2017, pp. 115–137; MUSA, M.A., HEDGES, P. y ALI, M., “Religion, Conflict and Peacebuilding: The Urgency of Inter-Religious Dialogue”, en CHONG, A. (ed.), *Forward Engagement: RSIS as a Think Tank of International Studies and Security in the Asia-Pacific*, Singapur, S. Rajaratnam School of International Studies, pp. 57–63; ILVAS, S., MEHMOOD, B. y ASLAM, R., “Terrorism and poverty: double trouble for macroeconomic performance in African countries”, *African Journal of Economic Review*, Vol. 5, 2017, núm. 1, pp. 1–13; DUKE, S., *op. cit.*, nota 343, p. 79; JACOB, E.D., *op. cit.* nota 356, p. 53; MONSHIPURI, M., WELCH JR., C. E., & NIKAZMRAD, K., “Protecting human rights in the era of uncertainty: How not to lose the war against ISIS”, *Journal of Human Rights*, núm. 20, 2016, pp. 1–24; CHALIAND, G., *The History of Terrorism: From Antiquity to ISIS*, Berkeley, University of California Press, 2016, pp. 97–99; STERN, J. y BERGER, J.M., *ISIS: The state of terror*, Londres, HarperCollins, 2015, pp. 60–76.
- 358 MIDGLEY, J., *Future Directions in Social Development*, Nueva York, Palgrave Macmillan US, 2017, pp. 36–39; RODGERS, D., *Politics and History of Violence and Crime in Central America*, Nueva York, Palgrave Macmillan US, 2017, pp. 262–233; ROKACH, A., “Senseless Violence: An Overview”, *The Journal of Psychology*, Vol. 151, 2017, núm. 1, pp. 108–110; BERLUSCONI, G., *Crime Prevention in the 21st Century*, Zürich, Springer International Publishing, 2017, pp. 235–236; NICHOLSON, J. y HIGGINS, G.E., *Preventing Crime and Violence*, Berlín, Springer International Publishing, 2017, pp. 11–13; MACNAUGHTON, G. y KOUTSIOPAS, K., *Human Rights Education and Reforms*, Rotterdam, Springer Netherlands, 2017, pp. 32–50.
- 359 Existe un empoderamiento de actores no estatales francamente perniciosos, como los cárteles de la droga, los grupos terroristas, la delincuencia organizada y los ciberdelincuentes. Sobre el tema se pueden consultar: ROTH, M.P., *Global Organized Crime: A 21st Century Approach*, Londres, Routledge, 2017, pp. 107–136; WU, M. y KNOKE, D., “Dark Networks: The Terror-Crime Nexus”, en KOOPS, J.A. y BIERMANN, R. (eds.), *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, Londres, Palgrave Macmillan UK, 2017, pp. 471–484; INECKER, H., *Politics and History of Violence and Crime in Central America*, Nueva York, Palgrave Macmillan US, 2017, pp. 23–63; CASSESE, S., *Research handbook on global administrative law*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2016, pp. 67–80; COLLINS, A., *Contemporary security studies*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 78–83; HAUCK, P. y PETERKE, S., *International Law and Transnational Organized Crime*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 244–247.
- 360 Sobre el tema se pueden consultar, por ejemplo: VIANO, E. C., “Cybercrime: Definition, Typology, and Criminalization”, en VIANO, E. (ed.), *Cybercrime, Organized Crime, and Societal Responses*, Zürich, Springer International Publishing, pp. 3–22; RAJAMÁKI, J., *Cyber-Physical Security*, Zürich, Springer International Publishing, 2017, pp. 233–249; CHO, H.S. y WOO, T.H., *Cyber security in nuclear industry: Analytic study from the terror incident in nuclear power plants (NPPs)*, *Annals of Nuclear Energy*, núm. 99, pp. 47–53.
- 361 Sobre el tema se pueden consultar, por ejemplo: RYLKO-BAUER, B. y FARMER, P., *Structural Violence, Poverty, and Social Suffering*, Oxford, The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty, 2016, pp. 49–55; POGER, T., “Are We Violating the Human Rights of the World’s Poor?”, en GAISBAUER, H.P., SCHWEIGER, G. y SEDMAK, C. (eds.), *Ethical Issues in Poverty Alleviation*, Zürich, Springer International Publishing, 2016, pp. 17–42.

la dificultad de acceso a la alimentación³⁶² y 20) al agua potable³⁶³, cada vez más escasa³⁶⁴, 21) la salud pública (y las pandemias³⁶⁵), 22) la degradación medioambiental, 23) el cambio climático/calentamiento global (provocado por las emisiones de gases de efecto invernadero como el CO₂³⁶⁶), 24) los cambios en la estructura demográfica³⁶⁷, 25) la ingente demanda de carne y

- 362 Para ampliación del estudio se pueden consultar, por ejemplo: O'LEARY, A., RASKIND, I.G. y TURNER, M., *Poverty in the United States*, Zúrich, Springer International Publishing, 2017, pp. 51-61; CHARLTON, K.E., "Food security, food systems and food sovereignty in the 21st century: a new paradigm required to meet Sustainable Development Goals", *Nutrition & Dietetics*, Vol. 73, 2016, núm. 1, pp. 3-12; CARAHER, M. y COVENEY, J., *Food Poverty and Insecurity: the Poor in a World of Global Austerity*, en CARAHER, M. y COVENEY, J. (eds.), *Food Poverty and Insecurity: International Food Inequalities*, New York, Springer International Publishing, 2016, pp. 1-9; MERGOS, G. y PAPANASTASSIOU, M., "Food Security and Sustainability: Globalisation, Investment and Financing", en MERGOS, G. y PAPANASTASSIOU, M. (eds.), *Food Security and Sustainability*, Zúrich, Springer International Publishing, 2017, pp. 1-34.
- 363 Sobre el tema se pueden consultar, por ejemplo, CÁNEPA, E.M., PEREIRA, J.S. y LANNA, A.E., "Water and Economy", en MATTOS BICUDO, C.E, GALÍCIA TUNDISI, J. y CORTESÃO BARNESLEY SCHEUENSTUHL, M. (eds.), *Waters of Brazil*, Zúrich, Springer International Publishing, 2017, pp. 25-37.
- 364 Según las Naciones Unidas, en el año 2030, casi el 60 por 100 de la población mundial sufrirá estrés hídrico, lo que afectará a una infinidad de sectores, incluyendo la producción de alimentos y de energía. ESADE, curso Geopolítica y Gobernanza Global: riesgos y oportunidades, diciembre 2015.
- 365 Ébola, Zika, Cólera, gripe aviar, etc. Para más información se puede consultar, por ejemplo: FRIEDMAN, E., "An independent review and accountability mechanism for the Sustainable Development Goals: the possibilities of a Framework Convention on Global Health", *Health and Human Rights*, Vol. 18, 2016, núm. 1, pp. 47-49; ENGELS, D., "Neglected tropical diseases in the Sustainable Development Goals", *The Lancet*, Vol. 387, 2016, núm. 10015, pp. 222-224.
- 366 Sobre el tema se pueden consultar, por ejemplo, ALL, Y., "Carbon, water and land use accounting: Consumption vs production perspectives", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Vol. 67, 2017, pp. 921-934; GRAY, K.R., TARASOFSKY, R. y CARLARNE, C.P., *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 17-27; GRAY, M., COATES, J. y DAVIES, K., "Social Development, the Environment, and the Future of the Planet", en MIDGLEY, J. & PAWAR, M. (eds.), *Future Directions in Social Development*, Nueva York, Palgrave Macmillan US, 2017, pp. 141-163; SKILLINGTON, T., *op. cit.*, nota 350, p. 95; DALBY, S., "Political geography and climate change: Introduction to a virtual special issue of Political Geography on climate change and political geography", *Political Geography*, Vol. 50, 2016, pp. 71-73. A pesar del Acuerdo de París (2015) y del acuerdo de Kigali (2016) sobre los Hidrofluorocarbonos (HFC), este problema aún no está solventado.
- 367 Cada vez la población mundial es más grande, más vieja y más urbana. La previsión es de que, en el año 2050, el planeta tenga casi diez mil millones de habitantes, siendo el mayor crecimiento en las regiones en vías de desarrollo (especialmente en el continente africano). El incremento de personas mayores y jubiladas, al mismo tiempo en que se reduce la población económicamente activa, pone en entredicho la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones y la calidad de vida de los ancianos tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Para solucionar este problema sería necesario, como mínimo, potenciar las políticas de incorporación plena en el mercado laboral de las mujeres (que suelen tener un mayor nivel de estudios pero que perciben un salario 15 por 100 menor en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y mejorar la integración de los inmigrantes de países no europeos (hoy en día, el 3 por 100 de la población mundial es migrante, lo que corresponde a 232.000.000 de personas desplazándose cada año). Es necesario el reemplazo generacional y un rejuvenecimiento de la estructura demográfica. Además, desde el año 2007, más de la mitad del mundo vive en entornos urbanos, especialmente en

productos diversos por una enorme clase media emergente, especialmente en Asia³⁶⁸ (con la consiguiente presión sobre el medioambiente³⁶⁹), 26) la debilidad institucional (que tanto dificulta el desarrollo social³⁷⁰), 27) las

los países desarrollados. Para el año 2030 se espera que el proceso de urbanización mundial alcance el 60 por 100, con mayor incremento en Asia y África. Los desafíos logístico, social y medioambiental serán importantes y requerirán muchos recursos en transporte urbano, sistemas energéticos e infraestructuras diversas (algo superior a seis mil millones de euros anuales). Sobre el tema se pueden consultar, por ejemplo: CAMMACK, P., “The UNDP, the World Bank and Human Development through the World Market”, *Development Policy Review*, Vol. 35, 2017, núm. 1, pp. 3–21; MURPHY, C. y CROSS, C., “Gender, Age, and Labour Market Experiences”, en PARRY, E. y MCCARTHY, J. (eds.), *The Palgrave Handbook of Age Diversity and Work*, Londres, Palgrave Macmillan UK, 2017, pp. 571–579; MOUNTFORD, A. y RAPOPORT, H., “Migration policy, African population growth and global inequality”, *The World Economy*, Vol. 39, 2016, núm. 4, pp. 543–556; ADAMS, S. y OPOKU, E.E.O., *Population Growth and Urbanization in Africa: Implications for the Environment*, en BENNA, U.G. y GARBA, S.B. (eds.), *Population Growth and Rapid Urbanization in the Developing World*, Hershey, IGI Global, 2016, pp. 282–297.

368 Hasta el año 2030, la clase media (personas que tienen un gasto medio de 10 a 100 dólares diarios en términos de paridad de poder adquisitivo) aumentará en más de mil millones de personas (casi todas ellas en Asia, en particular en China e India), que incrementarán la demanda/consumo de carne, cuya producción requiere agua y tierras y que está directamente relacionada con el cambio climático. En el año 2030, las clases medias asiáticas previsiblemente generarán casi el 60 por 100 del consumo total de la clase media en todo el mundo (las norteamericanas el 10 por 100 y las europeas aproximadamente un 20 por 100: al todo 90 por 100). La inmensa mayoría de esos consumidores de clase media está tecnológicamente conectada. Ese mayor empoderamiento de la sociedad civil en nivel global se refleja en una demanda más intensa por la preservación del Estado de Bienestar (algo muy perceptible en el ámbito de la Unión Europea). El incremento de alimentos tiene un impacto medioambiental relevante. Hasta el año 2050, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, será necesario aumentar en un 60 por 100 la producción de alimentos para satisfacer los hábitos de consumo mundiales. Además, ni todos los países cuentan con suficiente agua dulce para la irrigación o tierras cultivables (a esto se añaden los problemas de crecimiento demográfico y desertificación). Sobre el tema se pueden consultar, por ejemplo: VERCHERE, A., “The Middle-class Collapse and the Environment”, *Ecological Economics*, 2017, núm. 131, pp. 510–523; ROCCA, J.L., *The Making of the Chinese Middle Class*, Nueva York, Palgrave Macmillan US, 2017, pp. 21–67.

369 Como ha sido señalado anteriormente, existe, cada vez más, una ingente demanda de proteína animal (principalmente carne) y productos diversos por una enorme clase media emergente, con la consiguiente presión sobre el medioambiente. Hay que limitar las subidas de las temperaturas a unos 2 grados C° para evitar los impactos más peligrosos del cambio climático (como las sequías e inundaciones, por ejemplo), que afectan principalmente a las economías agrícolas (y también, severamente, a la biodiversidad y a los ecosistemas). Aquí entra un problema adicional: durante muchos años los países desarrollados basaron su crecimiento económico en el uso de combustibles fósiles altamente contaminantes, pero ¿cómo equilibrar las aspiraciones de crecimiento y desarrollo económico de los países en vías de desarrollo con eso? Algunos de ellos, como China y Brasil, son grandes emisores de gases invernadero. Para una visión ampliada y transversal del tema aquí tratado se puede consultar la obra de MILANOVIC, B., *Global inequality: a new approach for the age of globalization*, Cambridge, Harvard University Press, 2016, pp. 77–81.

370 MIDDLEY, J., “Conflict, Peace and Social Development”, en MIDDLEY, J. y PAWAR, M. (eds.), *Future Directions in Social Development*, Nueva York, Palgrave Macmillan US, 2017, pp. 99–118; NANETTI, R.Y. y HILGUIN, C., *Social Capital in Development Planning*, Nueva York, Palgrave Macmillan US, 2016, pp. 49–71.

injusticias e iniquidades diversas³⁷¹, 28) la tendencia de creación de valor centrada en la innovación y la gestión del talento (que dificulta cada vez más el acceso al mercado laboral de los individuos con menor cualificación académica y profesional³⁷², 29) la jubilación de los baby boomers (en Europa y en Japón)³⁷³, 30) la migración (especialmente la forzosa, incluyendo el tema de los refugiados)³⁷⁴, 31) la robotización y la automatización (que gradualmente reemplazan al ser humano en diversas actividades laborales)³⁷⁵, etc. Ellos no solo acaparan las portadas de los medios de comunicación, sino que constituyen obstáculos muy relevantes para que la sociedad internacional alcance, globalmente, hasta el año 2030, los resultados pretendidos. El enfrentamiento de todos esos factores exige enormes recursos políticos, económicos y humanos por parte de los países, lo que quizás, con el tiempo, conlleve a una reducción de los niveles de compromiso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Aunque con alcance limitado, en varios países el Poder Judicial está desempeñando un rol relevante al incorporar las diferentes metas consagradas

-
- 371 Sobre el tema se pueden consultar, por ejemplo, las obras de STEWART, F., “Changing Perspectives on Inequality and Development”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 51, 2016, núm. 1, pp. 60-80; BRUNDENIUS, C. “Challenges of Rising Inequalities and the Quest for Inclusive and Sustainable Development”, en BRUNDENIUS, C., GÖRANSSON, C.B. y CARVALHO DE MELLO, J.M. (eds.), *Universities, Inclusive Development and Social Innovation*, Nueva York, Springer International Publishing, 2017, pp. 9-48
- 372 Lo que implica políticas públicas orientadas a la captación y retención del talento. Esto significa que mientras se incrementa la demanda de profesionales altamente cualificados, se reduce la demanda de trabajadores semicualificados, lo que conlleva a una situación de desempleo estructural difícil de solucionar y que sirve de base tanto para movimientos populistas como xenófobos. Si añadimos que las nuevas tecnologías, al aumentar la productividad y reducir la externalización, reducen la necesidad de mano de obra semicualificada, posiblemente, hasta el año 2030, entraremos en una espiral de crecimiento sin empleo. Sobre el tema se pueden consultar, por ejemplo: CHEONG, L.Y., “Evidence Based Education and the UN Sustainable Development Goals (SDGs) 2016-2030”, en BATTRO, A.M., LÉNA, P., SORONDO, M.S. y VON BRAUN, J. (eds.), *Children and Sustainable Development. Ecological Education in a Globalized World*, Zúrich, Springer International Publishing, 2017, pp. 85-92.
- 373 Lo que compromete la sostenibilidad del Estado de Bienestar, ya que será necesario enfrentar el pago de las pensiones al mismo tiempo en que la base de la población activa desciende. Para ampliar la información se puede consultar, por ejemplo: SIREN, A. y HAUSTEIN, S., “How do baby boomers’ mobility patterns change with retirement?”, *Ageing and Society*, Vol. 36, 2016, núm. 5, pp. 988-1007.
- 374 Para ampliar la información se puede consultar, por ejemplo, BAINES, E.K., *Vulnerable bodies: Gender, the UN and the global refugee crisis*, Londres, Routledge, 2017, pp. 257-269.
- 375 Para ampliar la información se puede consultar, por ejemplo, CALVINO, F. y VIRGILLITO, M.E., “The innovation-employment nexus: a critical survey of theory and empirics”, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 31, 2017, núm. 4, pp. 49-72; VIRGILLITO, M.E., “Rise of the robots: technology and the threat of a jobless future”, *Labor History*, Vol. 58, 2017, núm. 2, pp. 240-242; LAGRANDEUR, K. y HUGUES, J.J., *Surviving the Machine Age*, Berlín, Springer International Publishing, 2017, pp. 131-145.

en los Objetivos de Desarrollo Sostenible a la vida jurídica nacional (v.g., Argentina, sentencia núm. 01591 de la Sala Constitucional, de 3 de febrero de 2017; Colombia, sentencia de tutela núm. 100/17 de la Corte Constitucional, de 17 de febrero de 2017, núm. 099/17 de la Corte Constitucional, de 16 de febrero de 2017, sentencias de constitucionalidad núm. 359/16 de la Corte Constitucional, de 7 de julio de 2016 y núm. 298/16, de 8 de junio de 2016; Costa Rica, sentencia núm. 09561 de la Sala Constitucional, de 23 de junio de 2017, sentencias núm. 09215, 08993, 08895 de la Sala Constitucional, de 16 de junio de 2017; El Salvador, sentencia definitiva núm. 117-2016 de 5 de mayo de 2016, sentencia definitiva núm. 64-2015, de 5 de febrero de 2016; México, sentencia n° 11469 de la Sala Constitucional, de 21 de julio de 2017, Ejecutoria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, de 7 de abril de 2017, sentencia n° SUP-REP-200-2016, de la Sala Superior, de 10 de enero de 2017, etc.). No obstante, claro está que el camino a recurrir es muy largo.

3. EL ENFRENTAMIENTO DE LOS PROBLEMAS POR LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

Los problemas, las amenazas y los retos a que todos y cada uno de los países se enfrenta (estrechamente conectados con la inestabilidad social, la inseguridad, el radicalismo, el terrorismo, las acciones violentas, la delincuencia organizada, etc.) exigen un colosal esfuerzo que la sociedad internacional (multipolar, hiperconectada, con un poder cada vez más disperso y con tendencia a la inestabilidad) no consigue canalizar fácilmente. Esto lamentablemente significa que, ahora y en un futuro cercano, no será posible prevenir los diversos conflictos.

Hace ya varios años que la sociedad internacional sufre la ausencia de un claro liderazgo, sea por parte de un Estado, sea por parte de instituciones multilaterales, de gobernanza global, fuertes, representativas de todos los actores internacionales y que presenten una eficaz coordinación para contrarrestar todos los problemas actuales y avanzar hacia los objetivos plasmados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, algo que presumiblemente prevendría muchos de los conflictos actuales y venideros.

Aunque las respuestas colectivas sean complejas, los Estados pueden - y deben -, en diferentes ámbitos, contribuir para que los Objetivos de Desarrollo Sostenibles sean factibles. Por ejemplo, y acotando bastante el campo de análisis por el espacio reducido que este investigador dispone: la contratación pública (incluyendo las licitaciones internacionales, como aquellas contempladas en el Acuerdo Plurilateral sobre Contrataciones Públicas de la Organización Mundial del Comercio). Si los Estados adoptasen, realmente, criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios, técnicos y comer-

ciales, en vez del clientelismo, del amiguismo y de la opacidad, sería posible promover mutuamente el desarrollo económico y social, porque, entre otros elementos, se estaría ahorrando un dinero público que podría ser destinado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además, la propia autoridad contratante debería seleccionar sus objetivos, criterios de selección de los proveedores, etc. de modo congruente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible: que ofrezcan bienes y servicios en línea con los compromisos asumidos por los Estados en relación a ellos (v.g., Colombia, sentencia núm. 11001-03015-000-2016-01503-00 del Consejo de Estado, Sala Plena, de 21 de junio de 2017; Chile, sentencia núm. T-111-2016, del Juzgado de Letras del Trabajo de Iquique, de 7 de abril de 2017; Guatemala, sentencias núm. 1116-2016 y 632-2016 de la Corte Constitucional, de 1 de septiembre de 2016; México, Ejecutoria núm. 2º./J. 47/2017 (10ª.) de la Suprema Corte de Justicia, Segunda Sala, de 31 de mayo de 2017, Ejecutoria núm. PC.I.A: J/94 A (10º.), Plenos de Circuito, de 28 de febrero de 2017; Perú, sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Primera Sala Penal Transitoria, de 22 de agosto de 2012, Expediente 000077-2012, de 22 de agosto de 2012; República Dominicana, sentencia núm. 443 de la Corte Suprema de Justicia, Primera, de 18 de mayo de 2016; Venezuela, sentencia núm. 480 del Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Penal, de 24 de noviembre de 2016, sentencia núm. 952 del Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, de 21 de noviembre de 2016, etc.).

4. EL ROL DE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA MUNDIAL

Sin embargo, para que todo eso funcione, es imprescindible una nueva forma de ver el mundo. Para empezar, no producir más y más, incesantemente, sino tomar por ejemplo la propia naturaleza. Y aquí es dónde se revela particularmente relevante la educación. Aunque no ofrezca necesariamente soluciones inmediatas a los problemas globales actuales, la educación contribuye a solventarlos a mediano y largo plazo. En el ámbito de la Educación para la Ciudadanía Mundial, propuesta por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y lanzada por la Organización de las Naciones Unidas en el año 2012, el modelo denominado “biomímesis” es particularmente interesante. Su objetivo es crear una consciencia crítica planetaria supuestamente capaz de encaminar a la humanidad hacia nuevas formas de cooperación y organización social justas y democráticas, integradoras de la diversidad cultural y medioambientalmente sostenibles. Esto no será fácil, pero es absolutamente necesario, porque los desafíos globales prácticamente obligan a comprender la

educación como un fenómeno universal, complejo, dinámico, transdisciplinar, multidimensional y en constante cambio y evolución.

En este sentido, según la biomimesis, la Naturaleza presenta soluciones que pueden ser aplicadas a las relaciones sociales y económicas. Así, por ejemplo: 1) la naturaleza utiliza la luz solar (la sociedad humana aún utiliza combustibles fósiles); 2) en la naturaleza, todo es gradual (la sociedad humana produce, consume y contamina desenfrenadamente: explotación masiva); 3) la naturaleza gasta sólo la energía que necesita (la sociedad humana consume cada vez más y más energía); 4) la naturaleza se desarrolla en los límites de los recursos disponibles (la sociedad humana es expansiva y depredadora); 5) en la naturaleza, el tamaño se adapta a la función (la sociedad humana sobredimensiona la explotación, la producción y el consumo); 6) la naturaleza optimiza en vez de maximizar (la sociedad humana maximiza la producción y el consumo - incluso mide su riqueza por esos parámetros - y genera productos que se convertirán rápidamente en basura); 7) la naturaleza lo recicla todo (la sociedad humana, globalmente, aún no); 8) la naturaleza premia la cooperación, incluyendo la simbiosis (la sociedad humana, especialmente el modelo capitalista, se basa tradicionalmente en la competitividad); 9) la naturaleza cuenta con una amplia diversidad y flexibilidad adaptativa (el sistema industrial aún no es flexible para adaptarse a las necesidades emergentes de la ciudadanía global); 10) en la naturaleza, las especies locales co-evolucionan (conjuntamente) para adaptarse a los cambios (el capitalismo aboga por una economía global sin fronteras donde, por una razón de costos, los productos manufacturados se elaboran en países muy separados geográficamente); 11) la naturaleza frena los excesos desde dentro (sistema autopoietico y autoregulator), a través de un incesante intercambio entre sus distintos organismos (el sistema industrial, al contrario, utiliza “nutrientes” que se transforman en “desechos”, sin que haya un reciclaje significativo; además, socialmente, genera marginación y exclusión); 12) la naturaleza utiliza los medios disponibles y ofrece soluciones creativas ante recursos limitados (la sociedad humana aún no lo hace a larga escala). La naturaleza posee mecanismos de realimentación interna que optimizan el uso de los recursos del entorno con moderación (sin devastarlo). Si no fuera así, se autodestruiría (la sociedad humana busca explotar recursos incesantemente, siguiendo un modelo insostenible). En pocas palabras: al contrario de la sociedad humana, la naturaleza no hipoteca su futuro³⁷⁶.

376 COLLADO-RUANO, J., “Cosmodern Education for a Sustainable Development: a Transdisciplinary and Biomimetic Approach from the Big History”, *Transdisciplinary Journal of Engineering & Science*, Vol. 6, 2016, pp. 98-122.

Una concienzuda conducta humana pautada en la Naturaleza podría ayudar a atenuar varios de los factores generadores de conflictos señalados anteriormente. Aunque el comercio internacional siga siendo un factor muy relevante al fomentar el crecimiento y el desarrollo económico, la Educación para la Ciudadanía Global permitiría al menos brindar la oportunidad de que, en algún momento de la evolución humana, seamos más conscientes de lo que estamos haciendo con nuestras vidas y nuestro entorno. Este será un proceso muy largo y sin garantías, porque el ser humano es lo que es.

Es primordial perseguir todos y cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de sus múltiples metas. Cualquier resultado alcanzado en este sentido será, por su propia característica, socialmente inclusivo. Como ha señalado incontables veces la Historia, la marginación y la exclusión social son campos fértiles para el conflicto (la cooperación también suele ser preventiva de los conflictos, ya que esos casi siempre son el resultado de un proceso gradual de deterioro de la situación).

Sea mediante el comercio, la Ayuda Oficial al Desarrollo, la cooperación institucional y técnica, el diálogo político, las transferencias de conocimiento, etc. el importante es que todos y cada uno de los mecanismos actualmente contemplados en los instrumentos jurídicos internacionales estén encauzados hacia objetivos comunes de paz, estabilidad y prosperidad. La Educación para la Ciudadanía podría cumplir un rol muy relevante en todo eso. La persecución de los objetivos y metas contemplados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible también.

5. CONCLUSIONES

La existencia de múltiples factores generadores de conflictos reclama, con urgencia, enormes recursos económicos, humanos y políticos por parte de la sociedad internacional, en detrimento de los que deberían ser asignados a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus diversas metas, lo que acaba por inviabilizar ese esfuerzo colectivo en un corto plazo de tiempo. La respuesta, necesariamente colectiva a los grandes problemas globales, enfrenta dificultades por la falta de liderazgo internacional y de instituciones de gobernanza global fuertes, inclusivas y realmente representativas de todos los actores internacionales. En este campo, la Educación para la Ciudadanía Global puede jugar un factor relevante para que la humanidad avance en su camino.

Tercera parte

**Responsabilidad de
proteger: dimensión
preventiva**

PRESENTACIÓN TERCERA PARTE “RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: DIMENSIÓN PREVENTIVA”

THIRD PART “RESPONSIBILITY TO PROTECT: PREVENTIVE DIMENSION” PRESENTATION

Karlos PÉREZ DE ARMIÑO³⁷⁷

El principio de la “Responsabilidad de Proteger” (RdP) constituye sin duda una de las principales innovaciones normativas de la sociedad internacional en las últimas décadas. Su alcance rebasa con mucho el ámbito jurídico, pues encierra también implicaciones de profundo calado político e incluso ético.

El concepto fue formulado a raíz de las discusiones suscitadas por la necesidad de fijar criterios más claros en torno a la implementación de las intervenciones humanitarias, a la vista de los fracasos y críticas a muchas de estas a lo largo de la década de 1990. El debate arreció tras la intervención de la OTAN en Kosovo en 1999, la cual, al carecer de la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, puso de relieve la posible contradicción entre legalidad y legitimidad en las intervenciones humanitarias.

En ese entorno, el concepto de la RdP fue formulado por el documento elaborado en 2001 por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS), siendo posteriormente adoptado por la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas en 2005. En síntesis, el principio contiene dos ideas esenciales: por un lado, que la soberanía de los estados está ligada a la responsabilidad que estos tienen de proteger a su ciudadanía; por otro, que si no cumplen tal responsabilidad, la comunidad internacional puede

377 Profesor Titular de Relaciones Internacionales (Universidad del País Vasco, UPV/EHU).

arrogarse dicha función. Así, en su formulación inicial, la RdP abarcaba tres dimensiones básicas: la prevención de escenarios de violencia y violación masiva de los derechos humanos (mediante mecanismos de alerta temprana, colaboración con la sociedad civil, etc.); la reacción coercitiva, incluyendo la acción militar como último recurso; y la reconstrucción posbélica para posibilitar una paz sostenible.

La formulación de la RdP no puede verse sino como reflejo de la evolución de ideas y debates que venían gestándose desde la década de 1980, relativos a la tensión entre los principios de soberanía y no injerencia, y el principio del respeto y protección de los derechos humanos. Cabe recordar el llamamiento realizado entonces desde el campo del activismo humanitario por Bernard Kouchner y otros a favor del derecho a la injerencia humanitaria, una propuesta que encontraría su aplicación una vez acabada la Guerra Fría mediante las intervenciones humanitarias.

La RdP supone así un interesante ejemplo de evolución y reinterpretación de las normas internacionales, al calor de los grandes cambios políticos habidos en las décadas pasadas. Tomando en consideración los aportes del pensamiento constructivista en las ciencias sociales, cabría decir además que da buen testimonio de la importancia que los valores y las ideas tienen en la configuración misma de la realidad internacional. Ahora bien, tal evolución de valores, ideas y normas solo puede entenderse en un determinado contexto histórico, político e ideológico. El concepto de la RdP, en particular, emerge en un escenario caracterizado por la globalización; por la expansión de la agenda de la paz liberal, como visión hegemónica de la relación entre paz, desarrollo y democracia; por el auge de la consideración de los derechos civiles y políticos en las relaciones internacionales; por la reconceptualización de la seguridad implícita en la idea de la seguridad humana; y por el “nuevo humanitarismo” implantado en la década de 1990, que reorientó la acción humanitaria hacia objetivos de carácter político.

De este modo, de la RdP cabe desprender una lectura ambivalente. Por un lado, es frecuentemente interpretada como un avance normativo, jurídico y ético que, al reinterpretar el principio de soberanía, puede representar un cierto paso hacia la universalización de los derechos humanos, hacia una incipiente ética global. Sin embargo, este principio ha merecido también numerosas críticas, como por ejemplo la tendencia a olvidar uno de sus elementos, el preventivo, a favor del de la reacción coercitiva; y la discrecionalidad del Consejo de Seguridad a la hora de invocarlo. Estos y otros argumentos han llevado a algunos autores a interpretarlo como un instrumento de la “biopolítica global”, generado por Occidente para recuperar un control neocolonial de la periferia turbulenta del mundo y expandir la globalización neoliberal. Uno de sus principales argumentos gira en torno a la aplicación de la RdP en la intervención de la OTAN en Libia en 2011, cuyo

resultado ha sido más el cambio de régimen y el consiguiente caos que la efectiva protección de la población.

Las comunicaciones presentadas en esta mesa versan tanto sobre los aportes y potencialidades como sobre los riesgos y desafíos que encierra la RdP. Constituyen una rigurosa y valiosa reflexión que nos ayuda a comprender la trascendencia de ese principio para las relaciones internacionales presentes y futuras.

NECESIDAD VERSUS VOLUNTAD POLÍTICA EN LA DIMENSIÓN PREVENTIVA DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

NECESSITY VERSUS POLITICAL WILL IN THE PREVENTIVE DIMENSION OF THE RESPONSIBILITY TO PROTECT

Vicente GARRIDO REBOLLEDO³⁷⁸

Resumen

El concepto de “responsabilidad de proteger” (RdP) nace en 2011 en respuesta a una necesidad acuciante de actuar por parte de la comunidad internacional para proteger a las poblaciones de los crímenes internacionales más graves: el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. La Cumbre Mundial 2005 afirmó que los Estados tenían la responsabilidad primordial de proteger a su propia población frente a esos crímenes atroces. Por su parte, la comunidad internacional se ha comprometido a apoyar a cada Estado en esta tarea y, en caso de que los Estados incumplan manifiestamente sus responsabilidades, a adoptar medidas colectivas de manera oportuna y decisiva en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas. No obstante, la intervención militar constituye una medida de último recurso, siendo así que la “responsabilidad de prevenir”

378 Profesor Contratado Doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Universidad Rey Juan Carlos de Madrid). Miembro del Consejo Asesor sobre Asuntos de Desarme del Secretario General de las Naciones Unidas. Las ideas y opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente los puntos de vista de la Secretaría General de las Naciones Unidas.

constituye el elemento básico de la RdP. El objetivo de toda acción preventiva es evitar la intervención que, llegado el caso, significa el fracaso de las iniciativas de prevención, bien por imposibilidad de su aplicación, o ante la ausencia de una voluntad política clara por parte de los Estados a la hora de evitar la comisión de violaciones masivas de los derechos humanos.

Palabras clave: Comunidad internacional; Responsabilidad de proteger; Uso de la fuerza en las relaciones internacionales; Diplomacia preventiva; Derechos humanos; Crímenes atroces; Organización de las Naciones Unidas; Consejo de Seguridad, Informes del Secretario General de las Naciones Unidas.

Abstract

The concept responsibility to protect (R2P) was born in 2000 in response to a pressing need for action by the international community to protect populations from the most serious international crimes: genocide, crimes against humanity and war crimes. The 2005 World Summit affirmed that States had the primary responsibility to protect their own populations from that atrocity crimes. For its part, the international community has committed to support each State in this endeavour and, should States manifestly fail in meeting their responsibilities, to take collective action in a timely and decisive manner in line with the United Nations Charter. Nevertheless, the military intervention constitutes a last resort measure, being thus, that the “responsibility to protect” constitutes the basic element of the R2P. The objective of every preventive action is to avoid the intervention which, if appropriate, means the failure of the prevention initiatives, due to the impossibility of their implementation, or because of the absence of a clear political will by the States to prevent the commission of massive violations of human rights.

Key words: International Community; Responsibility to protect; Use of force in international relations; Preventive diplomacy; Human rights; Atrocity crimes; United Nations Organisation, Security Council; UN Secretary-General reports.

“La prevención y la actuación temprana, decisiva y efectiva, salvan vidas y hacen menos necesarias medidas posteriores, más coercitivas, para proteger a las poblaciones. No podemos quedarnos sin hacer nada”³⁷⁹.

379 A/66/874-S/2012/578, *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva*. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas (en adelante, SGNU), 25 de julio de 2012, párr. 52: <http://undocs.org/es/A/66/874> (consultado el 1 de septiembre de 2017).

1. BASE DEL CONCEPTO DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Como concepto, la responsabilidad de proteger (RdP o R2P, por sus siglas en inglés) nace en el año 2001, fruto de los trabajos de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE o ICISS, por sus siglas en inglés), establecida por el gobierno de Canadá en diciembre de 2001³⁸⁰.

Incluso, con anterioridad, podríamos encontrar un antecedente del principio, aun carente de una formulación precisa, en la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) 53/144, de 8 de marzo de 1999, con el título “*Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*”, en cuyo art. 2.1 se señala:

“*Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades*”³⁸¹.

Todo ello, no obstante, sin perjuicio, del derecho individual o colectivo, a “promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional” (art. 1).

La adopción de la resolución es, en realidad, fruto de la profunda reflexión suscitada en torno al “derecho a la intervención humanitaria” en la década de los noventa, como consecuencia primero, del fracaso de la comunidad internacional a la hora de prevenir el genocidio en Ruanda en el año 1994 y, posteriormente y, sobre todo, la crisis de los Balcanes y el conflicto en Kosovo, que desembocó, en la cuestionada intervención de la OTAN el 24 de marzo de 1999 por “motivos humanitarios”, sin contar con una autorización previa por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU)³⁸². Como es sabido, dicha intervención fue objeto de profun-

380 ICISS/CIISE, *La responsabilidad de proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*, diciembre de 2001: http://www.ceipaz.org/images/contenido/La%20responsabilidad%20de%20proteger_ESP.pdf (consultado el 1 de septiembre de 2017).

381 A/RES/53/144, *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, 8 de marzo de 1999: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/53/144> (consultada el 2 de septiembre de 2017).

382 Acerca de esta cuestión véanse, BERMERJO GARCÍA, R., “El conflicto de Kosovo a la luz del

das reflexiones y discrepancias respecto a las obligaciones de los Estados en estos casos y, además, “surgió con fuerza la necesidad de aclarar la licitud o ilicitud de acciones de este tipo, más allá de los planteamientos clásicos referidos a la intervención de humanidad³⁸³.

En el Informe del Milenio³⁸⁴, de 3 de abril de 2000, titulado “*Nosotros los pueblos: La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*”³⁸⁵, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas (SGNU), Kofi Annan, recordó que el Consejo de Seguridad no había actuado con decisión en los casos de Ruanda y Kosovo, poniendo a los Estados miembros ante la siguiente disyuntiva: “Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda o Srebrenica y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?”³⁸⁶.

El Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE o ICISS, por sus siglas en inglés) trata precisamente de dar respuesta a la pregunta planteada por el SGNU, introduciendo un cambio en la perspectiva, “al considerar la cuestión en términos de responsabilidad de proteger en lugar de hacerlo como intervención humanitaria”³⁸⁷. De hecho, el documento señala:

“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 inter-

Derecho Internacional Humanitario”, en BLANC ALTEMIR, A. (coord.), *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*, Madrid, Tecnos, 2001, pp. 97-117; GUTIÉRREZ ESPADA, C y CERVELL HORTAL, M.J., *Nacimiento, auge y decadencia de la Responsabilidad de Proteger*, Granada, Comares, 2014, pp. 41-50.

383 DÍAZ BARRADO, C.M., “La responsabilidad de proteger en el Derecho Internacional contemporáneo: Entre lo conceptual y la práctica Internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 24 (2012), p. 8: http://www.reei.org/index.php/revista/num24/archivos/Estudio_DIAZ_CastorMiguel.pdf (consultada el 1 de septiembre de 2017).

384 El 17 de diciembre de 1998, la AGNU aprobó la Resolución 53/202 mediante la cual se decidió considerar el quincuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General (que se inició el 5 de septiembre del 2000) como “la Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas” y también se convocó una “Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas”; cfr. *La Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas*: <http://www.un.org/spanish/milenio/main.htm> (consultado el 2 de septiembre de 2017).

385 A/54/2000, *Nosotros los pueblos: La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*. Informe de SGNU, Quincuagésimo cuarto período de sesiones, Tema 49 b) del programa, 27 de marzo de 2000: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/54/2000> (consultado el 1 de septiembre de 2017).

386 Cfr. *La responsabilidad de proteger, Informe de la Comisión Internacional...*, op. cit., nota 380, prefacio, p. VII.

387 ARREDONDO, R., “La responsabilidad de proteger: De la noción a la acción”, *Pensamiento Propio*, p. 189: http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/La-R2P-de-la-nocion-a-la-accion_Arredondo.pdf (consultada el 1 de septiembre de 2017).

vencionistas. 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”³⁸⁸.

Con ello, la CIISE pone de manifiesto que “incumbe al propio Estado la responsabilidad principal de proteger a su población” y, sólo de forma subsidiaria, cuando éste “no quiera o no pueda atajar o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención”³⁸⁹, recayendo la misma en la comunidad internacional. Además, la Comisión considera que sólo cabe recurrir a la acción militar en casos extremos y excepcionales, “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”³⁹⁰, estableciéndose de ese modo unos criterios mínimos de “causa justa” que justificaría la decisión de intervenir.

Además, se establecen seis criterios determinantes para poder llevar a cabo una intervención militar con fines de protección humana (aun asumiendo que no existe un listado universalmente aceptado): “autoridad competente, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables”³⁹¹.

Sin embargo, lo que resulta más relevante destacar aquí es la categorización de las tres responsabilidades específicas de proteger que propone en su informe la CIISE y que servirá como base doctrinal para desarrollar un conjunto de documentos, de carácter no vinculante, por parte de la Organización de las Naciones Unidas y, de forma muy especial, de su Secretaría General:

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”³⁹².

388 *La responsabilidad de proteger, Informe de la Comisión Internacional...*, op. cit., nota 380, párr. 4.1, p. 33.

389 *Ibid.*, *sipnosis*, principios básicos, A.

390 *Ibid.*, párr. 4.13, pp. 35-36.

391 *Ibid.*, párr. 4.16, p. 36.

392 *Ibid.*, *sipnosis*, elementos, E.

2. LA CONSAGRACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y SU INCLUSIÓN EN LA AGENDA DE LAS NACIONES UNIDAS

Entre 2001 y 2005 el principio de responsabilidad de proteger, aun carente de un alcance y contenido específicos, fue calando en la comunidad internacional, impulsado por el Informe de la CIISE, la labor de difusión y promoción del concepto por parte un buen número de organizaciones internacionales no gubernamentales³⁹³ y, sobre todo, debido de la implicación directa del propio SGNU, Kofi Annan.

En septiembre de 2003, el SGNU solicitó a los Estados miembros reforzar las Naciones Unidas con vistas a avanzar en aquellos aspectos relacionados con el desarrollo, la seguridad y la protección de los derechos humanos. Además, se dirigió a los Estados para que aceptasen de forma urgente la inclusión de la protección frente a los casos de genocidio (ante los cuales Naciones Unidas había fracasado) como parte integrante de la agenda de la reforma de la Organización³⁹⁴. Dos meses más tarde, Kofi Annan nombró a un panel de dieciséis políticos y diplomáticos prominentes de distintos Estados y creó un Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, al que encargó identificar las amenazas que afrontaba la comunidad internacional, evaluar la capacidad de las Naciones Unidas para responder ante esos desafíos y recomendase los cambios pertinentes para a la Organización³⁹⁵. En su informe “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”³⁹⁶, presentado el 2 de diciembre de 2004 y que contiene ciento una recomendaciones para hacer frente a las principales amenazas a la se-

393 Cabe mencionar aquí la *Coalición Internacional por la Responsabilidad de Proteger* (ICRtoP por sus siglas en inglés), una red global de ONGs dedicada a promover el principio de responsabilidad de proteger a nivel internacional, regional, sub-regional y nacional. La Coalición fue formada en enero de 2009 por representantes de ocho ONGs: West Africa Civil Society Institute (WACSI), International Refugees Rights Initiative (IRRI), East Africa Law Society (EALS), Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Initiatives for International Development (IID), Oxfam International, Human Rights Watch (HRW) y World Federalist Movement - Institute for Global Policy (WFM-IGP). En la actualidad, la Coalición está formada por noventa y una ONGs, incluida la Asociación por las Naciones Unidas en España, con sede en Barcelona. Más información en <http://www.responsibilitytoprotect.org>.

394 DELLER, N. y CHHATPAR, S., *The Responsibility to Protect: Guidelines for the International Community to Prevent and React to Genocide and Mass Atrocities*, World Federalist Movement Institute for Global Policy, noviembre de 2006, pp. 2-3: <https://es.scribd.com/document/74755074/APA-Paper-22Nov-Final> (consultado el 6 de septiembre de 2017).

395 Organización de las Naciones Unidas, *Un mundo más seguro: la seguridad que compartimos*, Conferencias, seminarios y eventos: http://www.un.org/es/events/pastevents/a_more_secure_world/ (consultado el 6 de septiembre de 2017).

396 A/59/565, *Un mundo más seguro: la seguridad que compartimos*, nota del SGNU por la que se trasmite a los Estados miembros el “Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio”, 2 de diciembre de 2004: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565> (consultado el 6 de septiembre de 2017).

guridad mundial en el siglo XXI identificadas por el Panel³⁹⁷, el Grupo se hace eco del informe de la CIISE y endosa la tesis del SGNU sobre la responsabilidad de proteger, destacando:

*“Aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir”*³⁹⁸.

Además, el Informe pone de manifiesto dos aspectos importantes del binomio del uso de la fuerza y la obligación de proteger: 1) Que “existe un reconocimiento cada vez mayor de que el problema no es el *derecho de intervenir* de un Estado sino la *obligación de proteger* que tienen todos los Estados cuando se trata de seres humanos que sufren una catástrofe que se puede evitar, ya se trate de homicidios o violaciones en masa, de la depuración étnica mediante el terror y la expulsión por la fuerza, de matarlos deliberadamente de hambre o de exponerlos a enfermedades”; y 2) Que el uso de la fuerza debe constituir el último recurso ya “lo primordial debe ser ayudar a que se ponga término a la violencia, sea por conducto de la mediación o de otro mecanismo, y proteger a la población con medidas tales como el envío de misiones humanitarias, de derechos humanos o de policía”³⁹⁹.

En el informe de marzo de 2005 titulado “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”⁴⁰⁰, Kofi Annan asumió las conclusiones del Grupo de Alto Nivel y propuso que, para autorizar el uso de la fuerza se aplicasen los criterios propuestos, a saber: la gravedad de la amenaza, la proporcionalidad y la posibilidad de éxito. Se trata de un documento que reitera los planteamientos de los informes previos de la CIISE y del Panel de Expertos y que se prepara para su presentación en la Cumbre del Milenio, que tendrá lugar en septiembre de ese mismo año, con el propósito principal revisar y fortalecer los objetivos establecidos en la Declaración del Milenio del año 2000. Es por ello por lo que, pese a que pueda ser considerado en conjunto un informe entusiasta, en materia de responsabilidad de proteger, es sumamente crítico con el fun-

397 El grupo de expertos identifica seis grandes amenazas: la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental; los conflictos entre Estados; la violencia dentro del Estado, con inclusión de guerras civiles, abusos en gran escala de derechos humanos y genocidio; las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo; la delincuencia organizada transnacional.

398 *Ibíd.*, párr. 203.

399 *Ibíd.*, párr. 201.

400 A/59/2005, *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, Informe del SGNU, 21 de marzo de 2015: <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf> (consultado el 7 de septiembre de 2017).

cionamiento de las Naciones Unidas y, especialmente, con la inacción de su Consejo de Seguridad para prevenir los casos de genocidio y de violaciones masivas de los derechos humanos:

*“En ninguna esfera es la distancia entre la retórica y la realidad –entre las declaraciones y los hechos– tan marcada y tan perniciosa como en la del derecho internacional humanitario. Es intolerable que, cuando la comunidad internacional se encuentra frente a un caso de genocidio o de violación en masa de los derechos humanos, las Naciones Unidas se mantengan al margen y dejen que los acontecimientos sigan su curso hasta el final, con consecuencias desastrosas para muchos millares de personas inocentes. A lo largo de muchos años he llamado la atención de los Estados Miembros sobre esta cuestión. (...) Sin embargo, es necesario hacer mucho más por prevenir atrocidades y lograr que la comunidad internacional actúe con prontitud cuando se halle frente a vulneraciones masivas de los derechos humanos”*⁴⁰¹.

El SGNU recoge también en su informe la opinión de la CIISE y del Panel de expertos acerca de *“la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger”*, aunque siendo consciente de lo *“delicado de la cuestión”*. *“Debemos asumir la responsabilidad de proteger y, cuando sea necesario, debemos actuar en consecuencia”*⁴⁰².

Por último, reitera que el Estado es el principal responsable de garantizar, por *obligación*, la protección a su población y solo *“si las autoridades nacionales no están dispuestas a proteger a sus ciudadanos o no pueden hacerlo, se traslada a la comunidad internacional la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo para ayudar a proteger los derechos humanos y el bienestar de la población civil”*.

Y finalmente, tras cuatro años de debates, se llega a la consagración del *principio de responsabilidad de proteger* a través de su inclusión (según los términos propuestos por el SGNU en su informe de marzo de 2005) en el *“Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005”*⁴⁰³, una reunión previa a la Asamblea General, en la que ciento noventa y dos Jefes de Estado y de Gobierno alcanzaron un consenso al respecto⁴⁰⁴. En ese sentido, se puede

401 *Ibíd.*, párr. 134.

402 *Ibíd.*, párr. 135.

403 A/60/L.1, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de septiembre de 2005, 24 de octubre de 2005: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/63/PDF/N0548763.pdf?OpenElement> (consultado el 9 de septiembre de 2017).

404 A pesar de que la aprobación fue unánime, en un primer momento, se opusieron Rusia y un reducido número de Estados, en su mayoría Miembros del Movimiento de Países no Alineados, (entre ellos, Cuba, Venezuela, Pakistán y Zimbawe). Estos países veían la responsabilidad de proteger como un riesgo, equiparándola a la posición *“imperialista”*. El presidente de Zimbawe, Robert Mugabe, señaló al respecto que: *“El concepto que deberíamos crear para el futuro de las Naciones Unidas no debería estar repleto de nociones ambiguas que presentan una oportunidad para los Estados que buscan interferir en los asuntos internos de otros esta-*

considerar como un documento histórico, pese a que los resultados globales de la Cumbre supongan tan solo un “*acuerdo de mínimos y una manifestación más de que la reforma de las Naciones Unidas seguía aún pendiente en la agenda de trabajo de la Organización*”⁴⁰⁵.

El documento contiene un capítulo específico titulado “*Responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad*”, compuesto por tres párrafos, los dos primeros (el 138 y 139) considerados como “la piedra angular” del principio ético de la responsabilidad de proteger.

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

139. *La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y*

dos. Conceptos como la intervención humanitaria o la responsabilidad de proteger deben ser analizados con minuciosidad para poner a prueba los motivos de sus defensores”; cfr. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)-CESEDEN, *La responsabilidad de proteger como paradigma de la seguridad humana. Posición española y tipología militar*, Documento de investigación 3/2016, diciembre de 2015, p. 20 (nota 35): http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2016/DIEEEINV03-2016_Respons_Proteger_Seg.Humana_MarinaLuengo.pdf (consultado el 12 de septiembre de 2017).

405 GUTIÉRREZ ESPADA, C., BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., “El documento final de la Cumbre Mundial 2005”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 10 (enero de 2006), p. 133: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72531/UNISCI10CesRom.pdf> (consultado el 9 de septiembre de 2017).

apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos”.

En consecuencia, del análisis de ambos párrafos, se deduce que la responsabilidad de proteger consiste en el “reconocimiento de los Estados, de su deber primario de proteger a su propia población frente al genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad” (párr. 138); y del “deber subsidiario de la comunidad internacional para evitar o impedir su realización” (párr. 139)⁴⁰⁶. Dicho deber se extiende a tres áreas de responsabilidad (no mencionadas específicamente en el Documento Final): de prevenir (que le corresponde principalmente al Estado), de reaccionar (las medidas recogidas en los Capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas, de carácter político, económico o judicial) y de reconstrucción (que aparece recogida en otra parte diferente del Documento, bajo el epígrafe de “consolidación de la paz”⁴⁰⁷).

La valoración del Documento Final de la Cumbre del Milenio, en lo que se refiere al asunto que nos ocupa, ha merecido una valoración altamente positiva, al ser considerado como un hito histórico en la “relación entre soberanía y derechos humanos” o como “el cambio más importante en nuestra concepción de la soberanía desde el Tratado de Westfalia de 1648”, elogiada como “la doctrina más importante e imaginativa surgida en la escena internacional en las últimas décadas”⁴⁰⁸. No obstante, también es cierto que la “responsabilidad de los Estados (de todos) de proteger (a todas las poblaciones) se presenta con suma cautela” guardando el “silencio más absoluto a la gran cuestión de qué hacer cuando el Consejo no actúa, no adopta ningún tipo de medidas de las previstas en el capítulo VII o cuando, una vez activado su proceso de decisión, no se llega a ningún resultado final por el

406 AÑÑOS MEZA, M.C., “La responsabilidad de proteger en Naciones Unidas y la doctrina de la responsabilidad de proteger”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 21, octubre de 2009, p. 168: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72507/UNISCI%20DP%2021%20-%20MEZA.pdf> (consultado el 12 de septiembre de 2017).

407 *Documento Final...*, op. cit., nota 403, párr. 97-98, p. 26.

408 Cfr. MENÉNDEZ DEL VALLE, E., *Responsabilidad de proteger: la ONU en acción*, Documento de trabajo 2/2016, 15 de febrero de 2016, Real Instituto Elcano, p. 13: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/efd134004bb105749fbfbf6e9c1af357/DT2-2016-Me-nendezDelValle-Responsabilidad-de-proteger-ONU-en-accion.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1455532594589> (consultado el 16 de septiembre de 2017); el autor recoge aquí las opiniones expresadas por Alex Bellamy (Director del “Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect” y profesor de la Universidad de Queensland en Australia), Anne-Marie Slaughter (analista política y presidenta de la Fundación “New America”) y Louise Arbour (Alta Comisionada de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y miembro de la Corte Suprema de Canadá de 2004 a 2008).

juego de las mayorías y del derecho del veto, situación en relación con la que el Informe de la CIISE sí ofrecía alternativas”⁴⁰⁹.

Por consiguiente, parece quedar claro que, al menos a nivel doctrinal, existe un acuerdo acerca de la obligación del Estado de proteger, pero no parece estarlo tanto, en cambio, el alcance y contenido del principio y cómo afecta éste a la comunidad internacional, ya que el texto de la Declaración Final de 2005 no define los términos *responsabilidad* y *proteger*, lo que dará lugar a problemas de interpretación de ambos conceptos por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas especialmente, en el momento de su aplicación sobre el terreno. Como señala Añaños Meza, “aquí se hace, entonces, necesario separar claramente entre lo establecido en el Documento Final y los informes que lo promueven. El Documento Final no hace referencia ni se remite a ningún informe, de ahí que se descarte que la Asamblea General haya asumido el contenido de los informes del Secretario General o del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, o de la CIISE. Éstos sólo tienen importancia como líneas orientadoras del concepto de *responsabilidad de proteger* al momento de discutir sobre su posición dentro de la ONU y sobre su implementación”⁴¹⁰.

No obstante, con el paso del tiempo, el debate inicial acerca del carácter jurídico o político del principio de responsabilidad de proteger, a la luz de su formulación en el Documento Final de 2005, o, incluso, si estamos ante un instrumento de *soft law*⁴¹¹, ha dado paso a otro centrado no en la naturaleza jurídica o política del principio, sino en su aplicación. Como señala Sánchez Padrón, “la existencia de tales obligaciones internacionales deja también sin justificación el animado debate acerca de la naturaleza jurídica del compromiso estatal asumido. Cierto es que el texto declarativo, en el que se ha proclamado la responsabilidad de proteger, no tiene fuerza obligatoria por sí mismo, y muchas delegaciones estatales cuestionan el alcance obligatorio de lo que consideran una institución novedosa; pero, en realidad, los efectos buscados por la misma, como decimos, ya son obligatorios. Por esta razón, el verdadero debate, creemos, que no debiera situarse en el plano de la juridicidad de dicha institución, sino en el de su aplicación efectiva”⁴¹².

409 GUTIÉRREZ ESPADA, C., BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., *El documento final...*, *op. cit.*, nota 405, p. 138.

374 AÑAÑOS MEZA, M. C., *La responsabilidad de proteger...*, *op. cit.*, nota 406, p. 168.

411 MARRERO ROCHA, I., “La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional en los casos de Libia y Siria: análisis comparativo”, *Relaciones Internacionales*, núm. 22, febrero-mayo de 2013, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI), Universidad Autónoma de Madrid, p. 145: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/443.html> (consultado el 14 de septiembre de 2017).

412 SÁNCHEZ PATRÓN, J.M., “La responsabilidad de proteger: reflexiones críticas en torno a cuestiones clave”, *Estudios Internacionales*, núm. 167, 2010, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, p. 83: <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewPDFInterstitial/12669/12960> (consultado el 13 de septiembre de 2017).

En conclusión, podemos afirmar que solo la práctica de los Estados, a la luz de actuaciones concretas de estos y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en particular (dentro de su “obligación de reaccionar”), nos va a permitir dilucidar el grado de aceptación del principio de responsabilidad de proteger.

3. ALCANCE Y CONTENIDO DE LA OBLIGACIÓN DE PREVENIR

Por lo que se refiere a la obligación específica de prevenir, tal y como aparece formulada en el párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, esta incumbe principalmente al Estado, aunque existe un deber subsidiario y no menos importante de la comunidad internacional a la hora de ejercer esa responsabilidad, alentando y ayudando a los Estados e, incluso, a las Naciones Unidas, a la hora de “establecer una capacidad de alerta temprana”. Como ha reconocido la CIISE en su informe, “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”⁴¹³. Sin embargo, también resulta evidente que “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”⁴¹⁴.

De hecho, podemos afirmar que la base del concepto RdP es preventiva, ya que “lejos de pretender ser un concepto puramente reactivo, como muchos piensan, frente a una catástrofe humanitaria tal como genocidios, limpieza étnica, crímenes de guerra, y crímenes de lesa humanidad, este es un término esencialmente preventivo, poniendo como foco de la intervención la prevención”⁴¹⁵. Además, ese elemento preventivo es precisamente lo que diferencia el concepto de RdP de otras doctrinas más discutidas, como la del *derecho de intervención humanitaria* que, a diferencia de la de responsabilidad de proteger, carece de un componente preventivo: “aquí la intervención militar ha de considerarse como último recurso, cuando todas las otras medidas no coercitivas hayan fallado, y por supuesto con autorización del Consejo de Seguridad. La R2P está firmemente arraigada en el respeto del derecho internacional, especialmente al derecho relacionado a la soberanía

413 *La responsabilidad de proteger, Informe de la Comisión Internacional...*, op. cit., nota 380, párr. 3.2, p. 21.

414 *Ibid.*, párr. 3.3, p. 21.

415 SWINNEN, J., “La responsabilidad de proteger, el impacto de una noción que continúa avanzando”, *Today's Public International Law*: <https://publicinternationallaw.com/la-responsabilidad-de-proteger-el-impacto-de-una-nocion-que-continua-avanzando/> (consultado el 14 de septiembre de 2017).

nía, a la paz y seguridad, a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, en tanto la intervención humanitaria recae principalmente fuera de estos parámetros, constituyendo frecuentemente violaciones a los principios de la integridad territorial y a la soberanía de los Estados”⁴¹⁶.

De este modo, como ya recogía el informe de la CIISE, en la prevención, como 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. 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”⁴¹⁷.

En cuanto al alcance y contenido específico de la dimensión preventiva de la RdP, esta debe perseguir “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”⁴¹⁸. Para ello, el Estado dispone de una serie de instrumentos de tipo político, económico y social, pero en la base de la prevención se sitúa “la fuerte voluntad nacional de garantizar un trato justo y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. 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”⁴¹⁹.

Sin embargo, para que la prevención sea exitosa, se hace necesario la participación y el apoyo de la comunidad internacional, ya que “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. 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”⁴²⁰.

Como puede apreciarse, existe un amplio catálogo de medidas susceptibles de ponerse en práctica a la hora de proteger a la población civil y evitar así que sea víctima de violaciones masivas de los derechos humanos resultantes de un conflicto interno. La CIISE realiza algunas propuestas concretas al respecto, con una crítica directa a los recursos que las Naciones

416 *Ibíd.*

417 La responsabilidad de proteger, Informe de la Comisión Internacional..., *op. cit.*, nota 380, sijnonis, prioridades (B), p.13.

418 *Ibíd.*, elementos (A), p. 13.

419 *Ibíd.*, párr. 3.2, p. 21.

420 *Ibíd.*, párr. 3.3, p. 21.

Unidas y otras instituciones dedican a la prevención en todas sus formas y que son “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”⁴²¹, de tal modo que existe “una gran desproporción entre el apoyo retórico a la prevención y el respaldo financiero y político”⁴²².

Entre las medidas propuestas, los mecanismos de alerta temprana (a cargo no solo de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, sino también y, en ocasiones, con un protagonismo más destacado, a cargo de organizaciones regionales – como la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa –OSCE– así como de Organizaciones internacionales no gubernamentales –ONGs– desempeñan un papel destacado⁴²³. De hecho, el informe de la CIISE prevé 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”⁴²⁴. En este sentido, se propone que la Secretaría General de las Naciones Unidas centralice los esfuerzos de la Organización para mejorar un sistema de alerta temprana que pueda detectar y reconocer la amenaza o el riesgo de conflicto o genocidio, de ahí la importancia que van a adquirir los Informes anuales de aplicación de la responsabilidad de proteger a cargo del SGNU (publicados a partir de 2009 y de los que nos ocuparemos en el siguiente epígrafe), destinados a fortalecer la doctrina y la práctica de la RdP.

La CIISE identifica tres condiciones esenciales a tener en cuenta para prevenir de una forma efectiva los conflictos y las fuentes conexas de sufrimiento humano: “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 (‘uti-

421 *Ibíd.*, párr. 3.7, p. 22.

422 *Ibíd.*, párr. 3.8, p. 22.

423 En el Informe de la CIISE se hace alusión al “nacimiento de un nuevo tipo de ONG dedicada exclusivamente a la alerta temprana en materia de conflictos” (consecuencia de los problemas generados ante la falta de especialización, los recursos humanos y, sobre todo, el mandato necesario para facilitar información precisa y fiable de alerta temprana por parte de los diferentes agentes que han venido operando de forma ad hoc y poco estructurada respecto a los conflictos mortíferos). Entre las organizaciones citadas se encuentran el *International Crisis Group*, *Amnistía Internacional*, *Human Rights Watch* y la *Federación Internacional de Derechos Humanos*. Y es que, de hecho, se ha producido una evolución en las funciones que dichas organizaciones tenían atribuidas, de una labor puramente de denuncia de los hechos, a otra de “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”. *Ibíd.*, párr. 3.13, p. 24.

424 *Ibíd.*, párr. 3.14, p. 24.

llaje preventivo’); y en tercer lugar, tiene que existir, como siempre, la disposición a aplicar esas medidas (‘voluntad política’)⁴²⁵.

En cuanto a los mecanismos de alerta temprana, constituye el elemento básico de toda acción preventiva y va estrechamente unido al análisis de los datos, su traducción en prescripciones normativas y la voluntad de actuar. Efectivamente, para la CIISE, en casos como el genocidio en Ruanda en 1994, “la falta de alerta temprana *fue* un pretexto más que una explicación y el verdadero problema *fue* la ausencia de una reacción oportuna”⁴²⁶.

La Comisión también se refiere a la importancia de realizar un análisis exacto de las predicciones, teniendo en cuenta los indicios de alerta y los factores que merman 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”⁴²⁷.

Por lo que se refiere a las iniciativas de prevención de las llamadas “causas profundas”, el informe de la CIISE, se remite al artículo 55 de las Carta de las Naciones Unidas⁴²⁸ para justificar “un enfoque amplio y a largo plazo de la prevención de conflictos basado en un concepto más amplio de la paz y la seguridad”⁴²⁹. Entre las causas profundas de los conflictos se mencionan la pobreza, la represión política y la desigual distribución de los recursos. En consecuencia “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”⁴³⁰.

Sin embargo, el documento reconoce también que no existe un enfoque único para abordar las causas profundas de los conflictos, que tiene muchas dimensiones: *necesidades y deficiencias políticas* (lo que implicaría

425 *Ibid.*, párr. 3.9, pp. 22-23.

426 *Ibid.*, párr. 3.10, p. 23 (cursivas añadidas, al referirse el texto al tiempo presente).

427 *Ibid.*, párr. 3.11, p. 23.

428 Art. 55 de la Carta de las Naciones Unidas: “Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”.

429 *La responsabilidad de proteger, Informe de la Comisión Internacional...*, *op. cit.*, nota 380, párr. 3.18, p. 25.

430 *Ibid.*, párr. 3.19, p. 25.

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); *penuria económica y falta de oportunidades* (siendo necesario en este caso 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); *el fortalecimiento de la protección y las instituciones jurídicas* (aquí será necesario la puesta en práctica de medidas destinadas a la consolidación del estado de derecho; la protección de la integridad e independencia del poder judicial; la promoción de 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); y, por último, *la reforma del ejército y otros cuerpos de seguridad del Estado* (a través de la mejora de 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)⁴³¹.

Y finalmente, llegamos a la parte más controvertida de la dimensión preventiva de la RdP, el “utillaje” de prevención directa, que va más allá de las iniciativas antes mencionadas de prevención y contemplan un cierto componente reactivo-coercitivo, que incluye no solo medidas de asistencia directa y/o de estímulos positivos, sino también, en los casos más difíciles, de una amenaza de “castigo”. Es cierto que la CIISE solo se refiere a medidas de “estímulos positivos y negativos” y que 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”⁴³², pero también lo es que dentro de los “estímulos” se contemplan las sanciones, junto a algunas me-

431 *Ibíd.*, párrs. 3.21-3.24, pp. 25-26.

432 *Ibíd.*, párr. 3.25, p. 26.

didadas de carácter militar limitado. El principal problema a este respecto es considerar las sanciones o medidas coercitivas como prevención, “y si se puede hablar en este caso de medidas proporcionales, teniendo en cuenta que las sanciones pueden ocasionar graves daños a muchas personas o a parte de la población o a toda ella. Ello aparte de las dificultades para obtener la certeza de que una población está verdaderamente en peligro y para determinar el criterio requerido al pasar de una acción de ayuda a una acción coercitiva”⁴³³.

La propia CIISE reconoce la dificultad a la hora de aplicar ese tipo de medidas al señalar que “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”⁴³⁴. En cualquier caso, queda claro que “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”⁴³⁵.

Las iniciativas de prevención directa contempladas (y que siguen siendo válidas en la actualidad), se agrupan en *medidas políticas y diplomáticas* positivas (intervención directa del SGNU; envío de misiones de investigación; contactos con grupos de amigos; creación de comités formados por personalidades ilustres; diálogo y la mediación mediante buenos oficios; llamamientos internacionales; organización de seminarios oficiosos de diálogo y solución de problemas) y negativas (amenaza o imposición de sanciones políticas; aislamiento diplomático; revocación de la condición de miembro de ciertas organizaciones; restricciones aplicadas a los viajes y los bienes de determinadas personas, denuncia pública de los culpables); *económicas* de carácter positivo (promesas de nuevos fondos o inversiones, o de relaciones de intercambio más favorables, distinguiendo 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 de naturaleza “coercitiva” (amenaza de sanciones comerciales y financieras; retirada de las inversiones; amenaza del FMI o el Banco Mundial de retirar su apoyo, y recorte de la ayuda y la asistencia de otro tipo); *jurídicas* positivas (ofertas de mediación, arbitraje o incluso solución judicial, o despliegue de observadores encargados de supervisar el respeto de las normas relativas a los derechos humanos) y sancionadoras (creación de tribunales especiales que se ocupen de los crímenes de guerra cometidos durante ciertos conflictos –la

433 AÑAÑOS MEZA, M.C., *La responsabilidad de proteger...*, op. cit., nota 406, p. 169.

434 *La responsabilidad de proteger, Informe de la Comisión Internacional...*, op. cit., nota 380, párr. 3.33, p. 28.

435 *Ibid.*, párr. 3.34, p. 28.

ex Yugoslavia, Ruanda, Sierra Leona-; persecución de los autores de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad y su enjuiciamiento por la Corte Penal Internacional -cuyo Estatuto entró en vigor el 1 de julio de 2002-, así como una aplicación más efectiva de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, así como de la Convención contra la Tortura, que establecen la jurisdicción universal sobre los delitos que figuran en ellos); y por último, *militares* (de carácter limitado, entre las que se encuentran las operaciones de reconocimiento a distancia y, sobre todo, despliegues preventivos consensuados e, incluso, en casos extremos, la prevención directa puede implicar la amenaza del uso de la fuerza)⁴³⁶.

Para la CIISE, con independencia de las medidas concretas propuestas, es preciso un cambio en la concepción que de la RdP tiene la comunidad internacional, y que se pase de una “cultura de la reacción”, a una “cultura de la prevención”, aunque reconoce que ello no será una tarea fácil, ya que tal y como recuerda el SGNU 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”⁴³⁷.

Obviamente, el objetivo final de todas las acciones preventivas mencionadas es evitar la intervención. Se puede afirmar, por consiguiente, que la intervención en sí significa el fracaso de las iniciativas de prevención, bien por imposibilidad de su aplicación, o ante la ausencia de una voluntad política clara para evitar la comisión de violaciones masivas de los derechos humanos. En ocasiones se utiliza el argumento de falta de recursos -humanos y, sobre todo, económicos-, pero siempre será más costoso lanzar una intervención militar que el impacto humano y económico de aplicar las medidas de prevención del conflicto a tiempo.

Tanto el informe de la CIISE como posteriormente, el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 (pese a la omisión de muchos aspectos que los redactores del informe consideraban importantes), constituyen un buen punto de partida para un mayor desarrollo de la dimensión preventiva de la RdP. De hecho, mientras que el párr. 139 del Documento Final de 2005 evita un pronunciamiento expreso acerca de la obligación de intervenir por parte del CSNU (más allá de una declaración genérica de “estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII”)⁴³⁸, y mucho menos, cualquier referencia a que sus Miembros pudiesen

436 *Ibid.*, véanse párrs. 3.26-3.32, pp. 26-28.

437 *Ibid.*, párr. 3.42, p. 30.

438 Párr. 139: “La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del

renunciar a la utilización del derecho de veto en supuestos abiertamente sujetos al ámbito RdP, la responsabilidad de prevenir (y la de asistencia) no fue objeto de grandes debates, ni generó controversias.

Por último, indicar que existen también algunos detalles que han pasado desapercibidos en el análisis de la interrelación entre los dos documentos. Y es que, aunque pudiera parecer que el Documento Final solo se limita a recoger de forma selectiva determinados aspectos del informe de la CIISE, sin ir más allá de este último, en materia de prevención, como señala Emilio Menéndez del Valle, el párr. 138 (íntegramente reproducido supra) dice: “Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la *incitación* a su comisión...”⁴³⁹, mientras que el párr. 139 (reproducido en la nota a pie 438) asevera: “La comunidad internacional... tiene también la responsabilidad... para ayudar a proteger a las *poblaciones*...”. “La CIISE no había considerado la incitación a los crímenes y en lugar de *poblaciones* aludía a *ciudadanos*. *Poblaciones* elude toda discriminación y garantiza que todas las personas, independientemente de su condición (ciudadanos, inmigrantes o refugiados), han de ser protegidas”⁴⁴⁰.

4. EL DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y LA APORTACIÓN DEL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS

Desde la celebración de la Cumbre Mundial de 2005, la primera ocasión en la que el CSNU se refirió a la responsabilidad de proteger fue en abril 2006, por medio de la resolución 1674 sobre “protección de civiles en conflictos armados”⁴⁴¹, en la que el Consejo condena de forma contundente

genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos”.

439 Nótese que la expresión incitación - cursivas añadidas - no aparecía originalmente mencionada en el informe de la CIISE.

440 MENÉNDEZ DEL VALLE, E., *Responsabilidad de proteger...*, op. cit., nota 408, p. 19.

441 S/RES/1674 (2006) de 28 de abril sobre protección de los civiles en los conflictos armados: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1674%20\(2006\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1674%20(2006)) (consultada el 17 de septiembre de 2017).

todo tipo de violencia, incluida la sexual, cometida contra los civiles en los conflictos armados, en particular las mujeres y los niños, y se asume la *responsabilidad de asegurar* que en todas las operaciones de apoyo a la paz se empleen todas las medidas posibles para *prevenir tal violencia* y tratar sus efectos si sucede. Además, el CSNU “reafirma las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 respecto de la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad” y recalca la importancia de *prevenir los conflictos armados* y su resurgimiento. En realidad, no se trata de una resolución relacionada *stricto sensu* con la RdP, ya que se refiere a una obligación genérica de protección a civiles en conflictos armados.

Meses más tarde, el CSNU volvió a ocuparse de la RdP en la resolución 1706 (2006)⁴⁴², por la que se autoriza el despliegue de una fuerza de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Darfur (Sudán) con vistas a proteger a los civiles que se encontraban sometidos a amenazas de violencia física, prestando especial atención a los grupos vulnerables, entre ellos, los desplazados internos, refugiados, mujeres y niños. En este caso también se fundamenta la adopción de la resolución en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de 2005 pero, de nuevo, el ámbito de aplicación de la misma es el de la protección de civiles en un conflicto determinado, si bien se hace mención a la “*responsabilidad que atañe al gobierno de Sudán, de proteger a los civiles que se encuentren sometidos a amenazas de violencia física*” o de la autorización a la Misión de las Naciones Unidas en Sudán (UNMIS), en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, “*a usar todos los medios necesarios, en las zonas de despliegue de sus fuerzas y en la medida de sus posibilidades, para prevenir todo ataque y amenaza contra civiles a fin de apoyar la aplicación pronta y eficaz del Acuerdo de Paz de Darfur*”. Sea como fuere, el caso de Darfur se señala como uno de los fracasos de la R2P, debido a la ineficacia de la presencia internacional sobre el terreno, claramente deficiente y, sobre todo, porque la comunidad internacional decidió actuar con suma “cautela” en su respuesta. Como señala Juan Garrigues, “por un lado, ha existido una falta de compromiso político internacional. Por otro, los dilemas y *trade offs* de la *realpolitik* han resultado en una situación de *impasse* que se ha alargado durante unos tres años. En el caso de las medidas coercitivas aprobadas, la ONU y la comunidad internacional han decidido conscientemente no ponerlas en práctica. Resulta evidente que ambas me-

442 S/RES/1706 (2006) de 31 de agosto sobre los Informes del Secretario General sobre la situación en Sudán: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1706%20\(2006\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1706%20(2006)) (consultada el 17 de septiembre de 2017).

didadas podrían haber mejorado la situación de los civiles de Darfur y habrían impuesto una presión añadida sobre Jartum que no ha existido”⁴⁴³.

Mientras tanto, situaciones como la de Myanmar (antigua Birmania), en donde la Junta Militar (en el poder desde 1962)⁴⁴⁴ había venido cometiendo violaciones masivas de los derechos humanos (incluida la “limpieza étnica”), quedaban impunes debido al veto de Rusia y China a la aprobación de una resolución sancionadora por parte Consejo de Seguridad – por vez primera, en enero de 2007, al considerar ambas que se trataba de un asunto interno que no ponía en peligro la paz y seguridad internacionales⁴⁴⁵.

Hubo que esperar a la aprobación de las resoluciones 1970 (2011) y 1973 (2011), referidas a la situación en Libia, para encontrar una mención explícita al principio de responsabilidad de proteger por parte del CSNU. Por una parte, la resolución 1970 (2011), aprobada por unanimidad tras los ataques sistemáticos y generalizados del régimen libio contra la población civil, “recuerda” a las autoridades libias la responsabilidad de proteger a su población” y destaca la “necesidad de hacer que las personas responsables de los ataques contra los civiles, incluidos los efectuados por fuerzas bajo su control, rindan cuentas por ello”. Por su parte, en la resolución 1973 (2011) el CSNU exige a las autoridades libias que cumplan “las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados”, y que adopten “todas las medidas necesarias para proteger a los civiles, satisfacer sus necesidades básicas y asegurar el tránsito rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria”; al mismo tiempo, se “autoriza” a los Estados y las Organizaciones Internacionales a adoptar todas las medidas necesarias para proteger a los civiles. Ello supone la aplicación práctica por el CSNU por vez primera del principio de “responsabilidad de proteger”, autorizando una intervención militar con fines de “protección humana”, lo que, sin duda, tampoco está exento de polémica ya que, como señala Romualdo Bermejo, “la responsabilidad de proteger no cubre los supuestos de protección a la población civil, sino, tan sólo, algunos supuestos específicos de violación de los derechos humanos”. En cualquier caso, los bombardeos de la OTAN en territorio libio fueron mucho más allá del mandato del Consejo “para pro-

443 GARRIGUES, J., “La responsabilidad de proteger: de un principio ético a una política eficaz”, en KREISLER, I., GARRIGUES, J., ARIAS, M., JURADO, I., PÉREZ GONZÁLEZ, J. y LÓPEZ, M.D., *La realidad de la ayuda 2006-2008: una evaluación independiente de la Ayuda al Desarrollo española e internacional*, Intermón-Oxfam Ediciones, 2007, p. 78: http://fride.org/download/BO_Responsabilidad_ES_nov07.pdf (consultado el 17 de septiembre de 2017).

444 La Junta Militar se disolvió oficialmente el 30 de marzo de 2011.

445 Las violaciones de derechos humanos habían sido denunciadas todos los años por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Véase, entre otras muchas, la Resolución A/61/232 de 22 de diciembre de 2006 sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/61/232> (consultado el 19 de septiembre de 2017).

teger a los civiles y las áreas pobladas por civiles y amenazadas de ser atacadas” y la crítica surgió tras constarse que “Estados Unidos, el Reino Unido y Francia perseguían derribar a Gadafi y cambiar el régimen, algo no solamente no estipulado en la resolución 173 sino tampoco en la propia doctrina RdP”. En definitiva, la actuación en Libia afectó seriamente (hasta hoy día) la credibilidad de la doctrina de la RdP y supuso un paso atrás en relación con los progresos y consolidación alcanzados en 2005 y 2009.

En 2007 el diplomático surcoreano Ban Ki-moon sustituye a Kofi Annan al frente de la Secretaría General de las Naciones Unidas. Consciente de las dificultades de aplicación de la RdP (y, sobre todo, de las reticencias del CSNU para hacerla efectiva), Ban Ki-moon desplegó a lo largo de su mandato (2007- 2016) una serie de instrumentos doctrinales y prácticos para su fortalecimiento y dotarla de un mayor contenido estratégico dentro de la agenda global de las Naciones Unidas. De ese modo, en mayo de 2007, anunció el nombramiento del sudanés Francis Deng como Asesor Especial para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas (de 1992 hasta 2014 había ocupado el cargo de Representante del SGNU sobre los Desplazados Internos)⁴⁴⁶. La importancia que el Secretario General concedió a ese puesto queda patente en su solicitud (en un primer momento, sin éxito), que el mismo fuera reclasificado a la categoría de Secretario General Adjunto⁴⁴⁷. Asimismo, el 21 de febrero de 2008, Ban Ki-moon nombró a Edward Luck como Asesor Especial (a tiempo parcial) encargado de la responsabilidad de proteger (con categoría de Subsecretario General), solicitándole que se pusiera al frente del desarrollo conceptual, político e institucional del principio de la responsabilidad de proteger y continuar el diálogo político con los Estados miembros y otros interesados sobre la adopción de nuevas medidas para hacerla efectiva. Pese a que los dos Asesores Especiales tenían responsabilidades diferentes, ambos estaban estrechamente vinculadas entre sí. Con el fin de ahorrar recursos y maximizar la eficacia, el Secretario General oficializó la colaboración entre los dos Asesores Especiales, compartiendo una metodología común de alerta temprana, evaluación, convocatoria, aprendizaje y promoción, así como una oficina y personal comunes⁴⁴⁸. Deng fue sustituido como Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio en julio de 2012 por el senegalés Adama Dieng, mientras que la

446 Francis Deng sustituye en el puesto al argentino Juan Méndez, quién había sido nombrado el 1 de agosto de 2004 Asesor Especial para la Prevención del Genocidio, a tiempo parcial y con categoría de Subsecretario General.

447 Véase al respecto GA/AB/383, *United Nations human resources structures must be adapted to meet growing demands of peacekeeping, other field operations, Budget Committee told*, 4 de marzo de 2008: <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/gaab3837.doc.htm> (consultado el 20 de septiembre de 2017).

448 Véase, Oficina del Asesor Especial sobre la prevención del genocidio: <https://www.un.org/es/preventgenocide/adviser/edwardluck.shtml> (consultado el 20 de septiembre de 2017).

canadiense Jennifer Welsh sucedió a Luck como Asesora Especial con categoría de Subsecretaria General sobre la responsabilidad de proteger en julio de 2013.

En cuanto al desarrollo doctrinal del principio de R2P hay que mencionar que, los tres años siguientes de la celebración de la Cumbre Mundial de 2005, el principio apenas había recibido atención por parte de los Estados miembros. Como señala Menéndez del Valle, “de alguna manera, en 2006, 2007 y 2008, la cuestión había languidecido. En el Debate de septiembre de 2006, únicamente 13 Estados (la mayoría de la UE) mencionan la RdP al revisar el nivel de implementación del Documento Final, mientras que al siguiente año lo hicieron solo siete. Y en 2008 la doctrina sufrió un duro golpe que, aun con dolor, supieron encajar sus principales impulsores. Asombrosamente, diversos países manifestaron que la Asamblea no había discutido suficientemente el acuerdo sobre la RdP contenido en el Documento Final y que los Estados miembros no obtuvieron consenso sobre su contenido y definición”⁴⁴⁹. Hubo incluso delegados latinoamericanos, árabes y africanos que llegaron a afirmar que la Cumbre Mundial “había rechazado la RdP”⁴⁵⁰.

Con ese trasfondo, y ante una docena de Estados queriendo hacer fracasar cualquier posible avance en materia de aplicación de los principios de la R2P “adoptados” en 2005, tiene lugar la Asamblea General de 2009 en la que Ban Ki-moon presenta su informe “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”⁴⁵¹. Se trata de un documento que reafirma el compromiso asumido por los Estados miembros con el principio de la RdP en los términos recogidos en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial y se esboza una estrategia que gira en torno a los tres pilares de la responsabilidad de proteger⁴⁵²:

1. El Estado tiene la responsabilidad primordial de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y de la incitación a cometerlos;
2. Corresponde a la comunidad internacional alentar a los Estados a que cumplan esta responsabilidad y prestarle asistencia al respecto;
3. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados

449 MENÉNDEZ DEL VALLE, E., *Responsabilidad de proteger...*, op. cit., nota 408, p. 21.

450 EVANS, G., “The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time has Come... and Gone?”, *International Relations*, Vol. 22, 2008, núm. 3, p. 288.

451 A/63/677, Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas. Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio. *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*. Informe del Secretario General, 12 de enero de 2009: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/13/PDF/N0920613.pdf?OpenElement> (consultado el 24 de septiembre de 2017).

452 *Ibíd.*, resumen, p. 1.

para proteger a la población contra esos crímenes. Si es evidente que un Estado no está protegiendo a su población, la comunidad internacional debe estar dispuesta a adoptar medidas colectivas para proteger a esa población de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Aun destacando que ninguno de los pilares es más importante que otro, el informe realiza una clara apuesta por la dimensión preventiva de la RdP, “la estrategia insiste en el valor de la prevención y, cuando falla, de una respuesta pronta y flexible que se ajuste a las circunstancias concretas de cada caso”⁴⁵³. El SGNU recuerda que tal y como se reconoció en la Cumbre Mundial de 2005:

“La alerta y la evaluación tempranas constituían un elemento necesario, aunque no suficiente, para que los Estados Miembros tomaran medidas preventivas y de protección por medio de las Naciones Unidas. Como señalaba el párrafo 138 del Documento Final, la comunidad internacional debería ‘apoyar a las Naciones Unidas para establecer una capacidad de alerta temprana’. Para ello sería necesario i) que las instancias decisorias de las Naciones Unidas tuvieran oportunamente una corriente de información precisa, fehaciente, fiable y pertinente con respecto a la preparación o comisión de los cuatro crímenes o actos especificados o la incitación a cometerlos; ii) que la Secretaría de las Naciones Unidas estuviera en condiciones de evaluar esa información y comprender debidamente lo que ocurría en el contexto de las condiciones en el lugar y iii) que hubiera fácil acceso a la oficina del Secretario General. (...) la reiteración de falsas alarmas o, peor aún, una información selectiva también podría redundar en detrimento del crédito de la Organización. Por eso es importante que la evaluación y la alerta temprana tengan lugar en forma imparcial, prudente y profesional, sin injerencias política ni dobles raseros”⁴⁵⁴.

El documento incluye una serie de recomendaciones para que los Estados mejoren sus mecanismos internos de prevención. Entre ellas, pueden destacarse las siguientes: 1. ayudar a promover los propósitos de prevención y protección a que obedece la responsabilidad de proteger tratando de impulsar a nivel nacional e internacional el mandato amplio y fundamental del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; 2. ayudar al Consejo de Derechos Humanos a desempeñar mejor su función de foro para examinar medios de alentar a los Estados a cumplir sus obligaciones relativas a la responsabilidad de proteger y supervisar, con un criterio universal y apolítico, su desempeño a este respecto. 3. suscribir los instrumentos internacionales pertinentes en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho de los refugiados, así como en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; 4. las autori-

453 *Ibíd.*, resumen, p. 1.

454 *Ibíd.*, párr. 10 d), pp. 8-9.

dades nacionales deberán hacer cuanto estuviera a su alcance por ayudar a la Corte Penal Internacional y los demás tribunales internacionales a localizar y aprehender a los acusados de cometer crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger o incitar a su comisión, cualquiera que sea su rango; 5. los principios relativos a la responsabilidad de proteger, para tener plena vigencia y ser duraderos, deben quedar incorporados en todas las culturas y sociedades sin reservas ni condiciones, como imagen de valores y normas, no sólo mundiales, sino también locales; 6. trabajar para que todos los sectores de la sociedad tengan igual oportunidad de acceso a la justicia y a los recursos judiciales cuando se vulneren sus derechos fundamentales; 7. mejorar la formación de quienes ejercen funciones policiales y judiciales sobre derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho de los refugiados, así como sobre los procedimientos que rigen los instrumentos correspondientes; 8. solicitar asistencia técnica de las Naciones Unidas, países vecinos, organizaciones regionales, organizaciones no gubernamentales especializadas o expertos independientes para formular legislación o establecer grupos de supervisión dignos de crédito o instituciones nacionales independientes que ayuden a controlar el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario; 9. promover la responsabilidad individual es fundamental para impedir que delitos de poca entidad se conviertan en verdaderos crímenes y poner fin por completo a esos ultrajes a la dignidad humana⁴⁵⁵.

Por último, en el anexo del Informe se adelantan algunas ideas en materia de *alerta temprana* y *evaluación*, como se pedía en el párrafo 138 del Documento Final de 2005. La premisa principal de la que se parte es que no es necesario que las Naciones Unidas establezcan nuevas redes de vigilancia ni para reunir información sobre el terreno “porque se podrían duplicar algunos de los mecanismos ya existentes en vez de crear cauces dedicados exclusivamente a la información sobre crímenes y actos relativos a la responsabilidad de proteger, que serían redundantes”. Por el contrario, el SGNU se decanta por una mayor interacción entre los distintos “departamentos, programas, organismos y las redes interinstitucionales que, en la medida en que sus mandatos lo permitan, incorporasen consideraciones y perspectivas relativas a la responsabilidad de proteger en sus actividades y mecanismos de presentación de informes actuales”. Ello reportaría dos beneficios importantes: “ayudaría a las Naciones Unidas a prever situaciones en que podrían cometerse esos crímenes y actos” y “una perspectiva unificadora crearía coherencia en todo el sistema, al fomentar que los diversos

455 *Ibid.*, párrs. 16–27, pp. 12–16. Véase también ARREDONDO, R., *La responsabilidad de proteger...*, *op. cit.*, nota 387, p.196.

programas y organismos procedieran a ponerse en contacto a intercambiar información y a realizar análisis comunes con mayor regularidad”⁴⁵⁶.

A partir de 2009 los informes del SGNU sobre la RdP son considerados con ocasión de la celebración de la sesión anual de la Asamblea General. Cada año se convoca el denominado “Diálogo informal interactivo sobre la Responsabilidad de Proteger”, con la participación de representantes de los Estados miembros de la Organización, miembros de la sociedad civil internacional, expertos, analistas, académicos y asesores especializados del Secretario General, quien asimismo participa⁴⁵⁷. Los nueve informes anuales (2009–2017) presentados hasta la fecha por el SGNU constituyen, sin duda alguna, un instrumento importante que sustenta la doctrina de la RdP y sirve de orientación a los Estados, organizaciones y agencias gubernamentales, así como el resto de actores no estatales implicados a la hora de aplicar y desarrollar el principio. Sin ánimo de querer ser aquí exhaustivo, por razones de espacio, incluimos una tabla-resumen con el contenido de cada uno de los documentos, especialmente, en lo relativo a la dimensión preventiva de la RdP, dejando para el final el análisis del último de ellos.

El 10 de agosto de 2017 el nuevo SGNU, António Guterres, presentó el primer informe de su mandato relativo a la RdP titulado, “La aplicación de la responsabilidad de proteger: la rendición de cuentas en materia de prevención”⁴⁵⁸. El informe mantiene una línea crítica hacia los Estados (continuista del último informe de Ban ki-moon), al declarar que “existe una brecha entre nuestro compromiso declarado en favor de la responsabilidad de proteger y la realidad cotidiana con que se enfrentan las poblaciones expuestas a los riesgos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad. Para colmar esa brecha debemos garantizar que la responsabilidad de proteger tenga aplicación en la práctica”⁴⁵⁹.

El informe se centra en la dimensión preventiva de la RdP y, especialmente, en la “la rendición de cuentas” respecto del cumplimiento del principio y para la prevención de los crímenes atroces, ya que considera que ello “liga a las autoridades con sus poblaciones”. Además, presenta algunas medidas prácticas que pueden adoptar los Estados miembros, los organismos intergubernamentales y el sistema de las Naciones Unidas a ese respecto y en cada uno de los tres niveles: la ratificación y aplicación de los instrumentos internacionales básicos sobre derechos humanos y derecho humanitario

456 *Ibid.*, anexo, párr. 4, p. 35.

457 MENÉNDEZ DEL VALLE, E., *Responsabilidad de proteger...*, *op. cit.*, nota 408, p. 24. Para una relación completa de los encuentros y resumen de los debates véase *Summaries of UN General Assembly Interactive Dialogues on R2P*, Global Centre for the Responsibility to Protect: <http://www.globalr2p.org/resources/897> (consultado el 24 de septiembre de 2017).

458 A/71/1016-S/2017/556, 10 de agosto de 2017: <http://undocs.org/es/A/71/1016> (consultado el 27 de septiembre de 2017).

459 *Ibid.*, resumen, p. 1.

(como la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio); la realización de autoevaluaciones periódicas para determinar el modo de fortalecer las iniciativas nacionales para prevenir los crímenes atroces (mediante el establecimiento de debates parlamentarios centrados en los problemas nacionales y las medidas preventivas); la integración de los problemas relativos a la prevención de los crímenes atroces en la labor de los mecanismos nacionales de derechos humanos; garantizar la rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad y de quienes las controlan; garantizar la rendición de cuentas y la reparación de las atrocidades pasadas y actuales; o la promoción de una reflexión más abierta sobre los riesgos de crímenes atroces, los factores de disuasión y las medidas necesarias para fortalecer la prevención (en la que se debería incluir a la sociedad civil, especialmente, las perspectivas de las mujeres y a los jóvenes).

En las conclusiones del informe, el SGNU realiza unas recomendaciones a los Estados con el fin de que consideren la posibilidad de adoptar cinco iniciativas encaminadas a afirmar la rendición de cuentas: “a) Incluir en el programa de la Asamblea General un tema referido específicamente a la prevención de los crímenes atroces y la aplicación de la RdP; b) aprovechar mejor el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos para la prevención de los crímenes atroces añadiéndole un tema destacado relativo a los riesgos de que se cometan crímenes atroces y a las medidas y el apoyo necesarios para hacer frente a esos riesgos; c) utilizar los procedimientos disponibles para asegurar que los Estados y las organizaciones regionales y subregionales a los que el Consejo de Seguridad haya conferido un mandato de proteger deban rendir cuentas al Consejo; d) estudiar las alternativas posibles para promover la reflexión sobre el papel del Consejo de Seguridad en la protección de las poblaciones contra los crímenes atroces; e) seguir desarrollando las oportunidades que ofrecen los mecanismos regionales y subregionales para evaluar el riesgo de crímenes atroces, examinar el desempeño y promover el cumplimiento de los compromisos comunes”⁴⁶⁰.

Por último, ante la pregunta acerca de “si estamos haciendo todo lo que está en nuestras posibilidades”, el Secretario General declara que las Naciones Unidas desarrollarán cuatro medidas, a saber: a) incluirán plenamente la prevención de atrocidades en la plataforma de prevención integrada de la Organización; b) presentarán ideas más sólidas y respaldadas por *fundamento empírico* sobre las medidas estructurales y operacionales que pueden adoptarse para prevenir las atrocidades y apoyar la prestación de orientación normativa a los profesionales sobre la prevención de las atrocidades; c) mejorarán la coordinación de las entidades de la Organización para contri-

460 *Ibid.*, párr. 45, pp. 17-18.

buir más eficazmente a la prevención de las atrocidades; y d) seguirán ofreciendo a los Estados miembros evaluaciones sobre los esfuerzos colectivos para hacer efectiva la RdP⁴⁶¹.

INFORMES ANUALES DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LA RdP		
AÑO	TÍTULO	APORTACIÓN
2010	<i>Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger¹</i>	Propone formas de aumentar la capacidad de las Naciones Unidas para utilizar con más eficacia las señales de alerta, incluso, la información de las operaciones sobre el terreno y responder mejor, de manera oportuna, flexible y equilibrada allí donde exista riesgo de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o depuración étnica.
2011	<i>La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger²</i>	Se centra en la cooperación con otras organizaciones regionales subregionales especialmente, en materia de información y análisis para detectar indicios de peligro y emprender o apoyar medidas preventivas oportunas y eficaces a nivel subregional, regional o mundial.
2012	<i>La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva³</i>	Examina los instrumentos disponibles en relación con la respuesta de la comunidad internacional para hacer frente a la RdP y la estrecha conexión existente entre la actividad de prevención y la respuesta. Reitera que el uso de la fuerza debe ser la última respuesta y que los derechos humanos son el punto de partida de este concepto. Subraya que los intereses particulares de algunos Estados no han permitido en ocasiones ofrecer una respuesta adecuada a situaciones de urgencia.

461 *Ibid.*, párr. 46, pp. 17-18.

2013	<i>La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención⁴</i>	Explora las causas y la dinámica de los crímenes atroces y las medidas que pueden adoptar los Estados para prevenirlos y crear sociedades que sean resistentes a ellos ⁵ .
2014	<i>Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger⁶</i>	Explica el modo en que los agentes nacionales, regionales e internacionales pueden ayudar a los Estados a cumplir su responsabilidad de proteger a la población frente los crímenes atroces. A diferencia de los anteriores informes, este se centra en el segundo pilar y determina el enfoque y los principios que deben regir las actividades realizadas para ayudar a los Estados a cumplir sus responsabilidades en materia de protección. Se destacan tres formas de apoyo fundamentales enmarcadas en el segundo pilar (alentar, crear capacidad y prestar asistencia). Identifica los problemas planteados por la aplicación del segundo pilar y se formulan recomendaciones concretas (p. ej. la acción coordinada entre todos los agentes).

<p>2015</p>	<p><i>Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger⁷</i></p>	<p>Realiza un balance de diez años de iniciativas orientadas a promover la RdP. Se identifican seis prioridades fundamentales de la RdP en el próximo decenio: 1) mostrar el compromiso político a nivel nacional, regional y mundial para proteger a las poblaciones contra los crímenes atroces; 2) conceder una mayor relevancia a la prevención como aspecto fundamental de la responsabilidad de proteger; 3) aclarar y ampliar las opciones que existen para poder ofrecer una respuesta oportuna y decisiva; 4) adoptar medidas para contrarrestar el riesgo de que los crímenes se repitan; 5) fortalecer la acción regional para prevenir y hacer frente a la comisión de crímenes atroces; y 6) fortalecer las redes internacionales dedicadas a la prevención del genocidio y la responsabilidad de proteger.</p>
<p>2016</p>	<p><i>Mobilización de la acción colectiva: nuevo decenio de la responsabilidad de proteger⁸</i></p>	<p>Último informe (muy crítico) de Ban Ki-moon como SGNU. Señala que existe un desfase entre las promesas y el historial de acción de la ONU que, de no corregirse, llevará a crisis prolongadas, persistencia de las pérdidas de vidas humanas y del desplazamiento en masa, mayor inestabilidad regional, debilitamiento de la autoridad soberana en las zonas amenazadas por grupos armados no estatales y merma de la reputación de instituciones como las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. Identifica obstáculos para la movilización de la acción colectiva en pro de la prevención de los crímenes atroces y sugiere medidas para superarlos: estrategias preventivas eficaces y coordinadas; respuesta oportuna y decisiva; prevención de nuevos incidentes; y renovación de la capacidad institucional.</p>

- 1 A/64/864, 14 de julio de 2010: <http://www.globalr2p.org/media/files/2010-spanish.pdf> (consultado el 24 de septiembre de 2017).
- 2 A/65/877-S/2011/393, 28 de junio de 2011: <http://www.globalr2p.org/media/files/2011-spanish.pdf> (consultado el 24 de septiembre de 2017).
- 3 A/66/874-S/2012/578, op. cit., nota 1.
- 4 A/67/929-S/2013/399, 9 de julio de 2013: <http://www.globalr2p.org/media/files/sg-report-2013-sp.pdf> (consultado el 25 de septiembre de 2017).
- 5 La publicación de este informe coincide con el agravamiento de la guerra en Siria, sobre la que el SGNU declara: *“El sufrimiento inaceptable que padece la República Árabe Siria es un trágico recordatorio de las consecuencias cuando, primero, el Estado y, posteriormente, la comunidad internacional, no cumplen sus responsabilidades a este respecto. Nuestra inacción colectiva para prevenir los crímenes atroces en la República Árabe Siria durante los dos últimos años y medio seguirá siendo una pesada carga moral para el prestigio de las Naciones Unidas y de sus Estados miembros, en particular los que tienen la responsabilidad primordial de la paz y la seguridad internacionales, así como los que de diferentes maneras han prolongado el conflicto”*; cfr. MÉNENDEZ DEL VALLE, E., *Responsabilidad de proteger...*, op. cit., nota 408, p. 26.
- 6 A/68/947-S/2014/449, 11 de julio de 2014: <http://www.globalr2p.org/media/files/sg-report-pillar-ii-sp.pdf> (consultado el 25 de septiembre de 2017).
- 7 A/69/981-S/2015/500, 13 de julio de 2015: <http://www.globalr2p.org/media/files/sg2015reportsp.pdf> (consultado el 25 de septiembre de 2017).
- 8 A/70/999-S/2016/620, 22 de julio de 2016 (publicado nuevamente por razones técnicas el 17 de agosto de 2016): <http://undocs.org/es/A/70/999> (consultado el 26 de septiembre de 2017).

CONCLUSIÓN

A lo largo de este artículo hemos analizado el contenido y alcance específico de la responsabilidad de proteger, desde su surgimiento en el seno de la CIISE y su posterior incorporación en la agenda de la Organización de las Naciones Unidas, a través del documento de la Cumbre Mundial de 2005, hasta su formulación actual en el último informe del SGNU. Como ha quedado de manifiesto, pese a los avances doctrinales producidos a lo largo de la última década en el desarrollo de la RdP, se trata de un concepto aún muy impreciso y politizado, en donde una mayor concreción y aplicación en el campo práctico choca con el principio de soberanía de los Estados y con los intereses nacionales, que no en pocas ocasiones, se anteponen a la necesaria misión de proteger a las poblaciones frente a la comisión de los crímenes atroces.

Como señalaba el Secretario General Ban Ki-Moon en su informe de 2016, “pese a los progresos registrados, la comunidad internacional se ha quedado lamentablemente corta frente a su aspiración de prevenir los crí-

menes atroces y responder a ellos”⁴⁶². Lo cierto es que aunque el CSNU ha invocado en sus resoluciones la RdP en más de cincuenta ocasiones desde el 2005 y el principio ha servido de base doctrinal para llevar a cabo acciones militares, de despliegue de misiones de mantenimiento de la paz y de fuerzas multinacionales de estabilización (Darfur, Libia – con resultados desafortunados para la aplicación del principio–, Costa de Marfil, Yemen, Sudán del Sur o Malí), existen casos que demandan una urgente atención y constituyen un buena prueba de que los Estados no perciben que exista realmente una obligación jurídica no solo de proteger, sino de prevenir los crímenes atroces. Nos referimos aquí especialmente al caso de Siria.

El balance de seis años de guerra en Siria arroja cifras desgarradoras. Entre 320.000 y 450.000 personas han muerto y otro millón y medio han resultado heridas, el cincuenta por ciento de las infraestructuras del país han sido destruidas y al menos cinco millones de sirios se han visto obligados a huir del país, mientras que entre seis y ocho millones de ciudadanos han abandonado sus hogares y se han desplazado a otras zonas de Siria⁴⁶³. Se han cometido también agresiones relacionadas con la violencia sexual y por razón de género, que pueden ser equivalentes a actos de genocidio, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad⁴⁶⁴. Y lo más preocupante es que el riesgo de que se cometieran crímenes atroces en Siria ya era evidente a principios de 2011 y sin embargo el Consejo de Seguridad no se ha podido poner de acuerdo a la hora de aprobar una resolución que dé una respuesta a esa lamentable situación, debido a la oposición de China y Rusia. Después de que el CSNU fracasase en la tentativa de aprobar una resolución sobre Siria en febrero de 2012, los enfrentamientos se dispararon y las muertes vinculadas con el conflicto aumentaron espectacularmente, en concreto como consecuencia de la intensificación de los bombardeos aéreos lanzados en zonas pobladas por fuerzas gubernamentales.

Rusia ha hecho uso en ocho ocasiones de su derecho de veto para impedir la adopción de una resolución que posibilite cualquier acción de respuesta, incluyendo un borrador de resolución sometido a votación en mayo de 2014 y que remitía la situación en Siria a la Corte Penal Internacional. Del mismo modo, los dos intentos de aprobar una resolución con vistas a detener los bombardeos de las fuerzas sirias sobre la ciudad de Alepo en octubre y diciembre de 2016 (en ambos casos, bajo la presidencia

462 *Ibíd.*, párr. 4, p. 21.

463 “La guerra siria en cifras”, *El País*, 15 de marzo de 2017: https://elpais.com/internacional/2017/03/14/actualidad/1489493449_639847.html (consultado el 28 de septiembre de 2017).

464 Véase el informe del SGNU sobre *La violencia sexual relacionada con los conflictos*, Doc. S/2015/203, de 23 de marzo de 2015: <http://undocs.org/es/S/2015/203> (consultado el 28 de septiembre de 2017).

de España del Consejo de Seguridad, quien también patrocinó ambas resoluciones, junto a Francia, en el primer caso, y Egipto y Nueva Zelanda, en el segundo) resultaron también infructuosos, debido al veto de Rusia y China, respectivamente. El último episodio de veto se produjo en abril de 2017, cuando Rusia se opuso nuevamente a una propuesta de resolución presentada por Estados Unidos, Francia y el Reino Unido (y en la que China se abstuvo) para condenar el ataque con armas químicas llevado a cabo en la provincia de Iblid y en el que murieron más de ochenta civiles, incluidos mujeres y niños⁴⁶⁵.

Por consiguiente, actualmente se puede afirmar que el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad constituye, en muchas ocasiones, el principal obstáculo al principio de RdP. El problema es que, como recuerda el SGNU en su informe de 2016, “la falta de unidad del Consejo de Seguridad resulta especialmente dañina en las fases iniciales de una crisis, cuando hay mayor margen de diálogo y mayores son las posibilidades de que, enviando mensajes firmes y unánimes, la comunidad internacional pueda disuadir a los agentes locales de decantarse por una vía letal”⁴⁶⁶.

En 2013 el Presidente de la República francesa lanzó una iniciativa para restringir de forma “voluntaria” y “colectiva” el derecho de veto por parte de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad cuando se tratase de decidir acerca de un asunto relacionado con la comisión de crímenes atroces. Para certificar la existencia de atrocidades a gran escala, Francia proponía que el SGNU fuese el que solicitase la intervención del Consejo de Seguridad, por decisión propia o a propuesta del Alto Comisionado para los Derechos Humanos o de un cierto número de Estados miembros (y que el presidente francés proponía que fuesen cincuenta). La propuesta francesa (que aún está en fase de discusión con otros Estados), es pragmática, ya que no se trata de abolir el veto, pero también es ambiciosa porque, de ser aceptada, permitiría al Consejo de Seguridad actuar frente a los crímenes atroces a gran escala⁴⁶⁷.

Edward Luck, ex asesor Especial del SGNU para la responsabilidad de proteger, declaró en septiembre de 2016, con motivo de la celebración del

465 Sobre el ataque véase, “El peor ataque de armas químicas en años deja decenas de muertos en Siria”, *New York Times.es*: <https://www.nytimes.com/es/2017/04/04/siria-ataque-quimico-idlib/> (consultado el 25 de septiembre de 2017).

466 *Movilización de la acción colectiva...*, doc., A/70/999-S/2016/620, op. cit., nota 8 de la tabla, párr. 16, p. 6.

467 Acerca del contenido completo de la propuesta véase, “Por qué quiere Francia restringir el uso del veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, *France Diplomatie*, <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/organizaciones-internacionales/francia-y-naciones-unidas/articulo/por-que-quiere-francia-restringir> (consultado el 29 de septiembre de 2017).

diálogo anual organizado por la Asamblea General para evaluar los obstáculos en la aplicación de la RdP: “la voluntad política es muy escasa y eso es un impedimento para proteger a las personas vulnerables ante crímenes atroces, especialmente cuando se trata de acciones que deben ser empujadas por el Consejo de Seguridad”. Ante dicha situación, Luck propuso dos alternativas: “primero, necesitamos encontrar formas de expandir la base política del CSNU para adoptar acciones colectivas, decisivas y oportunas; segundo, debemos aprender cómo prevenir atrocidades ante la falta de unidad en el Consejo de Seguridad”⁴⁶⁸.

Aún queda mucho por hacer para que el principio de la responsabilidad de proteger sea plenamente efectivo. El primer paso y, como señalamos, la base del principio debe comenzar por el refuerzo de las estrategias de prevención de los crímenes atroces, prestando atención a los factores de riesgo y a los indicadores, antes de que se intensifique el conflicto. Para ello, las Naciones Unidas y, de forma especial su Consejo de Seguridad deben debatir sobre el tema, con más voluntad política y menos retórica.

468 “Se requiere más voluntad política para ejercer la responsabilidad de proteger”, *Centro de noticias ONU*, 6 de septiembre de 2016: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=35757> (consultado el 29 de septiembre de 2017).

LA PREVENCIÓN: EL ESLABÓN MÁS DÉBIL DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

PREVENTION: THE WEAKEST DIMENSION OF THE RESPONSIBILITY TO PROTECT

Felipe GÓMEZ ISA⁴⁶⁹

Resumen

La vieja doctrina de la intervención humanitaria como respuesta frente a graves violaciones de los derechos humanos continúa siendo muy polémica, tanto desde el punto de vista político como desde el terreno estrictamente jurídico. El concepto de *Responsabilidad de Proteger* (RdeP) es un nuevo intento de superar esas controversias y de reconciliar los principios de soberanía del Estado, con su corolario de la no intervención en los asuntos internos, por un lado, con el principio de la intervención por razones humanitarias, por el otro. Uno de los avances más significativos en este ámbito ha sido el reconocimiento por la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005 de la Responsabilidad de Proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad. Aunque desde su aparición se han producido algunos desarrollos prometedores, sin embargo debemos reconocer que la doctrina de la RdeP está todavía caracterizada por una gran confusión conceptual y por la ausencia de consenso internacional al respecto, como las crisis recientes de Libia o Siria se encargan desgraciadamente de demostrar. Si bien en los desarrollos conceptuales iniciales la responsabilidad de prevenir era una dimensión esencial de la RdeP, posteriormente ha ido perdiendo protago-

469 Profesor Titular de Derecho Internacional Público (Universidad de Deusto) e investigador del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe.

nismo, hasta ocupar un lugar bastante residual en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005.

Palabras clave: Intervención humanitaria; Responsabilidad de proteger; Derechos humanos; Soberanía; Naciones Unidas; Crímenes de guerra; Crímenes contra la humanidad; Limpieza étnica.

Abstract

The old doctrine of humanitarian intervention as a response to egregious violations of human rights continues to be highly controversial both from the political and legal point of view. The concept of the *Responsibility to Protect* (RtoP) is an attempt to overcome polemics and reconcile the principles of state sovereignty, and its corollary of non-intervention, on the one hand, with intervention for humanitarian purposes on the other. One of the most remarkable achievements of the 2005 UN World Summit Outcome was the recognition of the Responsibility to Protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. Even though some promising developments have taken place since its inception, the Responsibility to Protect doctrine is still plagued by conceptual confusion and the absence of international consensus, as the recent crises of Libya and Syria in 2011 and 2012 are clearly illustrating. While initially the preventive dimension of the RtoP was a key ingredient, it has lost momentum and plays a very marginal role in the Outcome Document of the 2005 World Summit.

Key words: Humanitarian intervention; Responsibility to protect; Human rights; Sovereignty; United Nations; Genocide; War crimes; Crimes against humanity; Ethnic cleansing.

1. INTRODUCCIÓN

La intervención humanitaria es una vieja doctrina que se remonta a los escritos del internacionalista holandés Hugo Grocio en el siglo XVII, hundiéndose sus raíces en el discurso de la *Guerra Justa* en el Derecho internacional clásico⁴⁷⁰. Se podría definir como “la utilización de la fuerza armada por un Estado, o por un grupo de Estados, para tratar de poner fin a abusos contra la población por parte de otro Estado”⁴⁷¹. A pesar de su larga historia,

470 HOLZGREFE, J. L., “The Humanitarian Intervention Debate”, en HOLZGREFE, J.L. y KEOHANE, R.O. (eds.), *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 25.

471 HEINZE, E.A., *Waging Humanitarian War: The Ethics, Law, and Politics of Humanitarian Intervention*, Albany, NY, State University of New York Press, 2009.

debemos reconocer que la intervención humanitaria sigue enfrascada en un vivo debate tanto político como jurídico. Las principales críticas vertidas a la intervención humanitaria tienen que ver con el doble rasero y la selectividad en su aplicación, la preeminencia de los intereses de los Estados que intervienen (que son siempre occidentales), actitudes de carácter imperialista o neo-colonial, el efecto corrosivo que tiene sobre el principio de la soberanía estatal, o la falta de efectividad de las intervenciones armadas para poner fin a violaciones graves de la dignidad humana.

El fin de la Guerra Fría trajo un nuevo contexto geopolítico en el que las posibilidades para intervenciones de carácter humanitario eran mayores, así como para un mejor funcionamiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cuando las atrocidades en masa suponían una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. A pesar de este nuevo escenario, la oposición a la intervención humanitaria siguió firme, tal y como pudimos comprobar con el debate acerca de la operación militar liderada por la OTAN en Kosovo en 1999 sin el aval del Consejo de Seguridad.

El entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, puso sobre la mesa de nuevo el debate acerca de la legalidad y la legitimidad de la intervención humanitaria como medio para evitar el sufrimiento humano. En el subconsciente colectivo todavía pesaba mucho la trágica inacción de la comunidad internacional en casos tales como el genocidio en Ruanda en 1994 o la limpieza étnica en Srebreniça en 1995. Kofi Annan lanzó una provocadora pregunta a aquéllos que se aproximan a la intervención humanitaria con prevención: “si la intervención humanitaria es un asalto inaceptable a la soberanía, ¿cómo debemos responder a casos como Ruanda o Srebreniça, a violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que afectan a nuestra condición como seres humanos?”⁴⁷². Como respuesta a este desafío del Secretario General, el gobierno canadiense estableció en el año 2000 una comisión internacional de carácter independiente para reflexionar acerca de cómo reconciliar la soberanía y la no intervención con la intervención por razones de humanidad.

La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (CI-ISE) publicó su informe en diciembre de 2001, introduciendo el novedoso concepto de la Responsabilidad de Proteger como una nueva forma de aproximarse a la soberanía, así como una nueva manera de referirse a la intervención humanitaria⁴⁷³. El informe de la CIISE identificaba tres responsabilidades como pilares fundamentales de la RdeP frente a graves ataques

472 SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, Doc. ONU, A/54/2000, 27 de marzo de 2000.

473 EVANS, G., *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 2008, pp. 39-42.

a la dignidad humana: la responsabilidad de *prevenir*, la responsabilidad de *reaccionar* y la responsabilidad de *reconstruir*, aunque a los ojos de la Comisión “la dimensión más importante de la RdeP era la prevención”⁴⁷⁴. Por lo tanto, el concepto de la RdeP tiene un alcance mucho mayor que la tradicional intervención humanitaria, dado que no se circunscribe a la utilización de medios coercitivos para poner fin a violaciones graves a los derechos humanos⁴⁷⁵.

Lo cierto es que este nuevo paradigma atrajo la atención internacional y provocó un encendido debate, tanto en el ámbito político como en el académico. El propio Kofi Annan se convirtió en uno de los principales defensores del nuevo concepto, incorporándolo como una de sus principales propuestas para la reforma de las Naciones Unidas cuando se iban a conmemorar los 60 años de la Organización en 2005. Un importante apoyo a la RdeP vino de la mano del Grupo de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio creado por Kofi Annan en 2004 para hacer recomendaciones para reforzar la capacidad de la ONU para enfrentar la cuestión de la seguridad colectiva en el siglo XXI. Este Grupo acogió favorablemente “la norma emergente referida a la existencia de una *responsabilidad de proteger* de carácter internacional y colectivo ejercitable por el Consejo de Seguridad autorizando una intervención militar como último recurso ante casos de genocidio, limpieza étnica o graves violaciones del Derecho Humanitario”⁴⁷⁶. En la misma línea, el propio Secretario General de las Naciones Unidas realizó una referencia muy significativa a la RdeP en su informe *Hacia un Concepto más amplio de la Libertad* (2004). En palabras del Secretario General, la RdeP descansa básicamente en los Estados, pero si las autoridades nacionales no pueden o no quieren proteger a sus ciudadanos, “entonces la responsabilidad se transfiere a la comunidad internacional”⁴⁷⁷.

Todas estas iniciativas del Secretario General y de otros abogados de la RdeP generaron el necesario consenso para incorporarla en la agenda de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas que se iba a celebrar en 2005. A pesar de los escasos resultados de esta Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, uno de sus principales logros fue precisamente el reconocimiento de la RdeP⁴⁷⁸. El Documento Final de la Cumbre consagró un capítulo específico

474 INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *The Responsibility to Protect*, Ottawa, International Development Research Centre, 2001, p. xi.

475 PATTISON, J., *Humanitarian Intervention & The Responsibility to Protect. Who Should Intervene?*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 12.

476 GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE LAS AMENAZAS, LOS RETOS Y EL CAMBIO, *Un Mundo más Seguro: la Responsabilidad que Compartimos*, Doc. ONU, A/59/565, 2 de diciembre de 2004, párr. 55.

477 SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Un Concepto más amplio de la Libertad: Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para Todos*, Doc. ONU, A/59/2005, 21 March 2005, párr. 135.

478 EATON, J., “An Emerging Norm? Determining the Meaning and Legal Status of the Respon-

a la “responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”. Hay dos párrafos de este relevante Documento⁴⁷⁹ que merecen una especial atención, los párrafos 138 y 139:

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

139. La comunidad internacional, por conducto de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por conducto del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si se demuestra que los medios pacíficos son inadecuados y que las autoridades nacionales no protegen manifiestamente a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y las consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos la intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos”.

Desde 2005 se han producido algunos desarrollos alentadores en relación con la realización de la RdeP, pero todavía algunos Estados del Sur global siguen mostrando sus reticencias y sus suspicacias, al seguir aso-

sibility to Protect”, *Michigan Journal of International Law*, Vol. 32, 2011, p. 778.

479 ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, Doc. ONU, A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005.

ciándola con la intervención humanitaria. Estos Estados están convencidos de que la RdeP es una categoría inventada por los Estados occidentales para persuadirles y que acepten una lectura más flexible de la intervención por razones de humanidad⁴⁸⁰. Esos Estados están convencidos que la RdeP podría ser utilizada como una especie de “caballo de Troya” para recabar apoyo y voluntad política en favor de la vieja doctrina de la intervención humanitaria⁴⁸¹.

A continuación vamos a describir la evolución tanto normativa como institucional de la RdeP desde su aparición en 2001.

2. EL CAMINO HACIA LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: EL INFORME DE LA CIISE

Como ya hemos señalado, uno de los pasos decisivos para la aparición del paradigma de la RdeP fue el informe de la CIISE en 2001. Este informe puso el concepto en el mapa mundial y despejó el terreno para su incorporación en el Documento Final de la Cumbre de las Naciones Unidas de 2005. Una de sus raíces conceptuales es una manera distinta de abordar el principio de la soberanía estatal⁴⁸².

2.1. De la soberanía como control y autoridad a la soberanía como responsabilidad

El paradigma westfaliano de la soberanía ha sostenido durante mucho tiempo que los Estados soberanos ejercen un control pleno sobre sus ciudadanos y tienen, además, el derecho a proteger su territorio contra cualquier tipo de injerencia exterior. Esta visión implicaba que la forma como los Estados trataban a sus nacionales era algo que caía bajo su jurisdicción interna, por lo que la comunidad internacional no podía intervenir, incluso en casos de ataques serios contra la dignidad humana⁴⁸³. La progresiva consolidación del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) durante el siglo XX comenzó a alterar el significado tradicional de la soberanía⁴⁸⁴. Tal y como afirma la CI-

480 CLAES, J., “Protecting Civilians from Mass Atrocities: Meeting the Challenge of R2P Rejectionism”, *Global Responsibility to Protect*, Vol. 4, 2012, pp. 67–97.

481 BELLAMY, A.J., “Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq”, *Ethics & International Affairs*, Vol. 19 (2), 2005, pp. 31–52.

482 El principio de la soberanía del Estado y su corolario, el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, son principios estructurales del Derecho internacional contemporáneo recogidos en los artículos 2.1 y 2.7, respectivamente, de la Carta de las Naciones Unidas (1945).

483 GÓMEZ ISA, F., “International Protection of Human Rights”, en GÓMEZ ISA, F. y DE FEYTER, K. (eds.), *International Human Rights Law in a Global Context*. Bilbao, Deusto University Press, 2009, p. 22.

484 GENE, L. and MASTANDUNO, M. (eds.) *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International*

ISE, la soberanía ya no se puede interpretar como una carta blanca para que los Estados puedan tratar a su ciudadanía sin ningún tipo de límite⁴⁸⁵. Por el contrario, “los Estados deben ser concebidos como instrumentos al servicio de su pueblo, no al revés”⁴⁸⁶. Bajo este nuevo enfoque, la soberanía conlleva tanto derechos como responsabilidades para los Estados, y la comunidad internacional tiene un “interés legítimo” en la protección de los derechos humanos en todos los rincones del Planeta, tal y como señaló la Declaración de Viena resultado de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que tuvo lugar en 1993⁴⁸⁷.

El corolario lógico de esta nueva concepción de la soberanía es la rendición de cuentas (*accountability*). En virtud de la RdeP, “el Estado soberano tiene que rendir cuentas tanto ante sus ciudadanos como ante la comunidad internacional”⁴⁸⁸. Este es uno de los aspectos más interesantes del informe de la CIISE cuando señala que la responsabilidad de proteger descansa fundamentalmente en el Estado, pero que también hay una “responsabilidad residual”⁴⁸⁹ de la comunidad internacional. Asistimos en este sentido a una división de funciones entre el Estado y la comunidad internacional en lo que a la RdeP se refiere, pero la responsabilidad primaria siempre recae en el Estado; la comunidad internacional juega un rol secundario. Una de las funciones de la comunidad internacional es ayudar a los Estados a que cumplan con sus responsabilidades soberanas; otra es intervenir cuando los Estados no puedan o no quieran hacerlo.

2.2 Un enfoque omnicomprensivo de la RdeP

Una de las mayores contribuciones del informe de la CIISE es el enfoque amplio acerca de las medidas que se pueden adoptar bajo el paraguas de la RdeP. Mientras que la concepción tradicional de la intervención humanitaria se centraba exclusivamente en la utilización de medios militares para poner fin a violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos⁴⁹⁰, la CIISE va mucho más lejos, ya que identificó tres responsabilidades asociadas

Intervention. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995; ABRISKETA, J., “Hitos del Derecho de la Guerra en el siglo XX: se consolida y evoluciona”, *Derechos y Libertades*, Vol. 26, 2012, pp. 45-82.

485 INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *op. cit.* nota 5, párr. 1.35. Haciéndose eco de la provocadora pero elocuente expresión de Gareth Evans: “la soberanía no es una licencia para matar”, EVANS, G., *op. cit.*, nota 473, p. 11.

486 ANNAN, K., “Two concepts of sovereignty”, *The Economist*, 16 September, 1999.

487 CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS, Declaración de Viena y Programa de Acción, Doc. ONU, A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993, Parte I, párr. 4.

488 BELAMY, A.J., *Responsibility to Protect. The Global Efforts to End Mass Atrocities*. Cambridge, Polity Press, 2009, p. 23.

489 INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *op. cit.* nota 474, párr. 2.31.

490 WEISS, T. G., *Humanitarian Intervention*, Cambridge, Polity, 2007.

a la RdeP: la responsabilidad de *prevenir*, la responsabilidad de *reaccionar* y la responsabilidad de *reconstruir*. La responsabilidad de prevenir pretende abordar tanto las causas profundas de los conflictos como sus causas más directas antes de que estos estallen. En este ámbito caben medidas desde la promoción de la rendición de cuentas y la gobernabilidad hasta acciones en el terreno de los derechos humanos y el desarrollo económico y social⁴⁹¹. Aunque las estrategias de prevención deberían ser una de las mayores prioridades, la CIISE era plenamente consciente de “la distancia entre la retórica y el apoyo político y financiero para medidas de prevención”⁴⁹². Y es una pena porque, como señala acertadamente Alex Bellamy, lo que costaría una estrategia ambiciosa de prevención que abordara también las causas estructurales de los conflictos “sería menos de la mitad de lo que cuestan la intervención y la reconstrucción”⁴⁹³. Se necesitan mucha más reflexión, mucho más trabajo empírico y muchos más recursos en el área de la prevención de conflictos si de verdad la consideramos una prioridad, lo cual no es el caso hasta la actualidad.

La responsabilidad de reaccionar comienza cuando las medidas preventivas no han cumplido sus objetivos y cuando el Estado no puede o no quiere poner fin a la degradación del conflicto. Las opciones en este campo pueden incluir medidas políticas, económicas o judiciales y, “solamente en casos extremos”⁴⁹⁴, también pueden llegar a medidas de carácter militar. Debemos subrayar que la comunidad internacional debe utilizar un amplio abanico de medidas (sanciones económicas, embargos de armas, procesamiento ante tribunales internacionales como la Corte Penal Internacional...) antes de optar por la estrategia militar.

Finalmente, la responsabilidad de reconstruir se refiere a medidas a emplear una vez que la intervención militar ha finalizado. Lo cierto es que nos encontramos ante una fase vital para abordar las causas profundas de los conflictos y evitar nuevos ciclos de violencia y de graves abusos a los derechos humanos básicos. La reconstrucción, la recuperación económica, la lucha contra la impunidad, medidas en favor de la justicia social, la equidad de género⁴⁹⁵, la reconciliación y la reparación a las víctimas de violaciones

491 INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *op. cit.* nota 474, párr. 3.3.

492 INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *op. cit.* nota 474, párr. 3.8.

493 BELLAMY, A.J., “Conflict Prevention and the Responsibility to Protect”, *Global Governance*, Vol. 14, 2008, p. 136.

494 INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *op. cit.* nota 474, párr. 4.1.

495 La equidad de género es de máxima importancia cuando se intentan abordar las causas estructurales de la violencia y el impacto desproporcionadamente negativo de los conflictos en la situación de los derechos de las mujeres, ABEYSEKERA, S., “Gender Equality and Women’s Human Rights in Conflict Situations: Evolving Perspectives”, en ORÉ AGUILAR, G. y

de derechos humanos son todas ellas elementos esenciales para el logro de una paz duradera y sostenible⁴⁹⁶. Como ocurre con la prevención, con la que guarda una íntima relación, la reconstrucción y la rehabilitación “exigen fondos suficientes y una estrecha colaboración con la población local”⁴⁹⁷.

2.3 Criterios para la utilización de la fuerza armada

El informe de la CIISE enfatiza que la intervención militar solamente se puede iniciar en circunstancias muy limitadas, en casos en los que la violencia sacuda la conciencia de la humanidad (masacres, genocidio o casos de limpieza étnica a gran escala) o que presente un claro peligro para la paz y la seguridad internacionales⁴⁹⁸. Estos son los criterios identificados por la CIISE como necesarios para guiar las intervenciones de carácter militar.

2.3.1 Causa justa

El umbral a partir del cual se puede iniciar una operación militar por razones humanitarias es bastante alto, nos debemos encontrar ante un “daño serio e irreparable”⁴⁹⁹ en palabras de la CIISE. Este daño se puede evidenciar “por una pérdida de vidas humanas a gran escala, con intención genocida o no”, y por “limpieza étnica a gran escala, llevada a cabo bien mediante asesinatos, expulsión forzada, actos de terror o violencia sexual”⁵⁰⁰.

3.2.2 Recta intención

El imperativo humanitario debe ser el propósito principal de cualquier intervención de carácter militar, aunque la propia CIISE es consciente de que los Estados que intervienen pueden tener también otros motivos. Como señala la Comisión, la multiplicidad de motivos es un factor con el que hay que contar en la vida internacional. El que los Estados persigan otro tipo de intereses es simplemente “inevitable”⁵⁰¹, y puede ayudar a que los Estados movilicen el apoyo necesario de sus opiniones públicas para contribuir con tropas y con recursos. Una manera de que primen los intereses colectivos por encima de los individuales es que las intervenciones se decidan en ám-

GÓMEZ ISA, F. (eds.), *Rethinking Transitions. Equality and Social Justice in Societies Emerging From Conflict*, Antwerp-Cambridge, Intersentia, 2011, pp. 47-66.

496 ORÉ AGUILAR, G. y GÓMEZ ISA, F. (eds.), *op. cit.*, nota 495.

497 INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *op. cit.* nota 474, párr. 5.2.

498 INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *op. cit.* nota 474, párr. 4.13.

499 INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *op. cit.* nota 474, párr. 4.18.

500 INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *op. cit.* nota 474, párr. 4.19.

501 INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *op. cit.* nota 474, párr 4.35.

bitos institucionales de carácter multilateral y cuenten con el respaldo de los países de la región donde se va a intervenir⁵⁰².

2.3.3 Último recurso

La dimensión militar de la responsabilidad de reaccionar solo se puede justificar cuando todas las medidas de carácter no militar se han explorado⁵⁰³. Las operaciones militares constituyen siempre un último recurso cuando otro tipo de medidas menos invasivas han fracasado.

2.3.4 Proporcionalidad

La escala, duración e intensidad de la intervención militar deben ser lo mínimamente necesarias para alcanzar los objetivos humanitarios y respetar las reglas básicas del Derecho Internacional Humanitario⁵⁰⁴. Un aspecto de este criterio que puede ser muy controvertido, como ocurrió en el caso de Libia en 2011, es que el impacto de la intervención militar en el sistema político del país debe ser el estrictamente necesario para alcanzar los objetivos de la intervención⁵⁰⁵.

2.3.5 Perspectivas de éxito razonables

Tal y como establece la CIISE, “la acción militar solamente se puede justificar si existen opciones razonables de éxito de poner fin al sufrimiento, siempre que las consecuencias de la intervención no sean peores que las consecuencias de la inacción”⁵⁰⁶.

2.3.6 Autoridad adecuada

Este criterio de naturaleza procedimental es el más delicado y sensible, ya que tiene que ver con el órgano que puede autorizar una intervención humanitaria. A la luz del artículo 24.1 de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad “*primordial*” de mantener la paz y la seguridad internacionales, pero, tal y como apunta la CIISE, “no la responsabilidad exclusiva”⁵⁰⁷. Esto deja una pequeña puerta entreabierta

502 INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *op. cit.* nota 474, párr. 4.34

503 INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *op. cit.* nota 474, párr. 4.37.

504 INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *op. cit.* nota 474, párr. 4.40.

505 INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *op. cit.* nota 474, párr. 4.39. Véanse las reflexiones críticas de Romualdo Bermejo en torno a la intervención en Libia, BERMEJO, R., “La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 27, 2011, pp. 9–55.

506 INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *op. cit.* nota 474, párr. 4.41.

507 INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *op. cit.* nota

para la potencial participación de la Asamblea General de las Naciones Unidas⁵⁰⁸ y de las organizaciones regionales⁵⁰⁹ (Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas).

Aunque tenemos razones muy poderosas para no estar plenamente satisfechos con el funcionamiento del Consejo de Seguridad (déficit democrático, falta de representatividad, uso caprichoso del veto por parte de los miembros permanentes...), la CIISE considera que “no existe un órgano más apropiado que el Consejo para lidiar con los asuntos que tienen que ver con intervenciones humanitarias”. Por lo tanto, “el objetivo no es buscar alternativas al Consejo, sino que éste funcione mucho mejor”⁵¹⁰. En este sentido, una propuesta interesante es la adopción de un “código de conducta” por parte de los cinco miembros permanentes del Consejo. En virtud de este código, “se comprometerían a no utilizar el veto, siempre que no se estén discutiendo asuntos vitales para ellos, para obstruir la aprobación de resoluciones que autoricen el uso de la fuerza por razones humanitarias y que cuenten con un respaldo mayoritario”⁵¹¹.

474, párr. 6.7.

508 Tal y como se proclama en el artículo 10 de la Carta de las Naciones Unidas (CNU), “la Asamblea General podrá discutir cualesquier asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta, y salvo lo dispuesto en el Artículo 12 podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos”. En la misma línea, el artículo 11.2 establece que “la Asamblea General podrá discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier Miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad, o que un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas presente de conformidad con el Artículo 35, párrafo 2, y salvo lo dispuesto en el Artículo 12, podrá hacer recomendaciones acerca de tales cuestiones al Estado o Estados interesados o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos. Toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla”. Finalmente, el artículo 12.1 dispone algunas limitaciones a la capacidad de la Asamblea General cuando el Consejo de Seguridad está abordando una determinada situación. A este respecto, “mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad”.

509 Sobre el creciente papel de las organizaciones regionales en el marco de actuaciones bajo el manto de la RdeP véase LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., “La crisis de Libia desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 27, 2011, p. 138.

510 INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *op. cit.* nota 474, párr. 6.14.

511 INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *op. cit.* nota 474, párr. 6.21. Esta propuesta de la CIISE ha sido apoyada por el Secretario General de las Naciones Unidas. En un informe destinado a la implementación de la RdeP, el Secretario General urgió “a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad que eviten el empleo o la amenaza de empleo del veto en situaciones donde haya un fracaso manifiesto en el cumplimiento de las obligaciones relativas a la RdeP”, SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Implementando la Responsabilidad de Proteger*, Doc. ONU, A/63/677, 12 de enero de 2009.

3. EL DOCUMENTO FINAL DE LA CUMBRE MUNDIAL DE 2005: UN PUNTO DE INFLEXIÓN

El reconocimiento de la RdeP en el Documento Final de la Cumbre Mundial celebrada en 2005 marca un paso importante en su evolución conceptual y normativa. De todas maneras, debemos ser conscientes de que la caracterización de la RdeP en el Documento de 2005 es notablemente distinta de la que figuraba en el informe de la CIISE. Como todo acuerdo fruto de diferentes compromisos⁵¹², el Documento de 2005 supone “una rebaja de varios de los alcances en torno a la RdeP llevados a cabo por la CIISE”⁵¹³.

En primer lugar, los requisitos establecidos en el Documento Final de 2005 para la intervención son mucho más estrictos que en la versión de 2001. El umbral exigido para dar lugar a una intervención militar es mucho más alto, ya que solo cabe en casos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad (párrafo 138 del Documento Final de 2005).

En la misma línea, el Documento Final de la Cumbre Mundial es mucho más restrictivo en lo concerniente a la autoridad competente para autorizar el uso de la fuerza armada. A la luz de este Documento, la intervención colectiva siempre se efectuará a través del Consejo de Seguridad.

Una diferencia que resulta fundamental para nuestro análisis es que el componente preventivo de la RdeP ha quedado notablemente empequeñecido si lo comparamos con el rol esencial que jugaba en el marco de los tres pilares de la RdeP tal y como fueron diseñados por la CIISE. En primer lugar, el Documento de 2005 subraya que cada Estado es responsable de llevar a cabo todas las medidas para ejercer la RdeP. En ese contexto, y como obligación secundaria, la comunidad internacional debe “alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana”⁵¹⁴. En la misma línea, la Asamblea General declara también su intención de ponerse a disposición de los Estados para “crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos”⁵¹⁵. Como podemos ver, la preocupación por la prevención de los conflictos sigue estando presente, pero no con el vigor que lo hacía en la propuesta de la CIISE. Nos encontramos con propuestas muy vagas y sin directrices claras de cómo hacerlas operativas.

512 EATON, J., *op. cit.*, nota 478, p. 782.

513 PATTISON, J., *op. cit.*, nota 6, p. 14.

514 ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *op. cit.*, nota 479, párr. 138.

515 ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *op. cit.*, nota 479, párr. 139.

Un aspecto que es clave en la prevención de un gran número de conflictos actuales es el abordaje de sus causas profundas, que tienen que ver con la pobreza y la desigualdad creciente, con una baja calidad de la gobernanza democrática, con situaciones que se pueden seguir describiendo como neocoloniales⁵¹⁶... Este aspecto de alcance estructural, que sitúa una parte de la responsabilidad en el conjunto de la comunidad internacional y en actores externos tanto estatales como no estatales (papel de empresas multinacionales, por ejemplo, en determinados conflictos donde el acceso a los recursos naturales es un componente esencial) prácticamente desaparece de la formulación de la RdeP que encontramos en el Documento de 2005.

Lo cierto es que la prevención de conflictos sigue generando reacciones y suspicacias en muchos países del Sur global. En primer lugar, ven la prevención como una eventual puerta abierta para una intervención por parte de otros países⁵¹⁷. Aquí no podemos olvidar cómo la doctrina Bush relativa a la Guerra contra el Terrorismo (*War on Terror*) insistió en su derecho a utilizar la fuerza para prevenir la emergencia de ataques contra Estados Unidos. En este sentido, la Guerra de Irak en 2003 es un ejemplo muy ilustrativo de los excesos que puede conllevar una ampliación excesiva de la tradicional legítima defensa, llegando a proponer una “legítima defensa preventiva”.

Por su parte, los países centrales de la comunidad internacional tampoco han puesto la prevención de conflictos como una de sus prioridades, ni desde el punto de vista político ni desde el financiero. Como se ha señalado al respecto, “los países poderosos han sido reacios o incapaces para movilizar el apoyo doméstico necesario para emprender acciones de carácter preventivo en tierras lejanas, a pesar de la creciente conciencia de la interrelación de las amenazas a la seguridad y los impactos externos que pueden conllevar los conflictos internos”⁵¹⁸.

Una última diferencia es que la responsabilidad de reconstruir, que era un elemento de vital importancia en el informe de la CIISE, ni siquiera aparece mencionado en el Documento Final de 2005. Es éste uno de los aspectos más negativos desde el punto de vista preventivo, ya que la reconstrucción es una fase absolutamente esencial para poner las bases de una paz duradera y estable. Si esa reconstrucción no se lleva a cabo adecuadamente, podemos ser testigos de nuevos ciclos de violencia que pueden alimentar nuevos conflictos. El caso de Libia ilustra de una manera muy clara cómo una intervención militar que no vaya acompañada de una ambiciosa y bien diseñada estrategia de reconstrucción puede ser el caldo de cultivo idóneo

516 CARNEGIE COMMISSION ON PREVENTING DEADLY CONFLICT, *Preventing Deadly Conflict. Final Report*, Washington, D.C., 1997.

517 BELLAMY, A.J., *op. cit.*, nota 488, p. 138.

518 INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE, *Conflict Prevention and the Responsibility to Protect*, IPI Blue Paper No. 7, New York, 2009, p. 8.

para la inestabilidad, la falta de gobernabilidad, la rivalidad étnica, la ausencia de un desarrollo económico equilibrado, la emergencia de diversas formas de terrorismo y de redes de tráfico de seres humanos, lo que puede acabar abonando nuevos escenarios de conflicto. La íntima relación entre prevención y reconstrucción era uno de los aspectos más positivos del informe de la CIISE sobre la RdeP, pero desgraciadamente no lo encontramos tan presente en el Documento de 2005.

Lo cierto es que, a pesar de estas significativas diferencias, la inclusión de la RdeP en el Documento Final de la Cumbre Mundial fue un logro nada desdeñable. Tal y como figura en este Documento, la RdeP descansa en tres pilares esenciales:

Responsabilidad primordial del Estado a la hora de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica o los crímenes contra la humanidad, incluyendo la prevención de dichos crímenes.

La comunidad internacional asume el compromiso de animar y ayudar a los Estados a cumplir con las obligaciones que derivan de su responsabilidad de proteger.

La comunidad internacional, tras el agotamiento de las medidas diplomáticas, humanitarias y otros medios pacíficos, se declara preparada para “adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por conducto del Consejo de Seguridad..., en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si se demuestra que los medios pacíficos son inadecuados y que las autoridades nacionales no protegen manifiestamente a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”⁵¹⁹.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

La RdeP no se puede considerar como una total innovación en el Derecho Internacional contemporáneo, dado que podemos interpretarla como una emanación de principios ya existentes del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Por lo tanto, la RdeP se puede concebir como parte del proceso de desarrollo progresivo del sistema jurídico internacional. La principal contribución de la RdeP es una nueva perspectiva a la siempre conflictiva relación entre la soberanía del Estado y la protección de los derechos humanos. La *soberanía como responsabilidad* es un nuevo prisma a través del cual podemos mirar tanto la responsabilidad del Estado como la responsabilidad de la comunidad internacional frente a violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos.

519 ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *op. cit.*, nota 479, párr. 139.

La RdeP debería ser vista esencialmente como un imperativo político para movilizar a los Estados y a la comunidad internacional en aras de prevenir el sufrimiento y reaccionar a tiempo y de una manera efectiva ante crímenes tales como el genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica o los crímenes contra la humanidad.

Hemos asistido a algunos desarrollos prometedores desde 2005 en cuanto a la utilización de la RdeP por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y por algunas organizaciones regionales como principio fundacional para la adopción de medidas tanto coercitivas como no coercitivas en casos de violaciones graves a la dignidad humana. Sin embargo, debemos admitir que la doctrina de la RdeP está todavía plagada de indeterminación conceptual, falta de consenso internacional y escepticismo político por parte de muchos Estados. La manera como la prevención y la reconstrucción se han desdibujado en el Documento de 2005 resulta uno de los aspectos más decepcionantes, como hemos demostrado en este artículo. Tanto la prevención como la reconstrucción post-conflicto son elementos clave para una adecuada resolución de un conflicto, poniendo bases sólidas para la consolidación de la paz y para evitar nuevos ciclos de violencia.

Las dificultades se han intensificado desde la intervención militar en Libia en 2011 para la protección de la población civil, lo que está afectando la forma como la comunidad internacional (no) está reaccionando a los crímenes contra la humanidad que se siguen cometiendo en Siria a la hora de escribir estas líneas. La implementación de la RdeP en Libia ha demostrado claramente que el abuso del mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas puede erosionar el consenso internacional y minar la credibilidad de la comunidad internacional en lo concerniente a la RdeP. Me temo que son los indefensos civiles sirios quienes están pagando el precio más alto por la ausencia de consenso y las inconsistencias de las respuestas de la comunidad internacional a las atrocidades en masa.

LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y LA RESPONSABILIDAD DE NO VETAR

CONFLICT PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY NOT TO VETO

Beatriz VÁZQUEZ RODRÍGUEZ⁵²⁰

Resumen

Si bien uno de los propósitos más importantes de las Naciones Unidas es la prevención de los conflictos, tal como establecen el Preámbulo y el art. 1.1 de la Carta de San Francisco, en la actualidad existen factores que impiden la efectiva acción preventiva del Consejo de Seguridad como es el uso irresponsable del derecho de veto de sus miembros permanentes. La aparición del principio de la responsabilidad de proteger ha incentivado y enriquecido los debates sobre temáticas sensibles en el ámbito de la prevención y gestión de los conflictos. Una de ellas es la cuestión de la restricción del uso del veto, que se presenta como un *gentlemen's agreement* entre los miembros del Consejo de Seguridad con el objetivo de limitar el veto a proyectos de resolución que intenten poner fin a situaciones de crímenes masivos. El objeto de esta contribución es analizar las diversas iniciativas que promueven la limitación del veto, considerar las alternativas a los procedimientos formales para su puesta en marcha y valorar si esta iniciativa supone una oportunidad idónea para hacer avanzar la agenda del sostenimiento de la paz.

520 Doctora en Derecho Internacional Público, Profesora Asociada de Derecho Internacional Público (Universidad de Oviedo). Todas las páginas web de referencia han sido consultadas por última vez el 10 de agosto de 2017.

Palabras clave: Consejo de Seguridad; Prevención de conflictos; Responsabilidad de proteger; Responsabilidad de no vetar; Veto.

Abstract

One of the most important purposes of the United Nations is conflict prevention, as set out in the Preamble and art. 1.1 of the Charter of San Francisco, however, one of the factors impeding the effective preventive action of the Security Council is the irresponsible use of the right of veto of its permanent members. The emergence of the principle of the responsibility to protect has encouraged the debates on sensitive issues in the area of conflict prevention and resolution. One of them is the issue of restricting the use of the veto, which is presented as a *gentlemen's agreement* among members of the Security Council with the aim of limiting the veto to draft resolutions that seek to end situations of mass crimes. The purpose of this contribution is to analyze the various initiatives that promote veto limitation, to consider alternatives to formal procedures for its implementation, and to assess whether this initiative is an appropriate opportunity to advance the sustaining peace agenda.

Key words: Security Council; Conflict prevention; Responsibility to protect; Responsibility not to veto; Veto.

1. Los intentos de establecer límites al veto

Según ha expresado el actual Secretario General en su discurso de investidura el pasado mes de diciembre:

“Nuestra deficiencia más grave, y me refiero aquí a toda la comunidad internacional, es nuestra incapacidad de prevenir las crisis (...). La prevención no es un concepto novedoso: es lo que los fundadores de Naciones Unidas nos pidieron que hiciéramos”⁵²¹.

Desde esa perspectiva, es verdad que en los últimos años las Naciones Unidas se han dotado de una serie de herramientas para tratar de cumplir con su responsabilidad colectiva, como es el caso del principio de la responsabilidad de proteger. Sin embargo, desde que se comenzó a construir esta noción la sombra del derecho de veto en el Consejo de Seguridad ha planeado sobre ella. La práctica de este órgano ha venido a confirmar que este

521 Discurso del Secretario General electo, António Guterres, en la Asamblea General el día que juró el cargo, 12 de diciembre de 2016: <https://www.un.org/sg/es/content/sg/speeches/2016-12-12/secretary-general-designate-ant%C3%B3nio-guterres-oath-official-speech>.

privilegio puede erigirse como un obstáculo insalvable para implementar la responsabilidad de proteger⁵²².

Esta cuestión de la limitación del veto fue planteada en los trabajos preparatorios para la elaboración del Informe sobre “La responsabilidad de proteger” de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE). En una reunión de alto nivel con miembros del gobierno francés –convocada con el objeto de considerar las posiciones de miembros permanentes del Consejo de Seguridad en la redacción del citado informe– el entonces Ministro de Asuntos Exteriores francés Hubert Védrine propuso un código de conducta para el uso del veto por parte de los cinco miembros permanentes. Según él, “the criteria need to be practical, rather than only “intellectual,” and fairly specific, given the gravity and urgency of the situations necessitating action”⁵²³. Poco después, el Informe sobre la Responsabilidad de Proteger de la CIISE decidió integrar esta cuestión dedicándole su apartado 6, bajo la rúbrica “Legitimidad y derecho de veto”. La Comisión advirtió de los peligros pasados y futuros de la utilización caprichosa del veto ante importantes crisis humanitarias y denunció que era incomprensible que un solo veto pudiera oponerse a la voluntad del resto de la humanidad supeditando la protección de las personas en situaciones de catástrofes humanitarias a los intereses propios de los Estados. En concreto, el informe proponía que:

“los cinco miembros permanentes (...) deberían acordar un “código de conducta” sobre la utilización del derecho de veto cuando sea 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”⁵²⁴.

Esta propuesta sobre la cuestión del veto recogida en el informe de la CIISE tuvo una relativa acogida en posteriores informes sobre la responsabilidad de proteger. El Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas,

522 VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, B., La responsabilidad de proteger: entre imperativo moral y norma jurídica, Oviedo, 1ª ed., Ediuno, 2017 (en prensa).

523 Roundtable consultation with French Government officials and Parliamentarians, May 23, 2001, The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background. Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, Ottawa, 2001, p. 379.

524 Informe de la CIISE “La Responsabilidad de Proteger”, Development Research Centre, Ottawa, 2001, párr. 6.21, p. 56.

los desafíos y el cambio establecido por el Secretario General en 2004, instó a los miembros permanentes que, a título individual, se comprometiesen a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos a gran escala de los derechos humanos⁵²⁵. Del mismo modo, en la tercera revisión del proyecto de Documento Final para la Cumbre de 2005 presentado por el Presidente de la Asamblea General, se invitaba a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad “to refrain from using the veto in cases of genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”⁵²⁶. Sin embargo, esta propuesta no encontró reflejo alguno en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005.

A raíz de los acontecimientos en Siria, y en concreto de los dos primeros vetos dobles de China y Rusia, el debate sobre esta cuestión se llevó a la Asamblea General en mayo de 2012 por el llamado *Small Five*⁵²⁷ que presentó un proyecto de resolución titulado “Aumento de la rendición de cuentas, la transparencia y la eficacia del Consejo de Seguridad”, partiendo de la idea de que las medidas en él recomendadas en ningún caso requerirían la introducción de modificaciones en la Carta de las Naciones Unidas. En concreto, bajo el título “Utilización del Veto”, se invitó a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a que examinasen varias medidas:

“19. Explicar las razones por las que se recurre al veto o se declara la intención de hacerlo, sobre todo en lo que respecta a su coherencia con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional aplicable. Debería distribuirse a todos los Estados miembros de la Organización una copia de la explicación, publicada por separado como documento del Consejo de Seguridad.

20. Abstenerse de utilizar el veto para impedir que el Consejo adopte medidas encaminadas a prevenir o poner fin al genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad⁵²⁸.

21. Establecer la práctica de declarar, en los casos en que corresponda, al votar en contra de un proyecto de resolución presentado al

525 A/59/565, Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, 2 de diciembre de 2004, párr. 256, p. 77.

526 A/59/HLPM/CRP.1/Rev.2, Revised draft outcome document of the High-level Plenary Meeting of the General Assembly submitted by the President of the General Assembly, 5 august 2005, párr. 119, p. 29.

527 Denominación utilizada en contraposición a los P5. Los países pertenecientes a este grupo son: Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza.

528 A pesar de que el principio de la responsabilidad de proteger también ampara las situaciones de “depuración étnica”, este proyecto de resolución se limitó a las situaciones definidas en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Consejo, que ese voto en contra no constituye un veto en el sentido del Artículo 27, párrafo 3 de la Carta”⁵²⁹.

Finalmente, en la última versión del proyecto de resolución⁵³⁰, se decidió suprimir la recomendación 21, ya que aquello generaba dudas a algunas delegaciones sobre si ello implicaría enmiendas a la Carta de las Naciones Unidas.

Este proyecto de resolución fue muy importante, por un lado porque rescató la idea plasmada en el Informe de la CIISE de 2001 sobre la abstención de los miembros permanentes del ejercicio de su derecho a veto para impedir o prevenir situaciones de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad y por otro lado, porque reprodujo un elemento del documento propuesto por el gobierno de Brasil titulado “la Responsabilidad al Proteger”, el relativo a la necesidad de informar a todos los miembros de las Naciones Unidas de las actuaciones que impliquen el uso de la fuerza armada, desarrollándolo en este caso para el supuesto concreto de una situación de veto. Paul Seger, el entonces representante suizo ante Naciones Unidas, afirmaba que, “si el sentido común fuera verdaderamente el denominador común de la Asamblea, este proyecto de resolución se aprobaría fácilmente por consenso”⁵³¹. Sin embargo, la propuesta levantó mucha polémica en el seno de la Asamblea General y varias delegaciones manifestaron su incapacidad para tomar una decisión sobre el texto por lo que solicitaron a sus patrocinadores que se aplazara la decisión final sobre el mismo”⁵³². A la vista de la situación y con el objeto de evitar un complejo debate sobre cuestiones de procedimiento, el *Small Five*, “sorprendido de las emociones que puede evocar una simple resolución”⁵³³, retiró el proyecto.

2. LAS INICIATIVAS PARA LA LIMITACIÓN DEL VETO

529 A/66/L.42/Rev.1, Propuesta de resolución. Aumento de la rendición de cuentas, la transparencia y la eficacia del Consejo de Seguridad, 3 mayo de 2012.

530 A/66/L.42/Rev.2, Propuesta de resolución. Aumento de la rendición de cuentas, la transparencia y la eficacia del Consejo de Seguridad, 15 mayo de 2012.

531 A/66/PV.108, Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, 16 de mayo 2012, p. 6: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/334/80/PDF/N1233480.pdf?OpenElement>.

532 A este respecto véase: LYNCH, C., “Rise of the Lilliputians”, Foreign Policy, 10 May 2010: http://blog.foreignpolicy.com/posts/2012/05/10/rise_of_the_lilliputians; y, SLIM, H., “A propos de la récente proposition française de réforme du droit de véto au Conseil de sécurité”, Sentinelle Bulletin, núm. 362, 20 octobre 2013: http://www.sentinelle-droit-international.fr/bulletins/a2013/20131020_bull_362/bulletin_sentinelle_362.php#610.

533 GA/11234, Switzerland withdraws draft resolution in General Assembly aimed at improving Security Council’s working methods to avoid ‘politically complex’ wrangling, 16 may 2012: <http://www.un.org/press/en/2012/ga11234.doc.htm>.

A pesar de lo anterior, la discusión sobre la moderación del uso del veto no quedó en el olvido, ya que varios Estados, grupos de Estados, organizaciones internacionales y ONG's han seguido considerado que el Consejo de Seguridad no está cumpliendo con sus responsabilidades, particularmente cuando se trata de abordar situaciones de crímenes masivos y por ello han seguido impulsado la cuestión que ha sido tratada de forma paralela en tres importantes iniciativas.

2.1 El código de conducta del ACT Group

Por un lado, nos encontramos con la propuesta de establecimiento de un “Código de Conducta” efectuada por el Accountability, Coherence and Transparency (ACT) Group⁵³⁴ en julio de 2015, que tiene su origen en las propuestas del Small Five que antes comentamos. Los más de ciento diez Estados⁵³⁵ que actualmente participan en esta iniciativa se comprometen a:

*“no votar en contra de un proyecto de resolución plausible que se presente en el Consejo de Seguridad sobre cualquier medida oportuna y decisiva para poner fin al genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra, o prevenir este tipo de crímenes”*⁵³⁶.

El citado código no establece un procedimiento formal para su puesta en marcha, ya que el factor desencadenante “serán los hechos sobre el terreno”. Sin embargo, el Secretario General podría actuar como un enlace de alto nivel para atraer la atención del Consejo sobre las situaciones que reúnan las características concretas. Finalmente, el código no se aplicará solo a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sino a cualquier miembro del Consejo, así como a cualquier Estado que sea o pueda llegar a ser miembro del citado órgano.

No puede dudarse de la importancia de esta iniciativa, en la medida de que al estar abierta a la participación de todos los Estados de la Comunidad Internacional, supone un importante mecanismo de presión a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad ante la opinión pública. Sin embargo, la referencia a limitar el veto a un “proyecto de resolución plausible”⁵³⁷ puede abrir la puerta a la arbitrariedad por parte de miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

534 ACT Group es un grupo interregional formado casi por una treintena de Estados pequeños y medianos que trabajan para la mejora de la rendición de cuentas, la coherencia y la transparencia del Consejo de Seguridad.

535 Hasta el momento, el código de conducta ha sido firmado por 110 Estados miembros y 2 observadores. Véanse los Estados participantes en esta iniciativa en: <http://www.globalr2p.org/media/files/2017-01-25-coc-list-of-supporters.pdf>.

536 A/70/621-S/2015/978, Carta dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Liechtenstein ante las Naciones Unidas, 14 de diciembre de 2015, p. 3.

537 “Credible” en la versión inglesa.

2.2 La iniciativa del grupo The Elders

De otro lado, esta cuestión a la que me vengo refiriendo ha sido tratada por una ONG formada por reputados líderes globales denominada *The Elders*. Es verdad que esta propuesta tiene como objeto una mera reflexión de los miembros permanentes sobre el uso del veto, sin embargo, ello no empaña la importancia de la iniciativa precisamente porque emana de un grupo formado por personalidades de gran impacto en el contexto internacional. En una declaración sobre el fortalecimiento de las Naciones Unidas de febrero de 2015⁵³⁸, el citado grupo instó a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a no usar o amenazar con utilizar su veto en crisis donde las poblaciones están siendo sometidas o amenazadas por situaciones de genocidio u otras atrocidades masivas “sin explicar claramente y en público, qué acción alternativa proponen como una forma creíble y eficiente de proteger a las poblaciones en cuestión”⁵³⁹. Además, según esta iniciativa esta explicación debe referirse a la paz y la seguridad internacionales, y no al interés nacional del Estado que ejerce el veto, ya que cualquier Estado que ejerciese su veto para proteger sus intereses nacionales estaría abusando de su privilegio. Finalmente, esta iniciativa tampoco establece un procedimiento formal para su puesta en marcha, pero también reconoce la relevancia de las relaciones entre el Secretario General y el Consejo de Seguridad.

2.3 La propuesta francesa

Desde octubre de 2013, la cuestión de la limitación del veto ha sido tratada de forma individualizada en una iniciativa francesa. A diferencia del código de conducta establecido por el *ACT Group*, tiene un enfoque inverso. Como apuntamos más arriba, la iniciativa del *ACT Group* trata, mediante el amplio apoyo de los Estados de la comunidad internacional, influir en el comportamiento de los miembros permanentes; sin embargo, la iniciativa francesa –ahora copatrocinada por México– busca que sean los cinco miembros permanentes los que modifiquen su comportamiento⁵⁴⁰.

Desde la celebración del diálogo informal interactivo sobre la responsabilidad de proteger de septiembre de 2013 y también en la apertura del Debate General del 68º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas de ese mismo mes, la delegación francesa afirmó su compro-

538 Strengthening the United Nations, Statement by The Elders, Munich Security Conference, 7 february 2015: http://theelders.org/sites/default/files/2015-04-22_elders-statement-strengthening-the-un.pdf.

539 Strengthening the United Nations, op. cit., p. 3.

540 Algunos se han referido a que: “the ACT Code of Conduct was characterized as “bottom up” approach (...) while the Franco-Mexican approach was characterized as “top down” seeking to change the behavior of the P5 through their own initiative”, Meeting on the reform of the United Nations hosted by the Office for Foreign Affairs of Liechtenstein and The Elders, Vaduz, 5-6 September 2015.

miso para rechazar el uso del veto ante situaciones de violaciones graves y masivas de derechos humanos. Esto es muy relevante porque por primera vez era defendida de una forma tan explícita por uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Así, con ocasión del citado diálogo informal interactivo, la delegación francesa afirmó que:

*“nous réitérons notre souhait de travailler à l’édiction d’un code de conduite par lequel les membres permanents du Conseil de sécurité accepteraient collectivement de renoncer à l’usage de leur droit de veto dans les cas de crimes de masse que la responsabilité de protéger est censée prévenir”*⁵⁴¹.

En la apertura del 68º periodo de sesiones de la Asamblea General, el Presidente de la República Francesa, François Hollande, reafirmó en su discurso su posición con respecto a la limitación del uso del veto reconociendo que:

*“La responsabilité de l’ONU est d’agir. Et chaque fois que notre organisation se révèle impuissante c’est la paix qui en est la première. C’est la raison pour laquelle je propose qu’un code de bonne conduite puisse être défini entre les membres permanents du Conseil de sécurité et qu’en cas de crime de masse, ils puissent décider de renoncer collectivement à leur droit de veto”*⁵⁴².

Posteriormente, en el marco del debate general del 69º periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, el secretario de Asuntos Exteriores de Francia y el canciller mexicano copresidieron una reunión ministerial sobre la restricción del uso del veto en caso de crímenes en masa. Como resultado de esa sesión, ambos firmaron una declaración sobre la restricción del uso del veto en caso de atrocidades masivas⁵⁴³ con el objeto de promover conjuntamente la propuesta y conseguir un mayor número de apoyos. Además, hay que subrayar que la implicación de Francia con su iniciativa va más allá, debido a que la citada delegación se ha comprometido desde 2015 a no utilizar su veto en situaciones en las que se estén conociendo situaciones de atrocidades masivas, ya que para ese Estado el privilegio del veto “ne doit pas être un privilège mais une responsabilité”⁵⁴⁴.

541 United Nations General Assembly, Permanent Representative to the UN at the UN General Assembly interactive dialogue on the “Responsibility to Protect: State responsibility and prevention”, 11 September 2013, p. 3: <http://responsibilitytoprotect.org/France%2013.pdf>.

542 Débat d’ouverture de la 68ème session de l’Assemblée Générale, Intervention de M. François. Hollande, 24 Septembre, 2013: <https://gadebate.un.org/en/68/france>.

543 Reunión de alto nivel sobre “Uso del veto en los casos atrocidades masivas” (presidida conjuntamente por el Ministro de Relaciones Exteriores y Desarrollo Internacional de la República Francesa, y el Ministro Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos), Nueva York, 25 de septiembre 2014: <https://saladeprensa.sre.gob.mx/images/stories/pdf/mxfrs-veto>.

544 Ministerial meeting on the regulation of the use of veto, M. Laurent Fabius, United Nations, 30 September 2015: <http://www.franceonu.org/France-will-from-now-on-absolutely-give-up-using-the-veto-in-the-event-of-mass>.

A diferencia de las anteriores iniciativas, la propuesta francesa sí establece un mecanismo formal para su puesta en marcha como límites a su aplicación. En ese sentido, el establecimiento de este código de conducta supondría que a petición de cincuenta Estados miembros de la Asamblea General, el Secretario General, en virtud del artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas, se pronunciaría sobre si una determinada situación adopta la forma de alguno de los crímenes masivos en cuyo caso los miembros permanentes deberían abstenerse de bloquear cualquier resolución, a no ser que los intereses vitales nacionales de un miembro permanente del Consejo corriesen peligro. Precisamente de esta formulación se derivan dos incógnitas. En primer lugar, ¿cómo se define “atrocidades a gran escala/crímenes masivos”⁵⁴⁵? Este es un concepto que debe perfilarse de manera previa y no es tarea fácil llegar a un acuerdo sobre su interpretación. Según su patrocinador:

*“la declaración de la Cumbre Mundial de 2005 y muchos convenios internacionales, entre los cuales se encuentran la convención de 1948 sobre el genocidio o el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional pueden servir de referencia”*⁵⁴⁶.

En segundo lugar, ¿cómo podrían determinarse el alcance y límites del concepto de “interés vital nacional” establecido en esta cláusula? Podríamos preguntarnos si por ejemplo en el caso sirio, Rusia no podría haber invocado sus intereses nacionales vitales para justificar sus vetos en el Consejo de Seguridad, invalidando ese hipotético código de conducta. Ciertamente, es un gran riesgo dejar abierta la posibilidad a que se justifiquen vetos por intereses vitales nacionales; sin embargo, quizás otra propuesta más ambiciosa no hubiera tenido la mínima posibilidad de ser discutida⁵⁴⁷. En este orden de ideas, se ha apuntado que la solución podría estar en una interpretación por parte de la Corte Internacional de Justicia mediante opinión consultiva para “definir en términos objetivos la figura de “interés vital nacional”, limitando su invocación a algunas situaciones “extremas de legítima defensa” en los que “la supervivencia misma del Estado estuviera en peligro”⁵⁴⁸. Cesáreo Gutiérrez Espada y María José Cervell Hortal, a pesar de

545 En la versión francesa: “atrocités de masse”. Según la propuesta francesa, esta restricción se aplicaría en casos de genocidio, de crímenes contra la humanidad o de crímenes de guerra a gran escala.

546 ¿Por qué quiere Francia restringir el uso del veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas?, France Diplomatie, Ministerio para Europa y Asuntos Exteriores, 2017: <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/organizaciones-internacionales/francia-y-naciones-unidas/article/por-que-quiere-francia-restringir>.

547 Como ha sostenido Laurent Fabius: “To be realistically applicable, this code would exclude cases where the vital national interests of a permanent member of the Council were at stake”, “A Call for Self-Restraint at the U.N.”, The New York Times, 4 October 2013 (cursivas añadidas).

548 SLIM, H., “A propos de la récente proposition française de réforme du droit de véto au Conseil de sécurité”, op. cit. En el mismo sentido véanse: GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger, Siria, la República Centrafricana también, y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad”, Revista Electrónica Iberoamericana, Vol. 7, núm. 2, 2013, p. 9 y

ser críticos con la existencia de esa cláusula de salvaguardia de la cual aconsejan prescindir, consideran la propuesta francesa como algo necesario en este largo camino hacia la implementación del concepto de la responsabilidad de proteger y es que en su opinión:

“El concepto de la responsabilidad de proteger necesita, para poder cumplir con su función, dado como ha sido estructurado, la modificación de los parámetros que rigen el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. (...) la propuesta de Francia (...) constituye una excelente oportunidad de colmar la laguna o cerrar la grieta que la adopción del concepto de la responsabilidad de proteger por los jefes de Estado o de Gobierno de los miembros de las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio implicó. Su adopción (...) daría efecto útil, por fin, al concepto de la responsabilidad de proteger”⁵⁴⁹.

En enero de 2015 tuvo lugar una importante conferencia internacional sobre la iniciativa francesa para la limitación del uso del veto en el Consejo de Seguridad en la que se trataron de perfilar y desarrollar alguna de las incógnitas que se suscitaban respecto al procedimiento formal de aplicación de esta iniciativa. Entre las propuestas más relevantes se hizo mención a las discrepancias que existían respecto a qué situaciones podían quedar amparadas por la aplicación del código de conducta ya que las acepciones en los diferentes documentos de referencia no eran idénticas⁵⁵⁰. También se aportó alguna alternativa a la propuesta francesa para su puesta en marcha, consistente en que entre los como mínimo cincuenta Estados que pueden presentar la petición al Secretario General se incluyan al menos cinco miembros de cada uno de los cinco grupos regionales reconocidos. Además, se propuso establecer un “double trigger” referente a la necesidad de contar también con la aprobación por parte de la Oficina de Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y Responsabilidad de Proteger, de forma que no hubiera dudas de que dicha situación es uno de los supuestos protegidos. Otra de las propuestas que nos parecen interesantes requirió un umbral todavía mayor, planteando la necesidad de una triple confirmación para la activación del citado artículo 99 que provendría –en este supuesto–

GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: Algunos ejemplos recientes”, Revista del IEEEE, núm. 3, 2014, pp. 130–138.

549 GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M.J., “Sobre la propuesta francesa (2013) de reforma del derecho de veto en el Consejo de Seguridad”, REDI, Vol. 66, núm. 1, 2014, pp. 330–331.

550 Mientras que el Grupo de Alto Nivel se había referido a “casos de genocidio y abusos a gran escala de los derechos humanos”, el Secretario General en su informe de 2009, “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, (A/63/677) 12 de enero 2009, había hecho alusión a “en situaciones que sea evidente que no se han cumplido obligaciones relativas a la responsabilidad de proteger”. Finalmente, la propuesta francesa había hecho mención a la aplicación de la limitación del uso del veto a situaciones de “crímenes masivos”, International Conference on Limiting the use of veto at the UN Security Council in the case of mass atrocities, Sciences Po, Paris, 21 January 2015.

de al menos cincuenta miembros de la Asamblea General, de la Oficina de los Asesores Especiales sobre Prevención de Genocidio y Responsabilidad de Proteger y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, evitando así que el Secretario General pudiera ser acusado de actuar de manera parcial.

Precisamente, en los dos últimos informes sobre la responsabilidad de proteger presentados hasta la fecha, elaborados por el ex Secretario General, éste se ha mostrado muy favorable a “toda iniciativa diseñada para mejorar la capacidad del Consejo a la hora de desempeñar sus funciones”⁵⁵¹. En ese sentido, alentó a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a que usen el veto con moderación en situaciones en que se hayan cometido crímenes atroces “según la propuesta del Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la Transparencia, cuya iniciativa ya cuenta con el apoyo de una clara mayoría de Estados Miembros, y de una iniciativa conjunta encabezada por Francia y México”⁵⁵².

3. CONCLUSIONES

Haciendo un balance de las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad en los últimos años, se puede comprobar que la mayor parte de sus sesiones se centran en debatir situaciones de conflicto armado concretas y no sobre la prevención de conflictos a nivel temático con el fin de buscar elementos comunes para gestionar –de manera eficaz y con unos parámetros de actuación– las diferentes situaciones de conflicto. De ahí la importancia de discutir iniciativas sectoriales como las planteadas en el presente trabajo.

La responsabilidad de no vetar representa una importante propuesta *de lege ferenda*⁵⁵³ en relación con el tercer pilar de la responsabilidad de proteger cuya discusión sigue abierta. Estamos de acuerdo en que –pese a las dificultades en su puesta en práctica– es, como señala Cesáreo Gutiérrez Espada, una propuesta tan “útil como oportuna”⁵⁵⁴ que removería uno de los

551 A/69/981-S/2015/500, Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger, 13 de julio de 2015, párr. 63, p. 20.

552 Véase: A/70/999-S/2016/620, Movilización de la acción colectiva: nuevo decenio de la responsabilidad de proteger, 22 de julio de 2016, párr. 49, p. 16.

553 BANTEKA, N., “Dangerous Liaisons: The Responsibility to Protect and the Reform of the U. N. Security Council”, *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 54, núm. 2, 2016, p. 393.

554 GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: Algunos ejemplos recientes”, *op. cit.*, p. 137. En sentido contrario, J. Morris y N. Wheeler, creen que a pesar de la utilidad práctica de la limitación del veto y la evolución del panorama mundial desde 1945, la responsabilidad de proteger es todavía demasiado “pequeña” para cambiar la situación actual, por lo que afirman que “The notion of RN2P must, therefore, be judged to be a responsibility to far”, MORRIS, J., WHEELER, N., “The responsi-

obstáculos que impiden la eficaz acción preventiva del Consejo de Seguridad. En todo caso, debe ponerse de relieve la importancia que tiene el hecho de que esta cuestión siga encontrando apoyo en iniciativas concretas. Cabe resaltar el papel desempeñado por iniciativas como las del grupo *ACT*, que se ha consolidado como un importante lobby con el objeto de llamar la atención de los miembros permanentes para que se comprometan a utilizar el veto de forma responsable. Además, suscita cierto optimismo el hecho de que, a raíz de los vetos en el conflicto sirio, haya sido uno de los miembros permanentes el que ha mostrado un importante compromiso con la creación de un código de conducta sobre la responsabilidad de no vetar ante situaciones de atrocidades masivas. Bien es verdad que quizás no se haga realidad en próximos años, y que tal como está redactado podría suponer todavía un uso caprichoso por parte de los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad; sin embargo, creemos que sería un importante paso para cumplir con las prohibiciones establecidas en normas imperativas de derecho internacional en relación con las situaciones de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. De no hacerlo así, las consecuencias de un uso irresponsable del veto seguirán impidiendo que las Naciones Unidas cumplan su cometido en el ámbito de la prevención de los conflictos, incumpliendo en consecuencia con uno de los propósitos más importantes que se recogen en la Carta de San Francisco.

bility not to veto A responsibility too far?”, en BELLAMY, A., y DUNNE T. (eds.), *The Oxford Handbook of Responsibility to Protect*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 241.

CRISIS HUMANITARIAS PRODUCIDAS POR DESPLAZAMIENTOS MASIVOS: PROTECCIÓN INTERNACIONAL, RESPUESTA TEMPRANA Y TENSIONES INTERESTATALES

HUMANITARIAN CRISIS CAUSED BY MASSIVE DISPLACEMENTS: INTERNATIONAL PROTECTION, EARLY RESPONSE AND INTER-STATE TENSIONS

Fernando ARLETTAZ⁵⁵⁵

Resumen

El Derecho Internacional de los Refugiados se encuentra poco preparado para hacer frente a flujos masivos. La naturaleza estatal de la protección y la compleja cuestión de la determinación individual de las circunstancias de los solicitantes dificultan una respuesta rápida. Por otro lado, la percepción de ciertos actores internos sobre una inequitativa distribución internacional de las cargas lleva en ocasiones a que algunos Estados adopten posiciones defensivas que reducen su contribución a los esfuerzos de protección. La presente comunicación identifica tres caminos (existentes pero insuficientes) emprendidos en Derecho Internacional para dar una respuesta temprana a las crisis provocadas por los flujos masivos. En primer lugar, los sistemas de protección de carácter temporal, que deberían cumplir un rol fundamental hasta tanto se encontraran soluciones de mediano plazo. En

555 Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Facultad de Derecho (Universidad de Buenos Aires, Argentina).

segundo lugar, los mecanismos de distribución de la responsabilidad, que pueden también tener un papel importante en la gestión de las crisis. En tercer lugar, el papel de las agencias internacionales tanto en la adopción de medidas de respuesta temprana como en la coordinación de los esfuerzos de los Estados.

Palabras clave: Refugiados; Respuesta temprana; Protección temporal; Burden-sharing.

Abstract

The International Law of Refugees is ill-equipped to cope with mass flows. The State nature of the protection and the complex issue of the individual determination of the circumstances of the applicants make it difficult to give a quick response. On the other hand, the perception of certain internal actors about the unfair character of the international distribution of charges sometimes leads some States to adopt defensive positions that reduce their contribution to protection efforts. This communication identifies three (real but insufficient) ways undertaken in International Law to provide an early response to crises caused by mass flows. First, temporary protection systems, which should play a fundamental role until medium-term solutions are found. Second, protection distribution mechanisms, which are also important in crisis management. Third, the role of international agencies in both the adoption of early response measures and in the coordination of the efforts of States.

Key words: Refugees; Early response; Temporary protection; *Burden-sharing*.

1. INTRODUCCIÓN: DESPLAZAMIENTOS MASIVOS DE PERSONAS Y PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La dimensión de algunas crisis humanitarias provocadas por catástrofes naturales, conflictos armados internos o internacionales o situaciones de violencia generalizada está en la raíz de gran parte de los desplazamientos masivos de personas a través de las fronteras estatales. La gestión de estos flujos adquiere fundamental importancia en orden a evitar una segunda crisis humanitaria, que se superpone con frecuencia a la original, derivada de la falta de infraestructura de acogida básica, la insuficiencia de los mecanismos nacionales para la aplicación de los diversos estatutos de protección internacional o la ausencia de una adecuada coordinación internacional de la gestión de la crisis.

El régimen internacional de los refugiados y otras personas necesitadas de protección se encuentra poco preparado para hacer frente a flujos masivos. En primer lugar, el principal instrumento internacional en la materia (la Convención sobre el estatuto de los refugiados⁵⁵⁶) se basa en la protección de las personas necesitadas sobre una previa determinación individual y concreta de esa necesidad de protección. El funcionamiento del régimen de la Convención requiere la previa determinación de la identidad y de las circunstancias de los solicitantes, lo que dificulta una respuesta rápida y eficiente en situaciones de urgencia.

Por otro lado, el régimen de la Convención tiene carácter estrictamente estatal. Más allá de algunas genéricas menciones a la necesidad de cooperación internacional, la Convención no contiene ningún mecanismo específico de cooperación entre los Estados que haga que, ante un flujo masivo de personas, sea posible dar una respuesta rápida y concertada, evitando de este modo que la decisión de otorgar o no protección internacional (y, en su caso, la decisión sobre qué tipo de protección internacional acordar) recaiga sobre un único sujeto internacional o sobre un número reducido de estos sujetos. En general, en tales casos son los Estados cercanos a la región expulsora de población los que deben hacer frente a la compleja problemática de la acogida de esas personas.

La falta de mecanismos de coordinación se vuelve todavía más grave si se tiene en cuenta la existencia de una tendencia común a los países industrializados a erosionar la protección internacional por medio de medidas restrictivas que desincentivan a los solicitantes de asilo⁵⁵⁷. Esta tendencia se da en el contexto de las preocupaciones por la migración irregular y la seguridad, y se agudiza en casos de afluencia masiva. Por otro lado, las causas que promueven las migraciones económicas están estrechamente vinculadas a las causas que promueven las migraciones forzadas y la distinción entre migrantes económicos y personas necesitadas de protección internacional no es siempre totalmente clara⁵⁵⁸. En este contexto, las suspicacias de los Esta-

556 Convención sobre el estatuto de los refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.

557 Véanse KNEEBONE, S., "Introduction", en KNEEBONE, S. (ed.), *Refugees, Asylum Seekers and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 1-30; GIBNEY, M.J., "Forced Migration, Engineered Regionalism and Justice between States", en KNEEBONE, S. y RAWLINGS-SANAELI, F. (eds.), *New Regionalism and Asylum Seekers: Challenges Ahead*, Oxford, Berghahn Books, 2007, pp. 55-77; y, ALEINIKOFF, T.A., "State Centred Refugee Law: From Resettlement to Containment", *Michigan Journal of International Law*, vol. 14, 1992, pp. 120-138.

558 Véase CASTLES, S., "The Migration-Asylum Nexus and Regional Approaches", en KNEEBONE, S. y RAWLINGS-SANAELI, F. (eds.), *New Regionalism and Asylum Seekers: Challenges Ahead*, Oxford, Berghahn Books, 2007, pp. 25-42.

dos sobre la posibilidad de que entre las personas necesitadas de protección se *filtran* migrantes económicos incrementan sus reticencias a otorgar protección en situaciones de crisis.

Como se ha puesto correctamente de manifiesto, los refugiados se encuentran en una zona gris entre las exigencias humanitarias de dar protección y el principio de soberanía estatal (con sus consecuencias de supremacía territorial y auto-preservación)⁵⁵⁹. La presente comunicación identifica tres caminos emprendidos en Derecho Internacional para dar una respuesta temprana a las crisis provocadas por los flujos masivos. Estos caminos aspiran, idealmente, a mejorar la suerte de las personas afectadas y a facilitar la cooperación internacional, lo que indirectamente debería tender a reducir las fricciones entre los actores involucrados.

2. TRES VÍAS PARA HACER FRENTE A LOS DESPLAZAMIENTOS MASIVOS

2.1 La protección temporal

La puesta en funcionamiento de mecanismos ágiles de protección de carácter temporal debería cumplir un rol fundamental hasta tanto se encontraran soluciones de mediano plazo (reconocimiento del estatuto de refugiado o de otra protección equivalente en el Estado en que la persona se encuentra, reasentamiento en un tercer Estado, repatriación voluntaria si las circunstancias lo permiten). Esta forma de protección, aunque sea por un plazo breve y de contenido limitado, debería basarse en exigencias formales mínimas y procedimientos acelerados. El avance del Derecho Internacional en esta materia, sin embargo, es todavía limitado: predominan los instrumentos de *soft law* o bien de derecho *duro* pero con obligaciones estatales redactadas en términos muy genéricos.

La Convención sobre el estatuto de los refugiados contiene dos disposiciones que permiten otorgar cierta protección mínima a determinadas personas y que adquieren particular relevancia en casos de afluencia masiva. La primera disposición es la de su art. 33, que contiene, como es sabido, el principio de no devolución. Según su primer párrafo, “ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”⁵⁶⁰.

559 GOODWIN-GILL, G. y MCADAM, J., *The Refugee in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 1.

560 Sobre este principio véanse, entre muchos otros trabajos, LAUTERPACHT, E. y BETHLEHEM, D., “Avis sur la portée et le contenu du principe de non-refoulement”, en FELLER, E., TÜRK, V. y NICHOLSON, F. (dirs.), *La protection des réfugiés en droit international*, Bruselas,

En situaciones de desplazamiento masivo, sin embargo, los Estados tienen a interpretar sus obligaciones de modo altamente restrictivo, de modo que se ha llegado en algunos casos a sostener la tesis según la cual el principio de no devolución no sería aplicable ante tales situaciones. Esta perspectiva parecería verse confirmada por el segundo apartado del art. 3 de la Declaración sobre asilo territorial⁵⁶¹, según el cual resultan posibles las excepciones al principio de no devolución “sólo por razones fundamentales de seguridad nacional o para salvaguardar a la población, *como en el caso de una afluencia en masa de personas*”.

La posición restrictiva, sin embargo, tiende a ser vista con desconfianza por buena parte de la doctrina especializada, que recuerda que la Declaración no tiene carácter vinculante y que la excepción de los desplazamientos masivos no viene confirmada por ningún pasaje de la Convención de 1951 ni por ninguna otra regla internacional convencional o consuetudinaria⁵⁶². En el mismo sentido, el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha indicado expresamente que “en caso de llegadas masivas, las personas que buscan asilo deben ser admitidas en los Estados en los que primero han buscado refugio, y si el Estado respectivo no está en condiciones de admitirlas de modo durable, debe de todas formas admitirlas, aunque sea a título temporal, y ofrecerles su protección”. Esto supone que, “en todos los casos, el principio fundamental de no devolución –incluso el no rechazo en frontera– debe ser escrupulosamente respetado”⁵⁶³.

Así, en casos de afluencia masiva, el principio de no devolución obligaría a los Estados a admitir al menos a título provisional a las personas que buscan protección. Claro que esta conclusión debe entenderse como sometida a la condición de que tales personas provengan directamente de un territorio en el que su vida o libertad esté amenazada. Porque si luego de salir de tal territorio han ingresado al territorio de otro Estado en el que no existe tal amenaza e intentan, a partir de él, llegar al territorio de un tercer Estado, este último podría negarles la entrada sin violar el principio de no devolución.

Evidentemente, la prohibición de devolución no implica de ningún modo la obligación del Estado de otorgar asilo (u otro título jurídico equiva-

Larcier, 2008, pp. 117–220; GOODWIN-GILL, G. y MCADAM, J., *op. cit.*, nota 559, capítulo 5 (“Non-refoulement in the 1951 refugee convention”).

561 ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 2312 (XXII) sobre el Asilo Territorial, de 14 de diciembre de 1967.

562 LAUTERPACHT, E. y BETHLEHEM, D., *op. cit.*, nota 560, párrs. 103–111.

563 ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, COMITÉ EJECUTIVO, *General Conclusion on International Protection No. 22 (XXXII): Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx*, 1981, UN Doc. A/37/12/Add.1, párrs. II.A.1 y II.A.2. La traducción es nuestra.

lente) que permita al refugiado residir legalmente en su territorio. Esto no obstante, el Alto Comisionado para los Refugiados ha elaborado una lista de derechos que *deberían* ser reconocidos a las personas temporalmente acogidas en casos de afluencia masiva, y entre los que se cuentan el goce de los derechos civiles fundamentales y la asistencia en materia de alimentación, vivienda y sanidad básica⁵⁶⁴.

El Consejo de Europa también ha recomendado la adopción de medidas de protección temporal para casos de flujos masivos y repentinos. Según el preámbulo de la Recomendación R(2000)9 del Comité de Ministros, la protección temporal es una medida práctica y excepcional, limitada en el tiempo y que complementa el régimen de la Convención de 1951, de modo que el otorgamiento de protección temporal no debería perjudicar el reconocimiento del estatuto de refugiado bajo ese régimen.

Según el punto 1 de la mencionada Recomendación, las personas con necesidad de protección internacional deberían ser admitidas en el primer Estado en el que han buscado protección y con formalidades mínimas, sin que esta primera admisión perjudique la posibilidad de una subsecuente admisión en un tercer Estado. Las medidas de protección temporal podrían cesar si las circunstancias en el país de origen han cambiado de tal modo que es posible el retorno en seguridad y dignidad de las personas temporalmente protegidas (punto 9). Si luego de un largo periodo la situación en el país de origen no ha cambiado, la protección temporal también puede cesar si se ofrecen, en el país de acogida, soluciones de largo plazo para las personas protegidas (punto 10).

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa también ha hecho llamamientos a los Estados miembros, en repetidas ocasiones, a proveer ayuda humanitaria de urgencia a las personas que llegan en los nombrados casos de afluencia masiva. El respeto al principio de no devolución exigiría, entre otras cosas, permitir el acceso al territorio⁵⁶⁵.

En el ámbito africano, la Convención de la OUA por la que se regulan aspectos específicos de problemas de los refugiados en África⁵⁶⁶ establece que cuando un refugiado no tiene reconocido un derecho a residir en un país de asilo *puede recibir* protección temporal en el primer Estado en el que se pre-

564 ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, COMITÉ EJECUTIVO, *op. cit.*, nota 563, párr. II.B.2.

565 ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA, Resolution 1637(2008), *Europe's boat people: mixed migration flows by sea into southern Europe*; ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA, Resolution 1805 (2011), *The large-scale arrival of irregular migrants, asylum seekers and refugees on Europe's southern shores*; ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA, Resolution 1820(2011), *Asylum seekers and refugees: sharing responsibilities in Europe*.

566 OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, aprobada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su sexto período ordinario de sesiones (Addis Abeba, 10 de setiembre de 1969).

sentó como refugiado hasta tanto se adopte un acuerdo para su reasentamiento (art. II-5). La redacción de la disposición deja en claro que no existe un deber de los Estados de otorgar esa protección.

Como puede notarse, el defecto más grande de ambas soluciones regionales (la europea y la africana) es que o bien están plasmadas en instrumentos de *soft-law* que carecen de fuerza jurídica vinculante, o bien están plasmadas en instrumentos convencionales pero de modo excesivamente flexible, es decir, sin imponer deberes concretos a los Estados.

Desde un punto de vista estrictamente normativo, el ejemplo más avanzado de soluciones de emergencia es el estatuto de protección temporal adoptado por la UE para casos de afluencia masiva. Según el art. 78 del Tratado de Funcionamiento de la UE, la Unión debe desarrollar una “política común en materia de asilo, protección subsidiaria y *protección temporal* destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución” (inc. 1). A estos efectos, el Parlamento y el Consejo deben adoptar las “medidas relativas a un sistema europeo común de asilo” (inc. 2), que incluyan, entre otras cosas, *un sistema común de protección temporal* de las personas desplazadas, *en caso de afluencia masiva* (inc. 2.c).

En este contexto se ha adoptado la Directiva de protección temporal⁵⁶⁷, que tiene un doble objetivo: establecer normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y fomentar un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (art. 1). Las personas desplazadas son “los nacionales de un tercer país o apátridas que hayan debido abandonar su país o región de origen, o que hayan sido evacuados [...] y cuyo regreso en condiciones seguras y duraderas sea imposible debido a la situación existente en ese país [...]” (art. 2.c). La afluencia masiva, por su parte, es la llegada “de un número importante de personas desplazadas” (art. 2.d). La existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas debe ser constatada por una decisión del Consejo adoptada por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión (art. 5.1). Esta decisión debe incluir el número de personas que cada Estado miembro acogerá, de acuerdo con las disponibilidades manifestadas por esos Estados, que deben actuar “con espíritu de solidaridad comunitaria” (art. 25.1).

La duración de la protección es de un año, aunque se prorroga de manera automática por periodos de seis meses durante un plazo máximo de un año (art. 4.1), salvo que una decisión del Consejo constate que “la situación en el

567 Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO, L 212, 7 de agosto de 2001).

país de origen permite, de forma duradera, el regreso seguro de las personas a las que se otorgó la protección temporal, respetando debidamente los derechos humanos y las libertades fundamentales y cumpliendo con sus obligaciones en materia de no devolución” (art. 6). Si vencido el plazo máximo persisten los motivos para la protección temporal, el Consejo puede decidir prorrogar esa protección durante un año más (art. 4.2).

Las personas acogidas a la protección temporal tienen derecho a un permiso de residencia (art. 8.1) y a ejercer una actividad retribuida por cuenta propia o ajena (art. 12). Tienen también derecho a un alojamiento adecuado (art. 13.1), a atención médica, y a asistencia social y alimentación cuando no dispongan de recursos suficientes (art. 13.2). Los menores de 18 años deben poder acceder al sistema de educación en las mismas condiciones que los nacionales del Estado de acogida (art. 14.1). También existe un derecho a la reagrupación familiar para los miembros de las familias ya constituidas en el país de origen (art. 15).

Las personas desplazadas pueden eventualmente ser, pero no es necesario que sean, *refugiados* en el sentido del art. 1.A de la Convención de Ginebra. De hecho, no es necesario que las personas que vayan a acogerse a la protección temporal se encuentren ya en el territorio de un Estado miembro. Es posible que las personas se desplacen hacia la UE con el objetivo de acogerse a la protección temporal y, en tal caso, el Estado en cuyo territorio vayan a ser acogidas debe ofrecer “todas las facilidades para la obtención de los visados necesarios, incluidos los visados de tránsito” (art. 8.3).

El estatuto de protección temporal se entiende “sin perjuicio del reconocimiento del estatuto de refugiado de conformidad con la Convención de Ginebra” (art. 3). Por ello es que las personas acogidas a la protección temporal tienen el derecho de “presentar una solicitud de asilo en cualquier momento” (art. 17.1), aunque los Estados miembros pueden disponer “que no pueda acumularse el beneficio de la protección temporal con el estatuto de solicitante de asilo cuando se esté estudiando la solicitud” (art. 19.1)⁵⁶⁸.

2.2 La distribución de la responsabilidad de dar protección

Como lo ha puesto de manifiesto el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado para los refugiados, un flujo masivo de refugiados puede “colocar una carga indebidamente pesada sobre ciertos países”, por lo que la cooperación internacional es requerida para hacer frente a este tipo de situaciones. En este sentido, los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para asistir a aquellos Estados que han admitido demandantes de asilo en situaciones de flujos a gran escala. Tal acción debería ser adoptada “bilateral

568 Sobre la Directiva véase BEIRENS, H., MAAS, S., PETRONELLA, S. y VAN DER VELDEN, M., *Study on the Temporary Protection Directive*, Bruselas, Comisión Europea, 2016.

o multilateralmente, a nivel regional o universal”; las medidas concretas en el contexto de estos acuerdos de *burden-sharing* deberían estar adaptadas a la situación, incluyendo asistencia de emergencia, financiera y técnica, así como otra asistencia que vaya más allá de la situación de crisis en busca de soluciones durables⁵⁶⁹.

La Convención de 1951, a pesar de reconocer en su preámbulo que “la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional”, no dispone ningún mecanismo concreto de distribución de responsabilidad entre los Estados parte. Tímidamente, el art. 35 establece que los Estados parte “se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere”. Pero ninguna cláusula de la Convención prevé mecanismos de *burden-sharing*, ni para situaciones *normales* ni para situaciones de desplazamientos masivos.

A nivel regional también han existido llamamientos a la solidaridad frente a situaciones de desplazamiento masivo. Así, el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha enfatizado que la solidaridad internacional es clave en la gestión de situaciones de flujos masivos y repentinos y que los Estados miembros deberían cooperar “en espíritu de solidaridad internacional y en un esfuerzo para aliviar la carga que recae sobre los Estados de acogida”. Tal cooperación debería darse, por un lado, entre “los diferentes Estados de acogida con el propósito de brindar protección temporal” y, por otro lado, entre “los Estados de acogida y los Estados de origen para el regreso seguro y digno” de las personas desplazadas⁵⁷⁰. Una posición semejante ha adoptado la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, al reconocer que la llegada masiva de personas a las costas del sur de Europa requiere soluciones que prevean un reparto colectivo de la responsabilidad⁵⁷¹ y que por ello los Estados deben proveer asistencia a los países en necesidad, en particular los que se enfrentan a flujos de gran escala⁵⁷².

En otro sistema regional, frente a la crisis humanitaria en Haití, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que los Estados tienen una obligación de cooperar entre sí y que aquellos Estados que, en razón

569 ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, COMITÉ EJECUTIVO, *op. cit.*, nota 563, párr. II.B.2.

570 COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA, Recommendation R(2009)9, punto 6.

571 ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA, Resolution 1805/2011, *cit.*, nota 565, punto 12.1.

572 ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA, Resolution 1820/2011, *cit.*, nota 565, punto 15.2.

de la mayor cantidad de personas que reciben, sufren una mayor carga en sus presupuestos e infraestructuras, tienen derecho a recibir asistencia de la comunidad internacional⁵⁷³. De modo todavía más general, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados⁵⁷⁴, adoptada por los países americanos, llama la atención sobre la necesidad de cooperación internacional en esta materia.

Algo parecido sucede en el derecho regional africano. Según la Convención de la OUA sobre aspectos específicos de los refugiados en África, cuando un Estado miembro tenga dificultades para seguir concediendo asilo a los refugiados, ese Estado “podrá hacer un llamamiento a los demás Estados miembros, tanto directamente como por conducto de la OUA, y los demás Estados miembros, con espíritu de solidaridad africana y de cooperación internacional, adoptarán las medidas apropiadas para aliviar la carga de dicho Estado miembro concediendo ellos mismos el derecho de asilo” (art. 2.4).

El problema evidente en los tres sistemas regionales es que en ninguno de ellos se establece ni una obligación concreta ni un mecanismo para determinar concretamente esa obligación frente a situaciones de afluencia masiva. Existen afirmaciones genéricas, muchas (aunque no todas) contenidas en instrumentos de *soft-law*, pero ninguna disposición que obligue a medidas específicas. La respuesta que den los Estados queda librada a su propia apreciación discrecional y a su voluntad de cooperar.

El ejemplo más acabado de sistema de *burden-sharing* que implica la adopción de medidas concretas es, evidentemente, el adoptado al interior de la UE. Como ya dijimos, según el art. 78 del Tratado de Funcionamiento de la UE, el Parlamento y el Consejo deben adoptar las “medidas relativas a un sistema europeo común de asilo” (inc. 2). Éstas deben incluir criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria (inc. 2.e). Ese mismo artículo prevé las situaciones excepcionales, al establecer que si “uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países”, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento, podrá adoptar “medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados” (inc. 3). Hay que tener además en cuenta que las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración y su ejecución han de regirse “por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero” (art. 80).

573 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Haití, OEA/Ser.L/V.88 Doc. 10 rev., de 9 de febrero de 1995.

574 Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada por el Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

El régimen de distribución previsto en el Reglamento de Dublín para la determinación del Estado miembro de la UE responsable del examen de una solicitud de protección internacional⁵⁷⁵, aunque no tenga como su finalidad principal la gestión de crisis humanitarias, debería al menos indirectamente contribuir a ello. Es indudable que una distribución solidaria de la carga de dar protección es fundamental tanto para el resguardo de las personas necesitadas como para reducir las tensiones que podrían surgir de la percepción estatal del carácter inequitativo de esa distribución.

Sin embargo, estudios recientes demuestran que el sistema de Dublín está muy lejos de garantizar este objetivo y la Comisión Europea analiza su modificación. El régimen actualmente en vigor (*Dublín III*) coloca una mayor carga en la evaluación de las solicitudes de asilo en los Estados de primera entrada, por lo que los Estados próximos a las zonas de origen de los flujos reciben una carga desproporcionada. El *sistema de Dublín* ha recibido en efecto fuertes críticas por establecer una distribución inequitativa, inefectiva y costosa⁵⁷⁶.

Más específicamente, el Reglamento de Dublín incluye también un mecanismo de “alerta rápida, capacidad de respuesta y gestión de crisis” para casos de riesgo de presión especial sobre el sistema de asilo de un Estado miembro o problemas en el funcionamiento del sistema de asilo de un Estado miembro (art. 33). Sin embargo, el mecanismo es muy limitado en su alcance y se reduce a la solicitud que debe hacer la Comisión al Estado conernido para que presente un plan de acción preventivo o un plan de acción de gestión de crisis y el seguimiento posterior de la ejecución de ese plan.

2.3 La intervención de las agencias internacionales

En tercer lugar, finalmente, debe mencionarse el papel de las agencias internacionales tanto en la adopción de medidas de respuesta temprana como en la coordinación de los esfuerzos de los Estados.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha adoptado un *Emergency Handbook* en el que se describen mecanismos de alerta temprana que incluyen análisis de riesgo, acciones de preparación y planes de contingencia para situaciones de crisis⁵⁷⁷. Se trata de una guía orientada

575 Reglamento (UE) 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO, L 180, de 29 de junio de 2013).

576 Hemos estudiado el tema en ARLETTAZ, F., *La UE y la crisis humanitaria en el Mediterráneo. ¿Quién tiene la obligación de dar protección?*, Zaragoza, Seminario de Investigación para la Paz, 2016.

577 ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, *Emergency Handbook*: <https://emergency.unhcr.org/>.

al personal que trabaja para el Alto Comisionado y, obviamente, el documento carece del carácter de fuente de obligaciones para los Estados. Sin embargo, puede ser visto como una interesante descripción de *buenas prácticas* en esta materia.

En el ámbito de la UE, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo provee asistencia temporal a los Estados en caso de presión particular sobre un sistema nacional de asilo, que puede incluir el procesamiento de las solicitudes de asilo a través de la denominada *hotspot approach* de la Agenda Europea sobre Migración⁵⁷⁸. El despliegue de los *hotspots* con asistencia de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo se ha centrado en actividades de registro, identificación, toma de huellas digitales y recogida de información, así como de asistencia en operaciones de retorno⁵⁷⁹.

En términos generales puede decirse que si bien estas agencias pueden jugar un papel altamente positivo en la respuesta a las crisis, su principal limitación proviene del carácter esencialmente estatal que todavía revisite el régimen internacional de refugiados y otras personas necesitadas de protección.

3. ENTRE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS NECESITADAS Y LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS INTERESTATALES

Como hemos visto, el desarrollo actual del derecho internacional en relación con la respuesta ante situaciones de crisis provocadas por desplazamientos masivos de personas es limitado. En primer lugar, los regímenes de protección temporal están contemplados o bien en documentos de *soft-law* o bien en documentos vinculantes pero con una redacción muy vaga. Un mayor desarrollo se advierte en el derecho europeo, donde la Directiva de protección temporal prevé un mecanismo de protección temporal más detallado. Sin embargo, ni siquiera este instrumento establece una forma de reparto de las personas merecedoras de protección internacional entre los Estados miembros, ya que el número de personas a recibir por cada Estado depende de un compromiso voluntario de éste. Además, la aplicación de la Directiva depende de una previa decisión del Consejo y, hasta el día de hoy, nunca fue ejecutada. Incluso ante la magnitud de la actual crisis humanita-

578 COMISIÓN EUROPEA, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European agenda on migration, COM/2015/0240 final.

579 COMISIÓN EUROPEA, *The hotspot approach to managing exceptional migratory flows*: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_en.pdf

ria en el Mediterráneo, la Agenda Europea para las Migraciones ni siquiera menciona esta posibilidad.

El mecanismo de protección temporal fue utilizado en los años '90 para hacer frente a los flujos de refugiados bosnios, primero, y kosovares, después. Obviamente, en ese caso se trató de un mecanismo basado en los derechos internos de los Estados miembros, dado que no existía todavía el Sistema Europeo Común de Asilo. Las razones por las cuales hoy, ante una crisis igual o más grave que la de los años '90, la protección temporal prevista en la Directiva no se ha puesto en práctica no son totalmente claras. Se ha sugerido que la diferencia estribaría en que los flujos de los años '90 eran flujos de refugiados europeos, y no provenientes de Oriente Medio⁵⁸⁰. Seguramente esta explicación es parcialmente cierta, aunque sólo se comprende si se la analiza conjuntamente con otros factores como la creciente presión, en el plano interno de muchos Estados europeos, de los movimientos de extrema derecha, el mayor temor a actos terroristas y la consecuente securitización de las políticas migratorias de los Estados.

La distribución de la responsabilidad internacional de otorgar protección entre los Estados sufre de los mismos defectos que se acaban de señalar: en la mayoría de los casos está prevista en instrumentos de *soft-law* o en instrumentos vinculantes pero con un contenido muy vago. Y el régimen jurídico más desarrollado en este punto, el que la UE ha puesto en marcha a través del Reglamento de Dublín, tiene graves deficiencias⁵⁸¹.

Se ha sostenido que la práctica de los Estados permitiría llegar a la conclusión de que existe un deber de estos de no crear flujos de refugiados y de cooperar con otros Estados para dar respuesta a tales flujos, si ellos emergen⁵⁸². Esta conclusión se apoyaría en varios factores. En primer lugar, en la aplicación analógica de la regla sentada por la Corte Internacional de Justicia en el caso del Canal de Corfú, según la cual existe responsabilidad de un Estado cuando desde el territorio de éste se genera un daño que afecta a

580 MITROVIC, O., "Used during the Balkan crises, the EU's Temporary Protection Directive may now be a solution to Europe's refugee emergency", *European Politics and Policy Blog*, London School of Economics: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/12/22/the-eus-temporary-protection-directive-as-a-solution-to-europes-refugee-crisis/>.

581 Sobre el tema de la distribución internacional de responsabilidad véanse: HATHAWAY, J.C. y NEVE, R. A., "Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 10, 1997, pp. 115-211; SCHUCK, P.H., "Refugee Burden-Sharing: A Modest Proposal", *Yale Journal of International Law*, vol. 22, 1997, pp. 243-297; ANKER, D., FITZPATRICK, J. y SHACKNOVE, A., "Crisis and cure: A reply to Hathaway/Neve and Schuck", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 11, 1998, pp. 295-310; THIELEMANN, E., WILLIAMS, R. y BOSWELL, C., "What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?", Bruselas, Directorate General for Internal Policies, European Parliament, 2010; RAPOPORT, H. y FERNÁNDEZ-HUERTAS MORAGA, J., "Tradable Refugee-admission Quotas: a Policy Proposal to Reform the EU Asylum Policy", *EUI Working Paper RSCAS*, vol. 101, 2014.

582 GOODWIN-GILL, G. y MCADAM, J., *op. cit.*, nota 559, p. 3.

otro Estado y el primero tiene conocimiento de esa situación y la oportunidad de actuar⁵⁸³. En segundo lugar, en el deber de los Estados de otorgar a sus nacionales ciertos estándares de tratamiento en materia de derechos humanos y el deber de readmitir a sus propios nacionales. En tercer lugar, en el principio de cooperación internacional⁵⁸⁴.

Más allá de si el deber de cooperación enunciado existe efectivamente y, en su caso, de cuál es exactamente su estatuto jurídico, no cabe duda de que los flujos masivos de personas pueden ser causas de fricciones entre Estados⁵⁸⁵. De hecho, el Consejo de Seguridad se ha ocupado en varias ocasiones del tema. Por ejemplo, a comienzos de la década del '90, durante la crisis iraquí, preocupado por los actos de represión que habían provocado “una corriente masiva de refugiados hacia las fronteras internacionales”, pidió al Secretario General que utilizara todos los recursos a su disposición para “atender urgentemente a las necesidades críticas de los refugiados”⁵⁸⁶. Y algunos años más tarde, tras el golpe de Estado en Haití, recordó que las crisis humanitarias, incluidas las provocadas por desplazamientos masivos de población, con frecuencia “se convierten en amenazas para la paz y la seguridad internacionales o agravan tales amenazas” y, actuando dentro del capítulo VII de la Carta, ordenó un embargo contra Haití⁵⁸⁷. El Consejo también se mostró preocupado “por la afluencia de refugiados a Albania septentrional, Bosnia y Herzegovina y otros países europeos como resultado del empleo de la fuerza en Kosovo” y, actuando nuevamente dentro del capítulo VII, pidió a Yugoslavia que aplicara medidas para permitir “el regreso a sus hogares en condiciones de seguridad de los refugiados y personas desplazadas”⁵⁸⁸.

La cuestión del *burden-sharing* reviste particular interés, ya que la percepción acerca de una inequitativa distribución de la carga de la protección

583 CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, *Corfu Channel Case*, Judgment of April 9th, 1949, ICJ Reports 1949, p. 4.

584 ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

585 Tal como lo admite el preámbulo de la Convención sobre el estatuto de los refugiados al expresar el deseo de que todos los Estados “hagan cuanto les sea posible para evitar que este problema [el de los refugiados] se convierta en causa de tirantéz entre Estados”. Y también el preámbulo de la Convención de la OUA por la que se regulan algunos aspectos específicos del problema de los refugiados en África al afirmar que “los problemas de los refugiados son causa de tirantéz entre muchos Estados miembros”.

586 CONSEJO DE SEGURIDAD, Resolución 688 (1991), S/RES/688 (1991), 05/04/1991, preámbulo y punto 5.

587 CONSEJO DE SEGURIDAD, Resolución 841 (1993), S/RES/841 (1993), 16/06/1993, preámbulo.

588 CONSEJO DE SEGURIDAD, Resolución 1199 (1998), S/RES/1199 (1998), 23/09/1993, preámbulo y punto 4.c.

lleva en ocasiones a que algunos Estados adopten una posición defensiva que reduce o elimina su contribución a los esfuerzos internacionales. Esta reacción, además de agravar la originaria situación de crisis humanitaria, genera un nuevo foco de tensión en las relaciones interestatales.

La iniciativa conocida con el nombre de *Convention Plus* llevada adelante por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados⁵⁸⁹ intentó promover soluciones desde una perspectiva multilateral para, entre otras cosas, alcanzar acuerdos de reasentamiento como forma de protección, solución duradera y distribución justa de la carga entre los Estados. En este contexto se alcanzó un marco de entendimiento que habría de guiar a los Estados en esta materia⁵⁹⁰. El documento, por supuesto, carece de fuerza jurídica vinculante.

Este tipo de iniciativas de las agencias internacionales, aunque por supuesto resultan positivas para establecer un catálogo de buenas prácticas que pueda servir de base a futuros acuerdos concretos, presenta la limitación fundamental de su falta de carácter vinculante. Su implementación depende, pues, de la buena voluntad de los Estados confrontados a situaciones de crisis.

589 Se trató de un proceso de discusión y negociación liderado por el Alto Comisionado entre 2004 y 2005 para encontrar soluciones multilaterales a algunos aspectos de la protección internacional de los refugiados.

590 HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES FORUM, *Multilateral framework of understandings on resettlement*, 16/09/2004, Forum/2004/6.

Cuarta parte
Relatoría final

PRESENTACIÓN RELATORÍA FINAL

FINAL REPORT PRESENTATION

José Manuel SÁNCHEZ PATRÓN⁵⁹¹

El *Dictionnaire de Droit International Public*, elaborado bajo la dirección de Jean Salmón, Profesor emérito de la Université Libre de Bruxelles, y publicado por la editorial Bruylant, en Bruselas, en 2001, define el término *prevención* –en su acepción de Derecho internacional general– como el conjunto de “medidas destinadas a impedir la realización de un riesgo de atentado a las personas o a los bienes” (p. 874). Según esta misma obra de referencia, la adopción de ese conjunto de medidas estuvo inicialmente limitada a que se impidiesen “atentados a los derechos de un Estado extranjero (u otro sujeto de Derecho internacional), sus representantes o sus nacionales”. Su consagración como obligación internacional – la obligación de prevención – fue reconocida por el Tribunal Internacional de Justicia en su sentencia sobre el asunto del Estrecho de Corfú, el 9 de abril de 1949 (p. 768).

Desde entonces, el deber de prevención ha sido contemplado en los distintos sectores del Derecho internacional. Su extensión a otros ámbitos del ordenamiento jurídico internacional ha propiciado que su contenido sea precisado en función del medio concreto en el que deba ser observado. Las distintas denominaciones que este compromiso de prevención ha recibido en cada uno de ellos es una clara muestra de la especificidad alcanzada en sus respectivos contextos. Así ocurre, por ejemplo, con la llamada obligación de vigilancia o con la diligencia debida.

D. Marcelino Cabanas, Embajador en Misión Especial para la Diplomacia Preventiva y Candidaturas del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, y la Dra. Montserrat Abad Castelos, Profesora Titular de Derecho internacional público y Relaciones internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid, tuvieron el acierto de proponer la celebración de un encuentro de expertos en el que se abordara la cuestión de la prevención y

591 Profesor Titular de Derecho Internacional Público (Universitat de València).

su aplicación al terreno de los conflictos (incluidos los de carácter armado). Bajo la dirección de ambos y la coordinación de la Dra. Carmen Martínez Capdevila, Profesora Titular de Derecho internacional público y Relaciones internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, se celebró exitosamente el Seminario “Derecho Internacional y Prevención de Conflictos”, organizado por la Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales y el Ministerio español de Asuntos Exteriores y Cooperación, en la sede de la Escuela Diplomática el 5 de junio de 2017.

El programa del Seminario no pudo ser más apropiado. Estructurado en tres sesiones temáticas y articulado a través de ponencias y comunicaciones, que resultaron ser sobresalientes, facilitaron la oportuna reflexión acerca de la obligación de prevención ante la regulación de los propios conflictos internacionales; pero, también, pudo analizarse con rigor su aplicación en las crisis humanitarias y sus posibles respuestas, así como la dimensión preventiva conformada en la prometedora –aunque, cada vez, más desalentadora– “responsabilidad de proteger”.

A las tres sesiones señaladas se añadió una cuarta en la que varios colegas de diferentes universidades españolas acometieron, de manera ejemplar, el desafío de sintetizar lo abordado en cada una de las sesiones previas a modo de conclusión/es. La Dra. Belén Sánchez Ramos, Profesora Contratada Doctora de Derecho internacional público y Relaciones internacionales de la Universidad de Vigo, expuso los resultados de la sesión consagrada al examen del marco normativo y la valoración del funcionamiento de la prevención de conflictos. La Dra. Carmela Pérez Bernárdez, Profesora Contratada Doctora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada, explicó los alcanzados en la sesión dedicada a la prevención y a la respuesta temprana de las crisis humanitarias. La Dra. Ruth Abril Stoffels, Profesora Titular de Derecho internacional público y Relaciones internacionales de la Universidad CEU–Cardenal Herrera hizo lo propio en relación con la dimensión preventiva de la responsabilidad de proteger. Y, finalmente, el Dr. Pablo Pareja Alcaraz, Profesor Lector de Relaciones Internacionales de la Universitat Pompeu Fabra realizó una recapitulación de lo tratado en las tres sesiones anteriores ofreciendo sus correspondientes conclusiones desde el punto de vista de las relaciones internacionales. El texto escrito con las síntesis y conclusiones respectivas se encuentra a continuación de estas líneas que les sirven de introducción. Su autor quiere volver a aprovechar esta ocasión para agradecer a todos ellos su labor, y a los directores del Seminario por concederle el honor de participar en el mismo presentándoles y moderándoles.

“PREVENCIÓN DE CONFLICTOS: EXAMEN DEL MARCO NORMATIVO EXISTENTE Y VALORACIÓN CRÍTICA DE SU FUNCIONAMIENTO” CONCLUSIONES FINALES

“CONFLICT PREVENTION: A REVIEW AND A CRITICAL APPRAISAL OF THE LEGAL FRAMEWORK” FINAL CONCLUSIONS

Belén SÁNCHEZ RAMOS⁵⁹²

Si bien el principal objetivo de la Organización de Naciones Unidas es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales⁵⁹³, lo cierto es que desde el año 2008 el número de conflictos no ha dejado de crecer. Esta situación llevó al entonces Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, a poner el acento en la necesidad de fortalecer los instrumentos para la prevención de conflictos y la mediación, habiendo afirmado, en el año 2015 que “había llegado la hora de cumplir nuestro compromiso con la prevención como función básica de la Organización”⁵⁹⁴, subrayando, además,

592 Profesora Contratada Doctora (acreditada a Titular) de Derecho Internacional Público (Universidad de Vigo).

593 *En este sentido, el art. 1.1 de la Carta de las Naciones Unidas establece que “los propósitos de las Naciones Unidas son: 1. Mantener la paz y seguridad internacionales y, con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”.*

594 *El futuro de las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas: aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz*, Informe del Secretario General a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad, de 2 de septiembre de 2015

que el Consejo de Seguridad debería pasar, urgentemente, de la perpetua gestión de crisis a la gestión eficaz de la prevención y la intervención temprana⁵⁹⁵. En la misma línea su sucesor, António Guterres⁵⁹⁶, destacaba ya en su primer Discurso ante la Asamblea General que “nuestra deficiencia más grave y me refiero aquí a toda la Comunidad, es nuestra incapacidad de prevenir las crisis. La prevención nos exige ir a las causas profundas y abordarlas en los tres pilares de Naciones Unidas: la paz y la seguridad, el desarrollo sostenible y los derechos humanos: debe ser la prioridad de todo lo que hagamos (...) La prevención no es concepto nuevo: es lo que los fundadores de las Naciones Unidas nos pidieron que hiciésemos”⁵⁹⁷. Hace unos meses afirmaba de nuevo, en su primera intervención oficial ante el Consejo de Seguridad, que la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz deber ser “la prioridad de nuestra labor conjunta”⁵⁹⁸. Es más, tal y como ya venía apuntando Ban Ki-moon, destacó la necesidad de reorientar la manera de enfocar la paz y seguridad internacional apuntando que no sólo debe darse respuesta a los conflictos, sino que debe realizarse un esfuerzo mucho mayor para evitar las guerras y mantener la paz. En suma, “la prevención no es una simple prioridad, sino la prioridad”⁵⁹⁹. Consecuentemente, tal y como se ha planteado en esta Mesa, la pregunta es cómo invertir la tendencia para que la prevención de conflictos, y no su gestión, sea la actividad fundamental de la Organización.

En este sentido, debemos partir del marco normativo, es decir, de la Carta de las Naciones Unidas que ya en su Preámbulo nos recuerda que la finalidad de Naciones Unidas es “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”. Junto al Preámbulo cabe destacar también una serie de disposi-

(A/70/357-S/2015/862), p. 9

595 *Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida*, Informe del Secretario General para la Cumbre Humanitaria Mundial, 2 de febrero de 2016 (A/70/709), p. 9.

596 António Guterres fue nombrado Secretario General de Naciones Unidas para el 1 de enero de 2017 a 31 de diciembre de 2021. Véase Resolución de la Asamblea General de 13 de octubre de 2016 (A/RES/71/4).

597 Discurso del Secretario General electo, António Guterres, en la Asamblea General, el 12 de diciembre de 2016, fecha en la juró el cargo: <https://www.un.org/sg/es/content/sg/speeches/2016-12-12/secretary-general-designate-ant%C3%B3nio-guterres-oath-office-speech> (consultado el 7 de septiembre de 2017). Idea, que, por otra parte, ya había destacado en el marco de los diálogos informales de los candidatos al cargo de Secretario General con la Asamblea General destacando que “the world spends much more energy and resources managing crisis than preventing them. Thus the UN must uphold a strategic commitment to a “culture of prevention” pledged in 2005 but yet not materialize”. Véase Declaración de la Visión de António Guterres, “Challenges and Opportunities for the United Nations”, 4 de abril de 2016: <http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/4-April-Secretary-General-Election-Vision-Statement-Portugal-4-April-20161.pdf> (consultada el 7 de septiembre de 2017).

598 Reunión celebrada en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 10 de enero de 2017, cuyo orden del día versaba sobre el Mantenimiento de la Paz y Seguridad Internacionales (S/PV.7857), p. 3.

599 S/PV. 7857, p. 4.

ciones que tienen una relevancia fundamental en marco de la prevención de conflictos: los Propósitos y Principios materializados, básicamente, en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, pudiendo la Organización, con tal fin, tomar medidas eficaces para *prevenir* y eliminar amenazas a la paz (art. 1.1); la obligación de los Estados miembros de arreglar sus controversias por medios pacíficos con su corolario de la libre elección de los medios (arts. 2.4 y 2.3) que, junto los arts. 24.¹⁶⁰⁰, 33⁶⁰¹ y 34⁶⁰² nos lleva a concluir que la principal responsabilidad en materia de prevención de conflictos recae tanto en los Estados miembros como en el Consejo de Seguridad, aunque sin olvidar el importantísimo papel que le corresponde al Secretario General, tanto en el marco de la Diplomacia preventiva, como al abrigo del art. 99 pudiendo llamar la “atención al Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”.

Sin embargo, lo cierto es que, a pesar de contar con este marco normativo, la realidad internacional nos sitúa ante un número demasiado elevado de conflictos –Siria, Libia, Ucrania, Yemen...– en los que la prevención no ha dado sus frutos, a pesar de que los diversos mecanismos para la prevención de conflictos (tales como, por ejemplo, la alerta temprana, la mediación, los buenos oficios, la Diplomacia preventiva...) son muy útiles por su flexibilidad, dado que pueden utilizarse en diversos estadios: para impedir el estallido del conflicto violento, para frenar su escalada cuando ya se ha producido o para prevenir el deterioro de éstos.

Consecuentemente, Naciones Unidas está en la senda del fortalecimiento y mejora de los instrumentos de prevención de conflictos tanto a través de los sucesivos Informes presentados por el Secretario General como por el Consejo de Seguridad –Práctica de notas conceptuales– con la finalidad de responder a los nuevos desafíos reflejados no sólo en el aumento del número de conflictos, sino también en sus características, cada vez más complejas, tanto por el número de actores implicados, causas y las múltiples etiquetas que pueden utilizarse para calificarlos: regionales, internos, étnicos, sec-

600 “A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad”.

601 “1. Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección. 2. El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios”

602 “El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”.

tarios... y sus atroces consecuencias sobre la población civil . Además, no debemos olvidar que sigue siendo mucho menos costoso invertir en prevención que en reconstrucción.

En ese camino hacia el fortalecimiento de los medios para la prevención de conflictos, en los últimos años se viene poniendo el acento en diferentes elementos -que han sido objeto de análisis en esta Mesa- tales como el papel del Consejo de Seguridad y el Secretario General, de la Sociedad civil o la incorporación de la perspectiva de género.

En cuanto al Consejo de Seguridad, se ha subrayado que, a pesar de su responsabilidad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, lo cierto es que su papel en la prevención de conflictos viene siendo muy discreto en contraposición con la gestión de crisis, si bien también se ha destacado que su acción en este marco se ve dificultada por razones tanto de orden político como técnicas o instrumentales. Las dificultades de orden político se reflejan, principalmente, en los intereses políticos y/o estratégicos de los Estados, la invocación sistemática del principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados y en los efectos del derecho de veto. Por su parte, las dificultades de orden técnico o instrumental se circunscriben, básicamente, a la propia dinámica de su método de trabajo, dado que éste debería actuar con una mayor rapidez, arbitrando un diálogo permanente con los países en situación de crisis o pre-crisis -fórmula de Toledo y fórmula Arria-; la inadecuada interacción con otros órganos como la Secretaría y la excesiva reticencia para incorporar cuestiones tales como los derechos humanos o las nuevas amenazas a la seguridad tales como los ataques cibernéticos o el cambio climático. Sin embargo, a pesar de diversas iniciativas como la limitación del Derecho de veto en situaciones de violaciones sistemáticas de Derechos Humanos, lo cierto es que todavía queda un largo camino por recorrer. En este sentido, es necesario destacar el compromiso de nuestro país con el fortalecimiento de los mecanismos de prevención de conflictos, tal y como ha quedado reflejado durante su mandato como miembro no permanente del Consejo de Seguridad en el bienio 2015-2016. De hecho, la Diplomacia Preventiva se configuró ya en su Programa de Trabajo como una de sus líneas temáticas de acción, apuntando que España trabajaría para “fortalecer la función preventiva del Consejo, con el fin de mejorar su capacidad de respuesta frente a crisis emergentes y amenazas a la paz y seguridad, prestando atención a los factores de riesgo y a las causas profundas de los conflictos. Es imprescindible velar por que la alerta temprana se traduzca en una acción temprana. Apostamos por promover activamente la diplomacia preventiva y la mediación, poniendo al servicio del Consejo de Seguridad nuestra experiencia en estos ámbitos”⁶⁰³.

603 Programa. España 2015-2016. Miembro Permanente del Consejo de Seguridad de las Nacio-

Acorde con este compromiso, España ha participado en múltiples acciones en este marco, como, por ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, promoviendo la mediación y la diplomacia preventiva como herramientas fundamentales para la eficacia del Consejo de Seguridad; apoyando la iniciativa franco-mexicana sobre autolimitación del derecho de veto por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad en caso de crímenes atroces y ha suscrito el “*Código de Conducta relativo a la acción del Consejo de Seguridad*” comprometiéndose a no vetar un proyecto de resolución que proponga una actuación del Consejo para poner fin o evitar actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra; o promoviendo la Conferencia sobre Diplomacia preventiva en el Mediterráneo que se celebró en Alicante en mayo de 2016⁶⁰⁴. Consecuentemente, a la vista de la actividad desarrollada, cabe afirmar que España ha contribuido a dar respuesta a algunos de los principales desafíos a los que se enfrenta el Consejo de Seguridad para el fortalecimiento de los mecanismos de prevención de conflictos.

El Secretario General de Naciones Unidas es otro de los órganos principales con un protagonismo fundamental en el proceso de fortalecimiento de las capacidades de Naciones Unidas para la prevención de conflictos y la mediación. En este sentido, puede apuntarse que su actuación se ha desarrollado en una doble vía: adoptando reformas de carácter técnico y burocrático e identificando los nuevos desafíos y las acciones a desarrollar. En cuanto a las reformas de carácter técnico y burocrático cabe destacar, a título de ejemplo, el fortalecimiento de la mediación como medio de solución de conflictos y de prevención, tanto mediante sucesivas reformas del Departamento de Asuntos Políticos –así, en 2006, se crea la Unidad de Apoyo a la Mediación, encuadrada en el citado Departamento y en 2008, el Equipo de Expertos en Mediación, que desde 2011 está compuesto por siete expertos que cubren seis esferas temáticas⁶⁰⁵–; como con la adopción de las *Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz*⁶⁰⁶ “pensadas como un recurso para los mediadores, los Estados y otros agentes que apoyan la labor de mediación, pero también son pertinentes para las partes en conflicto, la

nes Unidas, Gobierno de España, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, enero 2015, p. 3.

604 Véanse los informes España en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Balance de 2015 y Prioridades para 2016; Balance, España en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2015-2016, Gobierno de España, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, febrero 2017.

605 Estas seis esferas temáticas son: 1) redacción de Constituciones; 2) distribución de recursos naturales y de los recursos hídricos; 3) distribución de recursos naturales, tierras, viviendas y propiedad; 4) mecanismos de reparto de poder; 5) cuestiones relacionadas con el género y 6) acuerdos de seguridad.

606 Estas Directrices se contienen en el Anexo del Informe del Secretario General sobre Fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de conflictos y su solución, de 25 de junio de 2012 (A/66/811).

sociedad civil y otros interesados”. En relación a los nuevos desafíos y las acciones a desarrollar el Secretario General ha venido destacando la necesidad de incidir en diversos ámbitos tales como la intervención en las etapas tempranas del conflicto arbitrando, para ello, una colaboración continuada entre la propia Secretaría y el Consejo de Seguridad; la importancia de la participación de la sociedad civil y de las mujeres en la prevención; el reforzamiento de la colaboración con las organizaciones regionales y subregionales o el desarrollo de la capacidad del personal de Naciones Unidas⁶⁰⁷. En la línea de su antecesor, el nuevo Secretario General ha incidido, por ejemplo, en la necesidad de fomentar la cooperación internacional, la transformación de la alerta temprana en medidas tempranas y ha anunciado el lanzamiento de una iniciativa para mejorar la capacidad de mediación, tanto en la sede de Naciones Unidas como sobre el terreno⁶⁰⁸.

Otro de los elementos en los que se ha puesto el acento es la participación de la sociedad civil en los mecanismos de prevención. En este sentido, debe destacarse la importancia y el desarrollo de la *Diplomacia de segunda vía*, caracterizada por la participación de sujetos ajenos a la estructura de los Estados (ciudadanos particulares, ONG, asociaciones religiosas...) que han tenido un gran protagonismo en conflictos como Nepal, Darfur, Sudán o Filipinas, entre otros. Las ventajas de su participación se reflejan en su discrecionalidad y rapidez, facilidad de diálogo y participación en la fase temprana; si bien también se ha apuntado su principal debilidad: la escasa capacidad para influir.

En cuanto a cuestiones de género, se ha destacado la adopción por el Consejo de Seguridad, en el año 2000, de la *Agenda “Mujeres, Paz y Seguridad”* (S/RES/1325/2000) por la que se han integrado las cuestiones de género en dicho órgano. La Agenda ha sido objeto de desarrollo en ocho Resoluciones posteriores, la última, en 2015, promovida por España y Reino Unido y adoptada bajo la Presidencia Española del Consejo de Seguridad (S/RES/2242/2015)⁶⁰⁹. Uno de sus pilares es la *prevención* –junto con la participación, protección, y asistencia y recuperación– donde se produce un cambio de perspectiva ya que la mujer no sólo es considerada como víctima del conflicto sino también como un importante actor del proceso de paz,

607 En este sentido, pueden consultarse los siguientes Informes del Secretario General: A/70/357-S/2015/682; S/2015/730; A/70/709.

608 S/PV.7857, p. 4.

609 Debe destacarse que España, en tanto que miembro no permanente del Consejo de Seguridad durante el bienio 2015-2016 no sólo impulsó la adopción de dicha Resolución, sino que también fundó y copresidió junto con Reino Unido el Grupo Informal de Expertos creado por la mencionada Resolución, publicando las líneas de actuación que servirán de guía a futuros copresidentes; lanzó la Red de Puntos Focales Nacionales de Mujer, Paz y Seguridad (septiembre de 2016); es miembro fundador del Instrumento de Aceleración Global para la financiación de la agenda MPS, junto con Australia, Reino Unido e Irlanda. Véase *Balance. España en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2015-2016*, febrero 2017, op. cit., p. 11.

promoviendo, por tanto, su papel en la prevención y solución de conflictos, iniciando, por tanto, un cambio de rol en su papel. Y si bien en un principio se prestó más atención a la protección y asistencia, lo cierto es que cada vez se incluye a más mujeres en las negociaciones de acuerdos de paz (Colombia es uno de los ejemplos más destacables, con la creación de una Subcomisión de Género considerada un mecanismo inclusivo innovador); acuerdos de Paz con perspectiva de género (Colombia, Malí, Myanmar y Sudán del Sur) o en procesos de mediación (Siria). En este sentido cabe subrayar que, hace unos meses, se adoptaron las *Orientaciones de género y estrategias de mediación inclusivas* con el objetivo de “procurar aumentar la capacidad de mediación con perspectiva de género en los planos internacional, regional y nacional, y crear procesos de mediación más consultivos mediante la promoción tanto de la participación efectiva de la mujer como de la consideración de las cuestiones de género en el diseño de los acuerdos de paz”⁶¹⁰.

En suma, si bien se ha iniciado la senda para el fortalecimiento y mejora de los instrumentos de prevención de conflictos, todavía queda un largo camino por recorrer. Los conflictos son cada vez más complejos -tanto por el número de actores como por las causas- por lo que sólo una acción concertada de todos, los Estados miembros de Naciones Unidas y sus órganos podrán invertir la tendencia: de la gestión de crisis a la prevención y alerta temprana.

Cerramos estas conclusiones con unas palabras muy ilustrativas, en nuestra opinión, de Ban Ki-moon recogidas en su Informe de 2015 sobre la prevención de conflictos “en esta época de reflexión conviene que nos remontemos a los orígenes de las Naciones Unidas y los principios de la Carta y que redoblemos nuestra labor en pro de la prevención. Sencillamente, los riesgos de la inacción son excesivos”⁶¹¹.

610 *Orientaciones de género y estrategias de mediación inclusivas*, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Políticos, 2017, p. 6. Estas Orientaciones se basan en las Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz (2012).

611 S/2015/730, p. 19.

“CRISIS HUMANITARIAS: PREVENCIÓN Y RESPUESTA TEMPRANA” CONCLUSIONES FINALES

“HUMANITARIAN CRISIS: PREVENTION AND EARLY RESPONSE” FINAL CONCLUSIONS

Carmela PÉREZ BERNÁRDEZ⁶¹²

La relatora encargada de la mesa segunda sobre la prevención y la respuesta temprana en el contexto de crisis humanitarias agradece a los dos ponentes principales –D. Francisco Rey y la Prof^a. Joana Abrisketa– por sus interesantes reflexiones, así como a los dos comunicantes –Irene Claro y Armando Álvares– y otros intervinientes, al completarlas y enriquecerlas. Recapitulamos a continuación los contenidos sobre los que han versado dichas intervenciones de forma sistemática en cuatro apartados:

I. Partimos de una premisa: la persistencia y el aumento de las crisis con consecuencias humanitarias constituyen el indicador del fracaso de los actuales sistemas de prevención de conflictos y de alerta temprana o, al menos, son exponentes de sus importantes limitaciones. Actualmente, la llamada “crisis de los refugiados”, como parte de una *crisis migratoria global*, posee consecuencias humanitarias claras.

Este planteamiento de partida reconoce que “la asistencia humanitaria puede atenuar el sufrimiento” y que “el personal de mantenimiento de la paz puede estabilizar la situación”, pero ninguno de los dos puede establecer una paz y una prosperidad duraderas. La prevención, el fin de los conflictos y la paz constituyen la primera y principal responsabilidad “con la humanidad” de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas (NU), cuyo

612 Profesora Contratada Doctora (acreditada a Titular) de Derecho Internacional Público (Universidad de Granada). A la que aludía Francisco Rey en referencia al trabajo de Mary B. Anderson de 2010 titulado: *Do no harm: How can aid support peace or war*. Boulder, 1999.

artículo 1 reza: “Los propósitos de las NU son: 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para *prevenir* y eliminar amenazas a la paz ...” (cursiva añadida).

La práctica constata que la presencia de actores humanitarios contribuye a mitigar el sufrimiento, creando “posibilidades de diálogo” entre contendientes y generando “espacios de confianza” que, en definitiva, hagan posible la *diplomacia humanitaria*. Ello permite un clima de apertura hacia los aspectos de naturaleza preventiva en un quehacer de las organizaciones humanitarias, que se orienta fundamentalmente a respuestas reactivas. Sin embargo, la práctica también muestra que la acción humanitaria puede incidir negativamente y tener efectos lesivos sobre los contextos de violencia, generando, por ejemplo, relaciones de dependencia de la ayuda. Por ello, la reflexión sobre cómo minimizar esos efectos ha llevado a incorporar aspectos de la prevención de conflictos en el trabajo humanitario. Lo que ha sido posible y ha mostrado un balance positivo en proyectos puntuales “a nivel micro” desarrollados por ONG u otros actores nacionales o internacionales. Es la llamada “acción sin daño” o la “sensibilidad al conflicto” como muestra de un plano anticipatorio que forma ya parte del trabajo de muchas organizaciones humanitarias⁵⁷⁷.

Ahora bien, a la pregunta de si podemos extrapolar estos métodos y resultados a un contexto más general, la mayor parte de la comunidad humanitaria ha sido mucho más reacia a vincular su trabajo a cuestiones de prevención de conflictos, fundamentalmente por los riesgos de instrumentalización de lo humanitario por actores de naturaleza política y militar, como ha sucedido en numerosos casos⁶¹³. Ya que, en definitiva, esa división entre acciones tiene como objetivo la salvaguarda en la aplicación de los principios de Derecho Internacional Humanitario.

Justamente esta es una de las cuestiones que suscitan cierta inquietud jurídica al analizar los desarrollos de la Cumbre Humanitaria Mundial de Estambul celebrada en mayo de 2016, que avanzó en sus trabajos situando, acertadamente en nuestra opinión, la prevención de conflictos en el centro del debate⁶¹⁴. Más concretamente, el Informe del entonces Secretario General de NU –Ban Ki Moon– al abordar las cinco Responsabilidades básicas para con la “Humanidad”, esto es, las responsabilidades esenciales para prestar mejores servicios a la humanidad, critica la división tradicional, que

613 Podemos pensar aquí en el mayor protagonismo del “humanitarismo militar”. Por ejemplo, algunos Estados Miembros de la Unión Europea pusieron en marcha misiones integradas en Somalia que combinaron objetivos humanitarios, de desarrollo y de seguridad. Algunas voces se alzaron señalando la posible erosión en este caso del principio basado exclusivamente en necesidades humanitarias.

614 Cfr. Informe del Secretario General para la Cumbre Humanitaria Mundial: *Una Humanidad: nuestra responsabilidad compartida*, A/70/709, de 2 de febrero de 2016.

dice hay que superar, entre las actividades humanitarias y de otro tipo, implicando a un número mayor de actores para que logren resultados comunes. Unos resultados que eviten los solapamientos e incluso contradicciones que las intervenciones con mandatos institucionales distintos tienen en una misma comunidad⁶¹⁵. Pero volvemos a la cuestión nuclear planteada sobre las consecuencias negativas de difuminar la separación entre acción humanitaria y de otra naturaleza, como las “misiones integradas” o los llamados “enfoques integrados”. Nos preguntamos si una acción humanitaria que incluyera una actividad en la prevención de conflictos violentos puede ser respetuosa con el Derecho Internacional Humanitario; si esta mayor implicación de lo “político” en lo “humanitario” –a modo de *continuum*– es conciliable con los principios de imparcialidad y, sobre todo, de neutralidad⁶¹⁶. Las voces durante la mesa segunda muestran sus reservas a este enfoque integral que es, sin duda, atractivo y necesario.

II. Por otro lado, al abordar de forma obligada la noción imprecisa de *prevención de conflictos* hemos identificado sus debilidades, la falta de una estrategia y de recursos⁶¹⁷. Al menos, el hecho de realizar este diagnóstico constituye un avance. En este sentido los trabajos de la Cumbre Humanitaria Mundial arrojan luz sobre este necesario diagnóstico, que es la base para adoptar las medidas políticas y jurídicas que permitan experiencias preventivas exitosas. Nos preguntamos si esta Cumbre puede marcar un punto de inflexión en la forma de entender la obligación de cumplir con nuestras responsabilidades, abordando con un nuevo prisma la prevención de conflictos. La *prevención* aparece así en un contexto integrado en el que se muestran las tres categorías inherentes a ella:

1º Se conmina a los Gobiernos y las Organizaciones regionales y universales a aumentar su capacidad para analizar riesgos, invirtiendo en análisis de datos que identifiquen las *causas de origen* de la crisis, así como las capacidades disponibles y deficiencias en los sistemas nacionales y locales. Preferentemente a través de declaraciones conjuntas y el compromiso de llevar a cabo un seguimiento posterior.

615 Véase la Cuarta responsabilidad básica: *cambiar la vida de las personas, desde proporcionar ayuda hasta poner fin a la necesidad* incluida en el Informe del Secretario General para la Cumbre Humanitaria Mundial, *ibíd.*, en cuyo anexo se encuentra la “Agenda para la Humanidad”, pp. 37 y 67.

616 Como es bien conocido, la ayuda humanitaria se dispensa teniendo en cuenta las necesidades inmediatas de los individuos, sin someterse a consideraciones políticas; mientras que la ayuda al desarrollo se orienta en función de las políticas y estrategias de desarrollo, con objetivos a largo plazo. El principio de imparcialidad exige una acción no discriminada en el desarrollo de la actividad humanitaria. En el principio de neutralidad prima la necesidad de obtener la confianza y el consentimiento de las partes en el conflicto para acceder a las víctimas, asegurando el “espacio humanitario”, necesario para dispensar la ayuda.

617 Una prevención de conflictos que incluye un elenco de mecanismos como la intervención diplomática, la mediación o la observación electoral, entre otros.

2° Esta información debe lógicamente acompañarse con los recursos necesarios que permitan una *intervención temprana* que *contenga* los efectos que causen la crisis –para la cual los actores humanitarios están capacitados– y que se siga invirtiendo antes y después del punto más crítico de la crisis; una inversión no sólo financiera, sino también política e institucional. Para ello los Estados tienen que aceptar que su soberanía conlleva la “responsabilidad de proteger” a la población de la violencia o de las guerras, colaborando con actores y sujetos diversos para aminorar tensiones y prevenir los conflictos⁶¹⁸.

3° El objetivo es fomentar la *resiliencia* comunitaria, la autosuficiencia, como base de los procesos de asistencia y gestión de riesgos, *aprendiendo* de lo experimentado, evitando, en definitiva, que no haya repeticiones. La coordinación entre distintos actores resulta clave, con un protagonismo clave en las *personas*, a las que hay que implicar en la adopción de decisiones⁶¹⁹.

Estas categorías que se superponen a diferentes niveles en el concepto de prevención conllevan un *liderazgo político* valiente, coordinado y decisivo, capaz de aceptar y explicar la necesidad de una asistencia temprana⁶²⁰.

Otra dificultad que se cierne sobre la prevención y la respuesta temprana es la relativa a la *visibilidad*. Dar visibilidad a los beneficios de la prevención de conflictos no es sencillo, no es telegénico o atractivo para los medios, incluso la decisión de intervenir en etapas tempranas suele ser un recurrente objeto de crítica. En este sentido, ser capaces de mostrar las *buenas prácticas*

618 Nos encontramos en la quinta Responsabilidad básica: *invertir en humanidad*, en capacidades locales, en riesgos, en estabilidad, Informe del Secretario General para la Cumbre Humanitaria, *op. cit.*, pp. 52 y ss. Dentro de esta categoría, a modo de diplomacia de segunda vía, entran en acción las misiones de verificación y otras que velan por el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario, en donde el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), realiza un trabajo efectivo.

619 Son las personas, en definitiva, las primeras y las últimas en responder a cualquier crisis. Lo que se ha llamado “idear soluciones con las personas y para las personas”, con un mayor protagonismo –empoderamiento– del “coordinador residente y de asuntos humanitarios”. Véase el Informe del Secretario General para la Cumbre Humanitaria, *op. cit.*, p. 35. Asimismo, en un contexto regional sobre esta noción la propuesta de resolución de *Reglamento sobre la resiliencia como prioridad estratégica de la acción exterior de la Unión* (2017/2594(RSP) del Parlamento Europeo, B8-0381/2017, de 24 de mayo de 2017. De forma previa la *Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la UE* de 2016 pone el acento en la resiliencia estatal y social como prioridad de la acción exterior de la Unión, titulada “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte”, presentada por la Alta Representante de la UE para los Asuntos Exteriores y de Seguridad, Federica Mogherini, al Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2016. En esta tercera categoría tienen un especial protagonismo las comisiones de investigación y la específica Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta.

620 Encontrar ejemplos de este liderazgo político capaz de “prevenir y poner fin a los conflictos”, al que alude el Secretario General en su Informe para la Cumbre Humanitaria Mundial, es complejo; *ibid.*, pp. 7 y ss. Por oposición, empero, un modelo justamente opuesto es fácilmente identificable –desafortunadamente– en nuestros días.

en materia de prevención de conflictos es un reto, con el objeto de que los resultados sean reconocidos y puestos en valor⁶²¹.

III. Al preguntarnos por el lugar de las migraciones en la prevención de conflictos, estamos de acuerdo en que el ordenamiento jurídico internacional tiene que responder ante el fenómeno migratorio mediante la prevención. Un fenómeno que constituye un problema en sí mismo, pero que, a su vez, es una característica definitoria del conflicto armado y su consecuencia⁶²².

El desplazamiento puede exacerbar el conflicto, puede causarlo –como ha afirmado la OSCE-. Al recibir los Estados (como el Líbano, Jordania, Turquía, ...) un número desproporcionado de refugiados sin apoyo o previsión y de forma prolongada, los cimientos económicos y políticos se resienten y se desestabilizan. Con el objeto de tomar el pulso a las instituciones entorno al vínculo entre desplazamiento y prevención de conflictos, la Prof^a. Joana Abrisketa examina diversos organismos internacionales y observa posiciones divergentes en los mismos.

1º El *Consejo de Seguridad de NU* es reticente a identificar nexos entre desplazamiento forzoso y prevención, en el caso de análisis realizado sobre Siria en el periodo de 2011 a 2017. No hay debate temático, ni tratamiento sistemático –fruto de la presencia de Rusia y EE.UU.-. No hay afirmación alguna, por ende, sobre la prohibición contra el desplazamiento forzoso y arbitrario. Por ejemplo, cuando el Consejo de Seguridad se refiere a “crear las condiciones necesarias para el regreso de los refugiados”, cuando reconoce que el deterioro de la situación humanitaria contribuye al desplazamiento de refugiados y genera riesgos para la estabilidad regional, o exhorta a respetar el Derecho Internacional en lo que respecta a la protección de civiles. En definitiva, todas ellas constituyen cuestiones que el Consejo de Seguridad aborda de forma desordenada, como mínimo común denominador, sin contemplar estrategia alguna que tenga en cuenta la prevención, y que la Cumbre Humanitaria Mundial desarrolla en un foro más global y más político.

621 Contamos, por ejemplo, con el caso exitoso de la OSCE en Ucrania en 2014. *Ibid.*, sobre visibilidad, p. 58.

622 Hemos constatado cómo el aumento en los últimos años de los conflictos ha intensificado a niveles sin precedentes el desplazamiento forzoso de la población debido en gran parte a que dicha población civil se ha convertido en el objetivo de las partes beligerantes. Las normas de Derecho Internacional Humanitario sobre la protección civil se violan de manera reiterada, por lo que la población huye fuera del Estado o se desplaza internamente. El sistema de las Naciones Unidas debe ser más competente en detectar señales tempranas de violaciones y dar respuestas colaborando con Estados para prevenir crisis internacionales. Concretamente el Consejo de Seguridad podría ser más activo en informar sobre los riesgos o violaciones graves de Derecho Internacional Humanitario o del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Debería, también, utilizarse la influencia política y económica disponible para garantizar que las partes en conflicto cumplen con el Derecho Internacional Humanitario. *Ibid.*, p. 65.

2º La Declaración de Nueva York de la *Asamblea General de Naciones Unidas* de septiembre de 2016 como Pacto Mundial, sí que contiene un enfoque global sobre *migración y el refugio* que incluye la prevención. De modo que desplazamiento y prevención convergen en el mismo párrafo por primera vez en una Resolución de la Asamblea General de NU. No obstante, también su contenido –como los objetivos políticos de Cumbre Humanitaria Mundial que hemos mencionado previamente– deben traducirse a nivel jurídico y, en definitiva, se debe valorar su puesta en práctica a partir de 2018.

3º En el caso de la *Unión Europea*, el escaso y decepcionante acuerdo entre sus Estados miembros sobre la forma de “repartir” la llegada de refugiados⁶²³, ha hecho que el vínculo entre desplazamiento/migración y prevención se oriente a un enfoque basado en cooperar con terceros países para abordar tanto la mejora de la gestión migratoria como las causas profundas de la misma, con una ayuda al desarrollo hacia los Estados de origen de la migración que reduzca los estímulos como mecanismo preventivo, cuestión que también desarrolla la Agenda para la Humanidad de 2016⁶²⁴.

Ahora bien, se suscita aquí la cuestión relativa a que la ayuda al desarrollo se convierta en un incentivo dirigido a los terceros países que cooperen con la Unión Europea en cuestiones operativas de la crisis –como el control fronterizo, o la readmisión–. Nos preguntamos, por tanto, si la polarización de gran parte de los recursos de la UE hacia estos terceros Estados cooperadores en gestión migratoria –como Turquía– sustentada por una política de condicionalidad positiva propia de la acción exterior, podría debilitar el objetivo prioritario de la Unión en el ámbito de la cooperación al desarrollo, que es la reducción de la pobreza⁶²⁵.

623 Que ha derivado en que la Comisión Europea ponga en marcha un procedimiento de infracción contra tres de ellos (Polonia, Hungría y la República Checa) por incumplir sus obligaciones sobre admisión de refugiados, como acordaron en una decisión del Consejo. Un proceso largo que se inicia la Comisión a mediados de junio de 2017 y que podría involucrar al Tribunal de Justicia de la UE en una fase posterior.

624 El objetivo es subsanar las vulnerabilidades de los migrantes, ofreciendo oportunidades de emigrar de manera ordenada y legal. *Ibid.*, p. 64. No entramos aquí en la experiencia de la UE en materia de consolidación preventiva de la paz y diplomacia preventiva. El enfoque integrado de conflictos incluye una actuación en todas las fases del ciclo del conflicto, incluyendo la prevención, véase la *Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la UE* de 2016, *op. cit.*, pp. 7 y 23.

625 En este sentido el art. 208.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) señala en su apartado 1 que: “La política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión (...). El objetivo principal de las políticas de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. (...)”. Por otro lado, el Mecanismo para los Refugiados en Turquía de la UE abarca tanto las necesidades humanitarias como las necesidades de carácter más permanente. Cfr. *Nuevas Medidas operativas de la Cooperación UE-Turquía en el ámbito de la Migración* (COM (2016) 166 final, de 16 de marzo de 2016. Véase la *Declaración UE-Turquía*, de 18 de marzo de 2016, de los miembros del Consejo Europeo y su homólogo turco, dos días después del anterior texto citado. Asimismo, el Reglamento (UE) 2016/369 del Consejo, de 15 de marzo de 2016, *relativo a la prestación de asistencia urgente en el Unión*,

IV. Finalmente, los dos comunicantes de la mesa segunda han puesto el acento en la conexión entre la prevención de conflictos y *numerosos Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS) y sus metas. Unos compromisos políticos que deben conducir gradualmente a afianzar un marco jurídico único propicio para la prevención de conflictos⁶²⁶.

Otra cuestión suscitada es la *trata de personas* –especialmente de mujeres y niños– que se alimenta de las circunstancias que rodean los conflictos armados. En concreto se ha puesto de relieve la relación que existe entre el despliegue de misiones o fuerzas de mantenimiento de la paz –con el objeto, entre otros, de prevenir los conflictos– y el aumento de esta actividad –la trata de personas, como proceso delictual vulnerador de derechos humanos y a la vez como actividad económica–. En este sentido nos plantea- mos cuestiones claves para su erradicación: ¿qué medidas son necesarias para evitar esa incidencia negativa o cómo romper ese “vínculo perverso”? ¿quién asume la responsabilidad de los hechos y garantiza que no queden impunes? Un tema que está siendo abordado en instrumentos de distinta naturaleza jurídica –política, como el Protocolo de Palermo o la reciente Resolución del Consejo de Seguridad de las NU sobre la trata de personas en las zonas de conflicto⁶²⁷.

En definitiva, la mesa segunda sobre *crisis humanitarias: prevención y respuesta temprana* ha planteado interesantes reflexiones, identificado problemas, advertido tendencias normativas e institucionales que quedan, mejor definidas, pero, en parte abiertas.

con el objeto de proporcionar asistencia humanitaria internamente para apoyar a los países que tienen que hacer frente a un elevado número de refugiados y migrantes (DO, L 70, de 16 de marzo de 2016, pp. 1–6).

626 Con la participación de distintos actores –Estados y Organizaciones Internacionales como sujetos de Derecho Internacional– a través de instrumentos jurídicos bilaterales y multilaterales, pero también con un papel clave del sector privado, la sociedad civil y de dirigentes locales. Cfr. sobre los ODS en la página de NU: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (consultada el 17 de julio de 2017).

627 Se han puesto de relieve los estrechos vínculos con la migración clandestina o la delincuencia, como hace el Protocolo adicional a la Convención de NU contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 –conocido como Protocolo de Palermo– para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños–. O también, la Resolución 2331 del CSNU (diciembre de 2016) S/RES/2331 (2016) que se centra en la trata de personas en las zonas de conflicto.

“RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: DIMENSIÓN PREVENTIVA” CONCLUSIONES FINALES

“RESPONSIBILITY TO PROTECT: PREVENTIVE DIMENSION” FINAL CONCLUSIONS

Ruth ABRIL STOFFELS⁶²⁸

El objeto de estas líneas es encuadrar las presentaciones hechas por los Doctores Vicente Garrido Rebolledo y Felipe Gómez Isa, así como las comunicaciones presentadas por Beatriz Vázquez Rodríguez y Fernando Artetaz en la mesa titulada “Responsabilidad de Proteger: Dimensión preventiva”.

Para ello subrayaremos las profundas dificultades que se plantean cuando se analiza “la responsabilidad de proteger” (a partir de ahora “R2P”) desde una perspectiva exclusivamente jurídica.

Estas dificultades surgen, desde nuestro punto de vista, en primer lugar, por el uso de términos políticos y jurídicos de manera indistinta, de forma que queremos dar fuerza jurídica a conceptos políticos y viceversa. Seguidamente, por estar ocupándonos de cuestiones que inciden en conceptos estructurales y principios de Derecho Internacional que carecen de una interpretación o por lo menos de una delimitación unánime. Y, por último, porque el Derecho Internacional no es un sistema jurídico estático, sino que, por el contrario, su dinamismo es una característica en la que los choques entre fuerzas, intereses y valores son más que evidentes.

En el año 2000 El Secretario General de las Naciones Unidas planteó la siguiente cuestión: “¿Si la intervención humanitaria es un asalto inaceptable a la soberanía, ¿Cómo debemos responder a casos como Ruanda o Srebreni-

628 Profesora Titular de Derecho Internacional (Universidad CEU-Cardenal Herrera).

ca, a violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que afectan a nuestra condición de seres humanos”⁶²⁹.

Lo que en otras palabras y desde la perspectiva de este seminario puede traducirse como: ¿Tiene el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en adelante, “CSNU”) la obligación de proteger a las poblaciones de graves y sistemáticas violaciones de los Derechos Humanos? En caso de conflicto entre la soberanía y los derechos humanos ¿qué principio debe prevalecer? En caso de que el CSNU no haga nada para frenar las violaciones graves masivas y sistemáticas de los derechos humanos que ofenden cualquier las bases de la convivencia, ¿puede ser considerada como lícita la intervención humanitaria unilateral?

Las respuestas a estas preguntas pueden extraerse de muchos documentos, informes y artículos doctrinales. De hecho, las dos ponencias hacen un repaso a la historia de este concepto a través de distintos informes y documentos relevantes al respecto, en especial al elaborado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía⁶³⁰ que les sirve de punto de partida para analizar las cuestiones más delicadas de este concepto. Pero vamos a centrarnos en la respuesta dada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, “AGNU”) en su resolución A/RES/60/1, en concreto en los párrafos 138 y 139, y que no transcribiré directamente ya que pueden verse en las ponencias que componen esta mesa.

La R2P surge como una nueva perspectiva de las obligaciones de los Estados hacia sus nacionales y hacia la comunidad internacional frente a determinados comportamientos considerados totalmente inaceptables por esta última: violaciones graves masivas y sistemáticas de los derechos humanos, crímenes internacionales y comportamientos de similar gravedad. El problema de este concepto es que en ocasiones, no sabemos si estamos en el campo del Derecho o de la Ciencia Política, de lo que es o lo que debería ser, de lo nuevo o de lo plenamente consensuado.

Hasta finales del siglo pasado estas cuestiones eran analizadas bajo dos parámetros cuyas bases en la actualidad están siendo puestas en cuestión.

En primer lugar, hasta hace poco, la definición de soberanía de los Estados era vista desde la perspectiva de los derechos más que desde las responsabilidades. Sin embargo, ahora se destaca, en los documentos que hablan sobre la R2P, que ya no se puede contraponer la soberanía a la defensa de los derechos humanos o que la soberanía ya no sirve de paraguas bajo el que escudarse para cometer crímenes internacionales o comportamientos similares.

629 SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*. Doc. ONU A/54/2000, 27 de marzo de 2000.

630 [ICSS/CIISE, La responsabilidad de proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y soberanía de los Estados, diciembre de 2001.](#)

Desde esta nueva perspectiva la soberanía no incluye sólo derechos, sino también obligaciones y responsabilidades.

1. SOBERANÍA: DE UN CONCEPTO WESTFALIANO A UN CONCEPTO GLOBAL

El concepto westfaliano de soberanía se enfrenta, por lo tanto, a lo que podríamos llamar un concepto global de soberanía.

Desde la perspectiva tradicional, el concepto de soberanía está vinculado a “poder”, “autoridad”, “prerrogativa”, y/o “jurisdicción”, pero no, hasta hoy, al de “responsabilidad”.

Si podemos emplear el símil utilizado por el paradigma realista de las relaciones internacionales: desde una perspectiva jurídica, la soberanía del Estado era como una bola de billar, compacta, opaca, independiente, donde hay dos niveles que no están conectados.

En el nivel interno, los soberanos tienen obligaciones y responsabilidades frente a sus ciudadanos que pueden hacerse efectivos por los mecanismos internos previstos por sus leyes.

En el nivel exterior, el Derecho Internacional es la única fuente de limitaciones, y en él, por lo menos hasta hace poco, el foco de atención estaba en lo que podríamos llamar “coexistencia pacífica”. Además, este nivel poseía mecanismos de reacción propios, aunque ellos fueran más imperfectos que los del otro nivel.

Pero las cosas han cambiado. En primer lugar, las convenciones internacionales de derechos humanos y de Derecho Humanitario; en segundo lugar, el carácter de costumbre internacional que algunas obligaciones han adquirido y finalmente su consagración como normas de *ius cogens* y obligaciones *erga omnes*, han hecho que la rígida separación entre el nivel interno y el nivel externo se haya difuminado.

El Derecho Internacional establece, de esta forma, vínculos entre ambos niveles y aceptamos la existencia de derechos y obligaciones cuyos beneficiarios son los ciudadanos, pero cuyo *ius standi* se extiende a la comunidad internacional.

Desde esta perspectiva, la teoría de la R2P está basada en esta nueva tendencia en el Derecho Internacional donde el eje ya no gira exclusivamente en torno a la soberanía tal y como era entendida anteriormente, sino que incluye responsabilidades frente a sus ciudadanos y a la población bajo su poder.

En cualquier caso “responsabilidad de proteger” son grandes palabras para lo que parecen pequeños pasos. De lo que hemos hablado hasta ahora es sólo de la responsabilidad de los Estados de proteger a sus poblaciones del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad.

¿Podemos ir más allá con este nuevo concepto aceptando la existencia de la R2P más allá de estos crímenes? O incluso ¿más allá de las convenciones y normas que obligan a todos los Estados? ¿Podemos aceptar que esta R2P beneficia, desde una perspectiva jurídica, no sólo a su propia población o a sus propios ciudadanos, sino también a terceros, por ejemplo, poblaciones de países vecinos víctimas de crímenes de guerra o genocidio? La Corte Penal Internacional ya ha dicho algo en el asunto de *Genocidio*⁶³¹, pero sólo en lo relativo a las obligaciones que se pueden extraer directamente de la Convención y sólo en los límites establecidos por ésta.

Si la respuesta a las preguntas que acabamos de hacer es negativa, en realidad no podemos afirmar que hay nada nuevo en la estructura internacional. Lo único que hemos hecho es acercarnos al tema de la soberanía desde una perspectiva novedosa y con un enfoque distinto, más humanista y social del mismo, pero sin ampliar las obligaciones del Estado

Si la respuesta es positiva, surgen nuevas preguntas a las que es necesario dar respuesta para no afectar a uno de los elementos que deben garantizar todo ordenamiento jurídico: la seguridad jurídica. De hecho, el Informe de CIISE nos aproxima a esta posibilidad destacando cuáles serían los requisitos de una intervención armada basada en los principios de la R2P. En su texto, Felipe Gómez Isa desarrolla estos requisitos, afirmando que el informe “deja una puerta entreabierta para la potencial participación de la AGNU y de las organizaciones regionales”, es decir, insinuando la posibilidad de una actuación fuera del marco del CSNU. Aunque aboga, lo mismo que el informe mencionado, por mejorar el funcionamiento del CSNU, antes que buscar soluciones alternativas. Y a ello dedica su texto Beatriz Vázquez Rodríguez, que trata la problemática del derecho a veto de los miembros permanentes del CSNU, examinando las propuestas que están sobre la mesa y avanzando su postura hacia la propuesta de que la responsabilidad de proteger suponga la obligación de “no vetar”, propuesta que sabe difícil y costosa y que plantea más a medio que a corto plazo.

631 Sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Lista general 91, de 26 de febrero del 2007: www.icj-cij/doCKET/index.

2. RESPONSABILIDAD JURÍDICA Y RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS ESTADOS Y DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL (POLITICAL COMMITMENT VS. LEGAL OBLIGATION)

El término responsabilidad es utilizado tanto desde la perspectiva jurídica como desde la perspectiva política. Nuestro objetivo es determinar si la R2P es una obligación jurídica o política.

Para que fuese una obligación jurídica necesitaríamos determinar una serie de extremos: ¿quién es el obligado?, ¿el responsable?, ¿qué implica esta obligación?, ¿quiénes son sus beneficiarios?, ¿frente a quién se tiene la responsabilidad o quién puede exigirla?, ¿cómo puede implementarse esa responsabilidad?, y, finalmente, ¿cuáles son las consecuencias del incumplimiento de esta obligación?

La respuesta por lo que se refiere a las obligaciones de los Estados a estas preguntas parece ser clara. El Estado, en su sentido amplio, incluyendo todos los poderes y agentes del Estado, son los responsables. La obligación implica proteger en su sentido amplio, que incluye prevenir y reaccionar, frente a crímenes de guerra, limpieza étnica, genocidio y crímenes cometidos contra su población. Los beneficiarios son sus ciudadanos, incluso la población bajo su responsabilidad. Pero más allá de esto se abre un bosque de dudas. ¿Frente a quién se tienen estas obligaciones? Al estar frente a obligaciones erga omnes, la respuesta es la comunidad internacional en su conjunto, pero ¿también alcanza a los Estados actuando de forma individual? La obligación se puede implementar gracias a medidas de retorsión, contra-medidas, y otros mecanismos aprobados por el Derecho Internacional, por ejemplo, en el seno de organizaciones a las que pertenece el Estado que no cumple con su responsabilidad.

Hay algunas cuestiones controvertidas como la articulación de la respuesta ante la violación de las obligaciones *erga omnes*, pero parece que el carácter jurídico de estas obligaciones está fuera de duda. Pero centrémonos en nuevas cuestiones.

3. LA R2P Y LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Preguntémonos las mismas cuestiones que antes, en relación a la comunidad internacional: ¿tiene la comunidad internacional la obligación/responsabilidad legal de proteger?, ¿tiene esta que llevar a cabo medidas colectivas en tiempo y forma, a través del CSNU y de acuerdo con el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas cuando las autoridades nacionales no pueden o no quieren proteger a sus propias poblaciones de crímenes de guerra, genocidio, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad? Para

responder adecuadamente a estas cuestiones tenemos que seguir la misma línea argumental que antes y responder a las preguntas previamente formuladas.

¿Quién es el titular de la obligación? La comunidad internacional es un actor de las relaciones internacionales, pero no un sujeto de derecho internacional. De hecho, este actor político tiene que actuar a través de una organización internacional. ¿Significa esto que en este contexto podemos identificar a la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, “ONU”) con la comunidad internacional? En realidad, la mencionada resolución se dirige a ellos de forma diferenciada.

¿Sería coherente decir que hay una obligación jurídica para un actor político que puede ser instrumentalizada a través de una organización internacional como la ONU? Aunque la respuesta fuese que sí, la ONU sería el instrumento de un actor político, no el destinatario de la obligación.

Pero aun aceptando que existe una fusión entre los conceptos de ONU y comunidad internacional, quedan muchas preguntas antes de hacer unas conclusiones definitivas: ¿qué implica esta obligación?, ¿hay una obligación de usar la fuerza (en caso de que sea necesario) para proteger las poblaciones de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad?

Recordemos que el párrafo 139 de la resolución antes mencionada indica que: “estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del CSNU, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto”.

“Estamos dispuestos en cada caso concreto”, ¿significa “tenemos que”? No creo que ello sea así; en cualquier caso, la práctica no lo avala. De hecho, este párrafo podría considerarse más un retroceso que un avance si lo comparamos con el lenguaje claro y directo del CIISE.

Si leemos el artículo 25 de la Carta NU en relación con los artículos 2.4 y 42 de este mismo texto, podemos afirmar que el CSNU no es el único, pero sí el principal responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y el único que puede autorizar la fuerza con este objetivo.

Ciertamente no hay una referencia concreta a la R2P del CSNU en la Carta. ¿Supone esto que a través de una resolución de la AGNU estamos intentando modificar las competencias del Consejo?

Antes de responder a estas cuestiones debemos tener claro qué es la seguridad internacional y si es lo mismo que seguridad humana.

El concepto de seguridad humana acuñado por la AGNU en 1994 parece una ampliación del concepto clásico de seguridad internacional, al incluir seguridad humana, seguridad alimentaria, seguridad sanitaria, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad personal seguridad comunitaria y seguridad política entre otros.

Pero si nos centramos en las evidencias, nos percatamos de que, pese a que el CSNU ha determinado que el VIH-sida, el desarrollo, el hambre o los ataques al medio ambiente son “en abstracto” amenazas a la seguridad internacional, sólo ha autorizado el uso de la fuerza en casos concretos, en los que se enfrentaba a amenazas que implicaban violencia, como guerra, genocidio, crímenes contra la humanidad o actos de genocidio.

Si nos fijamos en esto último, nos percatamos de que hay vínculos claros entre la R2P y las responsabilidades del CSNU bajo el Capítulo VII de la Carta. Si nos centramos en un concepto más amplio de seguridad, uno que se acerque al de “seguridad humana”, deberíamos centrarnos en el capítulo VI de la Carta, que no implica el uso de la fuerza como instrumento para cumplir con sus obligaciones, salvo, en su caso, el consentimiento de las partes y, siempre con un carácter limitado.

De hecho, es cierto que la Corte Internacional de Justicia afirmó, en el asunto *Lockerbie*, que hay una responsabilidad legal que puede ser extraída directamente del artículo 25 de la Carta, el único problema es que se trata de una responsabilidad legal con límites políticos, lo que implica, según la propia Corte dijo, que existe un margen muy amplio de discreción para decidir cuándo hay una amenaza a la paz y que esta decisión política puede ser difícilmente controlada por un órgano judicial. En consecuencia, esta responsabilidad está configurada, de hecho, más como norma permisiva que como una norma de obligado cumplimiento.

En definitiva, el CSNU tiene la responsabilidad jurídica de reaccionar en casos en los que el mismo órgano ha decidido que la situación es una amenaza a la paz y la seguridad, pero esta segunda decisión adopta perfiles políticos.

¿Podemos concluir que la teoría de la R2P, tal y como está recogida en el párrafo 139 (A/RES/60/1), asigna al CSNU la tarea de incluir dentro de las “amenazas a la paz y seguridad” el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y limpieza étnica? En realidad, esto es algo que ya estaba haciendo desde hace algún tiempo.

¿Puede convertirse esta responsabilidad política en una obligación jurídica? ¿Debemos cambiar la norma o es suficiente con cambiar la interpretación? Mi opinión es que la doctrina de la R2P no cambia las responsabilidades ni la forma de decidir del CSNU. De hecho, el problema al que nos enfrentamos y del que se ocupa la comunicación de Beatriz Vázquez Rodríguez es que los valores internacionales, e incluso las responsabilidades políticas del CSNU, han cambiado, pero no se pueden cambiar ni la composición ni las obligaciones de los miembros del órgano cuya responsabilidad primordial es la de mantener la paz y la seguridad internacionales.

En definitiva, podemos afirmar que la R2P es un concepto con una cara y una cruz. Para los Estados implica obligaciones jurídicas hacia sus ciudada-

nos así como hacia la comunidad internacional y para ésta, un compromiso político. En definitiva, nada nuevo bajo el sol. Hoy, como anteriormente, las prioridades estatales y el miedo a intervenciones imperialistas pesan más que la protección de los derechos humanos.

Pero estas líneas no acaban con las incertidumbres en este campo. Como han destacado todos los ponentes, la R2P tiene unos perfiles difusos que impiden su delimitación clara y siguen estando muchas cuestiones en el aire. Así, los autores no se ponen de acuerdo sobre si ésta supone que un Estado puede usar la fuerza sobre la base de una “legitimidad” que genera “licitud” bajo este nuevo concepto. De hecho, la gran cuestión es si la legitimidad es una puerta a la licitud. O, dicho de otra manera, ¿puede haber licitud sin legitimidad o legitimidad sin licitud?

¿Las resoluciones del CSNU pueden dar, a posteriori, una licitud a una intervención legítima, por ejemplo, la realizada por una organización internacional?, ¿supondría eso dar poderes normativos y cuasijudiciales al CSNU?, ¿es éste un órgano que puede hacer lícito lo que es moral o políticamente aceptable?, ¿podemos configurar la R2P como una nueva causa de exclusión de la ilicitud del comportamiento de un Estado?, ¿puede esta R2P suponer una resurrección de la Resolución Unidos por la Paz de la AGNU?, ¿puede esta última autorizar el uso de la fuerza para proteger a la población de crímenes internacionales?

De hecho, tanto Felipe Gomez Isa como Vicente Garrido nos hablan del uso de la fuerza en Libia con la autorización del CSNU y bajo el paraguas de la R2P y de cómo los excesos y carencias que allí se cometieron hicieron que en posteriores crisis, como la de Siria, algunos Estados hayan rechazado esta R2P impidiendo la toma de decisiones coercitivas por parte del CSNU.

4. LOS OTROS PILARES DE LA R2P

Por otro lado, la R2P tuvo, inicialmente tres pilares de igual o similar entidad: prevención, reacción y reconstrucción. Sin embargo, la doctrina se ha centrado en la segunda y ha dejado un carácter residual a las otras dos. Por otro lado, los Estados, temerosos de las consecuencias de una fijación inadecuada de sus límites, también se han centrado en este punto, haciendo del mismo el eje de la R2P. Esta circunstancia, no obstante, ha intentado ser solventada por la Asesora Especial de la ONU sobre la Responsabilidad de Proteger, que, a través de sus informes y de sus reuniones con los Estados, ha intentado llamar la atención sobre la prevención, en especial, sobre los mecanismos de alerta y evaluación temprana, rendición de cuentas y coordinación, así como respuestas flexibles y equilibradas en casos de riesgo de crímenes de guerra, lesa humanidad, genocidio o limpieza étnica. En este

sentido, Felipe Gómez Isa destaca que otro de los elementos que han puesto en cuestión la aplicación de la R2P en Libia fue la ausencia de un adecuado proyecto de reconstrucción que implicase la prevención de nuevos conflictos. En definitiva, nos indica este autor, pese a que la atención pueda estar en el segundo pilar de la R2P, la realidad nos muestra sus graves carencias cuando no va acompañada del primero y tercero que cimienten una paz duradera.

Otro elemento que es de especial interés en este contexto de la R2P y que cobra especial interés en su vertiente preventiva es el carácter subsidiario de la acción de la comunidad internacional frente a la responsabilidad primordial del Estado. La labor de la comunidad en estos pilares sería la de apoyo, coordinación y cooperación en su caso, de las medidas. A la evolución de la configuración de este pilar dedica Vicente Garrido gran parte de su exposición.

Por otro lado, y centrándose en un tema concreto, Fernando Arlettaz nos enfoca esta R2P en el tema de los desplazamientos masivos causados por guerras o situaciones similares, y nos habla de tres caminos gracias a los que se puede dar respuesta temprana a las crisis provocadas por estos temas, centrándose en la protección de carácter temporal, la distribución de la responsabilidad de proteger entre los distintos Estados y el papel de las agencias internacionales en coordinar esfuerzos.

5. REFLEXIONES FINALES

La responsabilidad de proteger en su pilar de reacción frente a genocidios, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad ha centrado los debates más enconados de la comunidad internacional, tanto en la limitación de la respuesta armada de los Estados como en la posible fijación de una obligación jurídica de reaccionar del CSNU.

Sin embargo, la responsabilidad de prevenir y de reconstruir han sido invisibilizadas, siendo que ambas son elementos de una R2P que se queda sentido ante una reacción que no incapaz de prevenir nuevos crímenes internacionales o de establecer las bases para reconstruir las sociedades afectadas.

La prevención tanto antes como después del conflicto (en este caso vinculada a la reconstrucción) son elementos intrínsecos de una R2P eficaz y efectiva. Además, ésta está basada en la cooperación internacional, destacando la obligación primaria de los Estados de tomar medidas preventivas adecuadas y eficaces, pero también la responsabilidad subsidiaria de la comunidad internacional de animarlos, apoyarlos. Y esto último está dentro

del marco de la cooperación internacional que ya no sólo es propósito sino principio de las NU.

Quizás por ello, porque no haya tanto debate y porque las posiciones en torno a la prevención no estén tan enconadas, los avances sean sigilosos y lentos, centrándose en el cómo y cuándo, así como en el con qué medios. De esta forma, pese a que la Asesora Especial de la ONU sobre la Responsabilidad de Proteger intenta poner este tema en la primera página de las agendas internacionales, el mismo no haya adquirido la fuerza que debería y es mucho el camino que recorrer y los campos que consensuar.

**“DERECHO INTERNACIONAL Y
PREVENCIÓN DE CONFLICTOS:
PRINCIPALES DESAFÍOS DESDE UNA
PERSPECTIVA DE LAS RELACIONES
INTERNACIONALES”
CONCLUSIONES FINALES**

**“INTERNATIONAL LAW AND CONFLICT
PREVENTION: MAIN CHALLENGES
FROM AN INTERNATIONAL RELATIONS
PERSPECTIVE”
FINAL CONCLUSIONS**

Pablo PAREJA ALCARAZ*

Resumen

Los últimos veinticinco años han sido testigos de un creciente interés por la prevención de conflictos tanto en círculos académicos como políticos que, de forma gradual e imperfecta, se ha reflejado en la puesta en marcha de nuevos instrumentos de Derecho internacional y en la revisión de algunos de sus principios y normas. Pese a los avances, la efectiva prevención de conflictos todavía plantea importantes retos. Desde una perspectiva de las Relaciones Internacionales, esta contribución reflexiona sobre los desafíos más relevantes que ésta plantea para el Derecho Internacional. Estos están asociados a la vaguedad de la expresión ‘prevención de conflictos’, la no secuencialidad de los conflictos armados contemporáneos, la necesidad de

*Profesor Lector Serra Hünter de Relaciones Internacionales (Universitat Pompeu Fabra).

ampliar la concepción de la prevención y las tensiones existentes entre esta última y la falta de concreción de los instrumentos y estrategias existentes. El trabajo concluye reivindicando la urgencia y oportunidad de establecer nuevos puentes de diálogo entre las agendas de investigación de los especialistas en Derecho internacional y Relaciones Internacionales.

Palabras clave: Prevención de conflictos; Nueva conflictividad armada; Relaciones Internacionales; Derecho internacional; Desafíos.

Abstract

The past twenty-five years have been witness to a growing interest in conflict prevention among academic and policy circles. Gradually and partially, this interest has favored the adoption of new international legal instruments and the reconsideration of some of the main principles and norms of International Law. In spite of several achievements, the effective prevention of international conflicts faces several challenges. Adopting an International Relations' perspective, this contribution reflects on the main challenges posed by the latter to International Law. These challenges are connected to several factors: the ambiguity of the expression "conflict prevention"; the non-linearity of contemporary armed conflicts; the need to expand the current conception of conflict prevention; and the several tensions between the latter need and the lack of precision affecting many existing instruments and strategies. The work calls for the urgency and opportunity to build new bridges between the research agendas of International Law and International Relations' scholars.

Key words: Conflict Prevention; New Armed Conflicts; International Relations; International Law; Challenges.

1. INTRODUCCIÓN: LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS COMO MECANISMO TRANSFORMADOR DEL DERECHO INTERNACIONAL

El último cuarto de siglo ha sido testigo de una creciente atención hacia la prevención de conflictos por parte de académicos y políticos. A ello han contribuido diferentes factores, entre los que destacan principalmente cuatro. En primer lugar, el clima más favorable a la cooperación internacional resultante de la rebaja de las tensiones asociadas a la lógica bipolar y los (limitados) éxitos del multilateralismo promovido por las Naciones Unidas tras el fin de la Guerra Fría. En segundo lugar, la persistencia de un número considerable de conflictos armados, principalmente intraestatales, a pesar de la gradual disminución de la conflictividad armada internacional. En

tercer lugar, la transformación de esta última y la difuminación en el terreno de las líneas de separación entre conflictos armados, violaciones masivas de Derechos Humanos, actividades de criminalidad transnacional y acciones terroristas. Por último, en cuarto lugar, los estrepitosos fracasos de la comunidad internacional para hacer frente a situaciones de gravedad extrema como las sucedidas en Ruanda, Somalia o la antigua Yugoslavia durante los años noventa del siglo pasado o, más recientemente, en Siria o Yemen.

En este contexto, la mayoría de académicos y políticos ha coincidido en considerar la prevención de conflictos una vía más eficaz que otras para evitar el estallido de conflictos armados y minimizar el impacto negativo que conlleva el uso de la violencia en cualquier escenario. Una parte significativa de ellos, además, ha reivindicado su centralidad en la gestión de la seguridad internacional contemporánea en tanto que vía imprescindible para afianzar las ‘arquitecturas de paz’ o las ‘infraestructuras para la paz’.⁶³² El Derecho internacional no ha sido ajeno a este creciente consenso: en las últimas dos décadas han aparecido nuevos instrumentos jurídicos orientados a la prevención de conflictos y algunos de los principios y normas más arraigados en el ordenamiento jurídico internacional han sido objeto de amplio debate y revisión. Es el caso, por ejemplo, del principio de soberanía estatal, cuyo contenido y alcance se han situado en el centro de los debates acerca de la noción de Seguridad Humana o la cristalización de la Responsabilidad de Proteger como una norma cosmopolita.⁶³³

Las contribuciones recogidas en este volumen han puesto de relieve que, con enorme dificultad y con importantes matices, el Derecho internacional se ha mostrado suficientemente flexible y/o adaptable para acomodar los nuevos instrumentos y reinterpretar aquellos principios y normas afectados por la consolidación de la prevención de conflictos en tanto que vía destacada para garantizar la paz y la seguridad internacionales. Esas mismas contribuciones han evidenciado, sin embargo, el carácter parcial e incompleto de esta adaptación, así como las tensiones y desafíos que conlleva. Las reflexiones que recogen estas páginas se presentan como un complemento a estas consideraciones, y ahondan en los retos que acompañan a la efectiva prevención de conflictos desde una perspectiva de las Relaciones Internacionales.

632 Véanse, a modo de ejemplo, los trabajos de GANSON, B. y WENNMANN, A., *Operationalising Conflict Prevention as Strong, Resilient Systems: Approaches, Evidence, and Action Points*, Ginebra, Geneva Peacebuilding Platform, 2012; y, MUGGAH, R. y SISK, T., *Governance for Peace: Securing the Social Contract*, Nueva York, *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*, 2012.

633 GARCÍA SEGURA, C. y PAREJA ALCARAZ, P., “La inspiración cosmopolita de la Responsabilidad de Proteger: Construcción normativa y disensos”, en GARCÍA SEGURA, C. (ed.), *La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo*, Madrid, Tecnos, 2016, pp. 64–116.

2. DESAFÍOS DE LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS A LA LUZ DE UNA PERSPECTIVA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Los retos que inciden sobre la viabilidad, la efectividad práctica y las implicaciones políticas, sociales y económicas de la prevención de conflictos han sido objeto de debate en numerosos trabajos de Relaciones Internacionales.⁶³⁴ Son menos, en cambio, los estudios que desde esta misma perspectiva disciplinar se han ocupado de aquellos desafíos que inciden de una forma especial sobre el Derecho internacional. Los trabajos recogidos en este volumen ponen de manifiesto cuatro especialmente relevantes.

Un primer desafío está asociado a la indeterminación o vaguedad de la expresión ‘prevención de conflictos’, que a menudo se solapa con otras como las de ‘diplomacia preventiva’ o ‘acción preventiva’.⁶³⁵ En términos muy generales la prevención de conflictos puede entenderse como el conjunto de decisiones y acciones orientadas a rebajar las tensiones existentes y evitar el estallido de la violencia en un escenario concreto. Esta definición goza de amplia aceptación, pero el acuerdo comienza a resquebrajarse en el momento de precisar su contenido y alcance exactos. Tal y como ha señalado Emma Stewart, la dificultad radica en la naturaleza compleja, dinámica y multidimensional del fenómeno, así como en el uso abusivo de la expresión por parte de Estados y organizaciones internacionales: bajo el paraguas de la prevención de conflictos conviven estrategias orientadas al corto plazo con otras encaminadas al largo plazo, medidas civiles con acciones militares, y decisiones anteriores al inicio de la conflictividad armada con otras impulsadas en escenarios de post-conflicto armado que buscan frenar la reactivación de hostilidades.⁶³⁶ En paralelo, la intertextualidad que subyace a la prevención de conflictos, que con frecuencia refleja las preferencias y los intereses de las élites y los actores más poderosos del planeta, también alimenta los debates acerca de su contenido y, a ojos de algunos autores, pone

634 Véanse, con carácter ilustrativo, los trabajos de ACKERMANN, A., “The Idea and Practice of Conflict Prevention”, *Journal of Peace Research*, Vol. 40, 2003, núm. 3, pp. 339–347; CARMENT, D. y SCHNABEL, A., *Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion?*, Tokyo, The United Nations University Press, 2003; MOOLAKKATTU, S.J., “The Concept and Practice of Conflict Prevention. A Critical Reappraisal”, *International Studies*, Vol. 42, 2003, núm. 1; MASON, D.T. y MEERNIK, J.D., *Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies. Sustaining the Peace*, Londres y Nueva York, Routledge, 2006; y, MCLOUGHLIN, S., *The Structural Prevention of Mass Atrocities. Understanding Risk and Resilience*, Londres y Nueva York, Routledge, 2014.

635 STEWART, E.J., “Conflict prevention: Consensus or Confusion?”, Vol. 3, 2003, núm. 3, pp. 1–17: www.bradford.ac.uk/social-sciences/peace-conflict-and-development/issue-3/ConflictPrevention.pdf (consultada el 15 de septiembre de 2017); ZYCK, S.A. y MUGGAH, R., “Preventive Diplomacy and Conflict Prevention: Obstacles and Opportunities”, *Stability: International Journal of Security and Development*, Vol. 1, 2012, núm. 1, pp. 68–75, p. 69.

636 STEWART, E.J., op. cit., nota 3, pp. 2–3.

en tela de juicio su legitimidad.⁶³⁷ La consecuencia de estos factores es la ausencia de una definición unánimemente aceptada que permita articular su regulación jurídica internacional. De ahí que, como han revelado los trabajos anteriores, entre los distintos instrumentos de Derecho internacional no exista una coincidencia absoluta y que, de resultas, se vean afectados por algunas contradicciones y/o lagunas que, junto a otras razones políticas y económicas, dificultan su operacionalización.

Ligado al anterior, un segundo desafío gira en torno a la transformación de la conflictividad armada contemporánea y, de manera más precisa, a la ruptura con la clásica secuencia desacuerdo-tensión-escalada-crisis-conflicto armado. Por un lado, el solapamiento en numerosos escenarios de la conflictividad armada con prácticas de criminalidad transnacional organizada, acciones terroristas y/o violaciones de Derechos Humanos dificulta la identificación de etapas claras en la evolución de los conflictos contemporáneos a tenor de la intensidad de la violencia. Por otro, los cambios experimentados en la economía política de estos conflictos, los actores implicados, sus objetivos prioritarios y los métodos empleados desaconsejan su conceptualización en términos lineales.⁶³⁸ La suma de estos factores no erradica la posibilidad de identificar etapas o momentos diferentes a lo largo de la evolución de los conflictos armados, pero sí desdibuja sus límites respectivos y rompe con los esquemas explicativos basados en la secuencialidad. De resultas, tal combinación merma las posibilidades de éxito de cualquier instrumento o mecanismo de Derecho internacional orientado a la prevención, mediación, resolución o reconstrucción que se construya sobre estos esquemas. En la práctica ello se traduce en una mayor exigencia de sofisticación y en la aparición de nuevas fuentes de desacuerdo entre las partes en los siempre delicados procesos de elaboración de instrumentos jurídicos internacionales. No es de extrañar, pues, que el desarrollo normativo internacional de la prevención de conflictos haya sufrido vaivenes en las últimas décadas y que la articulación de nuevos instrumentos y acuerdos concretos haya avanzado con lentitud y se haya limitado a pocos casos.

Un tercer desafío está vinculado a la conveniencia de ampliar la concepción de la prevención de conflictos para potenciar su eficacia en tanto que estrategia transformadora, capaz de fortalecer la paz y la seguridad interna-

637 MOOLAKKATTU, S.J., *op. cit.*, nota 2.

638 Como pone de manifiesto la obra de Kalevi J. Hoslti, la dificultad de entender la conflictividad armada en términos lineales precede ciertamente al fin de la Guerra Fría, pero resulta difícilmente discutible que los cambios identificados por autores como Mary KALDOR o Mark DUFFIELD la han acentuado en las últimas décadas. HOSLTI, K.J., *Peace and War: Armed Conflict and International Order 1648-1989*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991; KALDOR, M., *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge, Polity Press, 1999; DUFFIELD, M., *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, Londres, Zed Books, 2001.

cionales. Esta conveniencia de ampliación no está reñida con la necesidad de una mayor precisión conceptual que hemos reivindicado como primer desafío. Los trabajos recogidos en este volumen han puesto de manifiesto que, si aspiran a una mayor eficacia, los instrumentos de Derecho internacional orientados a la prevención de conflictos deben ampliar su concepción en tres direcciones complementarias. La primera alude al número y variedad de actores que deben tener en cuenta. Si bien es cierto que un buen número de los instrumentos de Derecho internacional y las estrategias políticas en marcha ya han dejado atrás las tradicionales concepciones estatocéntricas y se han abierto a la participación de actores no estatales, muchos de ellos todavía excluyen o reservan un papel muy marginal a algunos de estos últimos actores. Entre ellos merece especial atención el grupo de los llamados ‘actores humanitarios’, cuya principal actividad se dirige a atender a los seres humanos que sufren las consecuencias de la violencia, pero también de la pobreza o la desigualdad extremas. Sin duda, estos actores no pueden –ni deben– reemplazar a aquellos otros que ocupan buena parte de su actividad en la prevención de conflictos armados, pero su exclusión en contextos en los que la violencia se da la mano con condiciones de falta de desarrollo y/o de fragilidad social merma irremediabilmente las posibilidades de éxito de los instrumentos y estrategias impulsados desde Estados, organizaciones internacionales u otros actores. Más aún: no basta con su inclusión, sino que también resulta imprescindible ajustar y/o permeabilizar los instrumentos existentes para acomodar sus preferencias, intereses e idiosincrasias. La segunda dirección en que debe ampliarse la concepción de la prevención de conflictos se refiere precisamente a los escenarios en que ésta se proyecta. Habitualmente diseñados para espacios pre- o post-conflicto, los instrumentos y estrategias encaminados a la prevención de conflictos han de abrirse también a situaciones y espacios caracterizados por las migraciones masivas, los desplazamientos forzados o la concentración multitudinaria de refugiados que huyen de zonas en conflicto o afectadas por la falta de oportunidades. Esta reivindicación no es nueva,⁶³⁹ pero tal y como han reconocido varias organizaciones y las mismas Naciones Unidas en la Declaración de Nueva York de 2016 las crisis migratorias y de refugiados de los últimos tres años han acrecentado esta necesidad.⁶⁴⁰ Finalmente, una tercera direc-

639 Véase, por ejemplo, la crítica reflexión de OLUSOLA, S., “The Role of Conflict Prevention for Preventing Refugee Flows”, *International Journal for Minority and Group Rights*, Vol. 8, 2001, núm. 1, pp. 51-54.

640 International Crisis Group, “Refugee Should Address Conflict Prevention”, Commentary, de 16 de septiembre de 2016: <https://www.crisisgroup.org/global/refugee-summit-should-address-conflict-prevention> (consultada el 17 de septiembre de 2017); Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 19 de septiembre de 2016, A/Res/71/1: www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1&referer=http://refugees-migrants.un.org/declaration&Lang=S (consultada el 17 de septiembre de 2017).

ción apunta hacia la urgencia de incorporar la perspectiva de género en la formulación de instrumentos de Derecho internacional y estrategias políticas de prevención de conflictos. Aunque son diversos los trabajos e informes que desde hace tiempo han puesto de relieve la mayor eficacia de aquellas iniciativas de prevención de conflictos en las que se atiende a esta perspectiva y participan mujeres, todavía existe un largo camino por recorrer. Desde esta perspectiva, la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las siete resoluciones posteriores sobre el papel de las mujeres, la paz y la seguridad han avanzado en la buena dirección, pero resultan insuficientes.⁶⁴¹

Por último, un cuarto desafío está asociado a la tensión resultante de la necesidad de ampliar la concepción de la prevención de conflictos que acabamos de señalar, por un lado, y la falta de concreción de los instrumentos de Derecho internacional existentes, por otro. Los trabajos anteriores han criticado –de modo más o menos explícito– la insuficiencia de los recursos económicos y humanos dedicados a la prevención de conflictos, pero también la escasez de estrategias e iniciativas que ayuden a traducir las formulaciones generales en acciones y medidas precisas, tangibles y mesurables.⁶⁴² Compartiendo plenamente el diagnóstico, las críticas y la reivindicación de un mayor nivel de concreción, conviene reconocer aquí también la importancia de alcanzar un equilibrio entre esta última y la necesaria ‘ampliación’ de la concepción de la prevención de conflictos. Ambos esfuerzos son perfectamente compatibles, y en cierto modo complementarios, pero el reconocimiento de una cierta tensión entre ambas pulsiones se antoja imprescindible para diseñar y articular instrumentos eficaces y sostenibles a medio y largo plazo. En un plano diferente, parece aconsejable profundizar también en la descentralización de la prevención de conflictos, dando mayor protagonismo a organizaciones regionales como Unidad Africana, el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, la Organización de Estados Americanos o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático. Este ejercicio no está exento de riesgos: al tiempo que se fomenta su mayor implicación, debe garantizarse que éstas incluyen en sus estrategias a actores no estatales y que no sucumben a los intereses de los Estados

641 Las ocho resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas hasta la fecha sobre las mujeres, la paz y la seguridad pueden consultarse en: <https://www.un.org/es/peacekeeping/issues/women/wps.shtml> (consultada el 18 de septiembre de 2017).

642 Para un análisis detallado de la falta de concreción de las iniciativas de prevención de conflictos véanse también los trabajos de LUND, M.S., “Conflict Prevention: Theory in Pursuit of Policy and Practice”, en BERCOVICH, J., KREMENYUK, V. y ZARTMAN, I.W. (eds.), *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, Londres, SAGE, 2009, pp. 287–321; y, MIKULASCHECK, Ch. y ROMITA, P. (rapporteurs), *Conflict Prevention: Toward More Effective Multilateral Strategies*, Nueva York, International Peace Institute, 2011.

que las integran, a veces ignorando escenarios que reclaman medidas de prevención de conflictos.⁶⁴³

3. CONSIDERACIONES FINALES

Los desafíos identificados en las páginas anteriores revelan la urgencia de fortalecer la prevención de conflictos como mecanismo transformador y promotor de la paz y la seguridad internacionales a través del Derecho internacional. Así mismo, sin ignorar la dificultad de esta tarea, las reflexiones previas apuntan a su carácter asequible siempre y cuando los principales responsables de los Estados y las organizaciones internacionales adquieran un compromiso firme y continuado. En paralelo, y desde una perspectiva más teórico-disciplinar, esta contribución se suma a las voces que reivindican la necesidad de construir puentes o lazos más sólidos entre el Derecho internacional y las Relaciones Internacionales.⁶⁴⁴ Las agendas de investigación de una y otra disciplina presentan numerosos puntos de interés común, pero el margen para una mayor interpenetración es todavía amplio. Dos aspectos se antojan especialmente interesantes con relación a la prevención de conflictos. El primero de ellos hace referencia al papel que juegan los actores implicados en ella y al modo en que interactúan entre sí. En línea con el positivo impacto de algunos trabajos académicos en la puesta en marcha de iniciativas de mediación internacional más efectivas,⁶⁴⁵ entender mejor las interacciones entre los distintos actores que participan en procesos de prevención de conflictos podría facilitar el diseño de instrumentos de Derecho internacional más inclusivos y eficaces. El segundo aspecto alude a la influencia recíproca entre las normas y el poder de los actores implicados en la prevención de conflictos. Conocer mejor cómo inciden las relaciones de poder entre los actores sobre el contenido y la eficacia de las normas, por un lado, y cómo constriñen estas últimas el comportamiento de los actores, por otro, podría contribuir también a la puesta en marcha de instrumentos y estrategias más comprensivos y eficaces. Construir nuevos puentes en-

643 ZYCK, S.A. y MUGGAH, R., *op. cit.*, nota 4, pp. 71-72.

644 Véanse, por ejemplo, los trabajos de ABBOTT, K., "Modern International Relations Theory: A Prospectus for International Lawyers", *Yale Journal of International Law*, Vol. 14, 1989, pp. 335-411; SLAUGHTER BURLEY, A.M., "International Law and International Relations: A Dual Agenda", *American Journal of International Law*, Vol. 87, 1993, núm. 2, pp. 205-239; KEOHANE, R.O., "International Relations and International Law: Two Optics", *Harvard International Law Journal*, Vol. 38, 1997, núm. 2, pp. 487-502; y, DUNOFF, J.L. y POLLACK, M.A. (eds.), *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of the Art*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

645 BERCOVITCH, J.J., ANAGNOSON, T. y WILLE, D.L., "Some Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in International Relations", *Journal of Peace Research*, Vol. 28, 1991, núm. 1, pp. 7-17.

tre el Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales no es fácil. Hacerlo de un modo en que los resultados ayuden a mejorar los instrumentos y estrategias de prevención de conflictos tampoco. Ninguna de estas dificultades resta un ápice de importancia a esta tarea tan necesaria como urgente.

