



UNIVERSITAT DE BARCELONA

La Responsabilitat de Protegir com a instrument de governança global: possibilitats i límits

Elena Jiménez i Botías

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



Facultat de Dret

La Responsabilitat de Protegir com a
instrument de governança global:
possibilitats i límits

TESI

Per a optar al títol de Doctora en Ciència Política per la
Universitat de Barcelona

Elena Jiménez i Botías

Director: Prof. Dr. Pere Vilanova Trías
Departament de Dret Constitucional i Ciència Política
Programa de doctorat de Dret i Ciència Política
Línia de recerca: Ciència Política
Barcelona 2015

PODRIES

Si haguessis nascut en una altra terra
podries ser blanc, podries ser negre...
Un altre país fora casa teva,
i diries “sí” en una altra llengua.
T’hauries criat d’una altra manera
més bona, potser; potser més dolenta.
Tindries més sort o potser més pega...
Tindries amics i jocs d’altra mena;
duries vestits de sac o de seda,
sabates de pell o tosca espadenya
o aniries nu perdut per la selva.
Podries llegir contes i poemes,
o no tenir llibres ni saber la lletra.
Podries menjar coses llamineres
o només crostons eixuts de pa negre.
Podries..., podries...
Per tot això pensa que importa tenir
les mans ben obertes
i ajudar qui ve fugint de la guerra,
fugint del dolor i de la pobresa.
Si tu fossis nat a la seva terra
la tristesa d’ell podria ser teva.

Joana Raspall (1913-2013)

**A la família que em va acollir a Síria,
que no sé si són vius.**

ÍNDIX

ACRÒNIMS	11
INTRODUCCIÓ	13
1. Justificació i interès acadèmic.....	13
2. Preguntes de recerca i objectius de la tesi.....	16
3. Metodologia.....	18
4. Estructura del treball d'investigació.....	19
5. Agraïments.....	21
Capítol 1. MARC CONCEPTUAL	23
1. Els conflictes i la protecció de la població civil al dret internacional públic	23
1.1. La classificació dels tipus i intensitat dels conflictes.....	23
1.2. La desprotecció de la població civil.....	28
1.3. La protecció de civils al dret internacional.....	36
2. La intervenció militar per raons humanitàries	47
2.1. La prohibició de l'ús de la força a la Carta de Nacions Unides i llurs excepcions.....	47
2.2. El problemàtic encaix de la intervenció humanitària al dret internacional.....	52
2.3. El canvi de paradigma: la "seguretat humana" i l'ampliació del concepte "amença a la pau".....	56
2.4. Els altres principis de Nacions Unides en conflicte amb la intervenció humanitària: sobirania estatal i no ingerència en afers interns.....	62
3. Els antecedents del concepte d'intervenció militar humanitària i la seva relació amb la Responsabilitat de Protegir	66
3.1. La teoria de la Guerra Justa.....	66
3.2. El dret i el deure d'ingerència humanitària de Kouchner i Bettati.....	71
3.3. El naixement del Comitè Internacional de la Creu Roja (CICR) i l'evolució de l'ajuda humanitària.....	73
4. L'evolució de la política de prevenció i resolució de conflictes en el marc de Nacions Unides	76
Capítol 2. MARC HISTÒRIC	85
1. El món sorgit de la IIGM	85
1.1. Breus apunts sobre els canvis i continuïtats respecte el període previ.....	85
1.2. La conflictivitat durant la Guerra Freda i les intervencions suposadament per motius humanitaris: 1945 – 1989.....	87
1.2.1. Autoritzacions de l'ús de la força: Corea del Nord, Congo i Rhodèsia del Sud.....	91
1.2.2. Intervencions militars estrangeres no autoritzades.....	95
2. L'evolució dels conflictes armats durant la post-Guerra Freda: 1990 – 2000	101
2.1. L'augment dels conflictes intraestats a la dècada dels noranta.....	101
2.2. El desajust entre la realitat i el Dret internacional públic.....	103
2.3. Catàstrofes humanitàries i resposta internacional.....	105
2.3.1. Iraq.....	107
2.3.2. Somàlia.....	110
2.3.3. Bòsnia - Hercegovina.....	115
2.3.4. Ruanda.....	122
2.3.5. Libèria.....	124
2.3.6. República Democràtica del Congo i regió dels Grans llacs.....	125
2.3.7. Sierra Leone.....	126
2.3.8. Kosovo.....	127
2.3.9. Timor Oriental.....	129
2.3.10. Haití.....	129
3. Als inicis del segle XXI: canvis en la conflictologia	130

Capítol 3. EL NAIXEMENT DEL CONCEPTE DE LA RESPONSABILITAT DE PROTEGIR..... 135

1. Els antecedents de la Responsabilitat de Protegir a partir del 1990	135
1.1. La <i>Sobirania com a Responsabilitat</i> , aportació de Francis Deng i Roberta Cohen	135
1.2. Informe del Mil·lenni “ <i>We the Peoples</i> ”	136
1.3. Informe Brahimi	137
1.4. La intervenció humanitària en el naixement de la Unió Africana	138
1.5. Informe sobre la Prevenció dels Conflictes Armats	139
1.6. Resolucions del Consell de Seguretat sobre la protecció de civils	140
2. L’informe de la Comissió Internacional sobre Intervenció i Sobirania Estatal (ICISS): la Responsabilitat de Protegir	142
3. L’expansió del concepte fins al 2005	147
3.1. L’aportació del Grup d’Alt Nivell sobre Amenaces, Oportunitats i Canvis: <i>A More Secure World: Our Shared Responsibility</i> (2004)	147
3.2. L’aportació del Secretari General al seu informe <i>In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All</i> (2005)	151
3.3. <i>Ezulwini Consensus</i> : la postura africana sobre l’ús de la força i la Responsabilitat de Protegir	153
4. El Document Final de l’Assemblea General de Nacions Unides de la Cimera Mundial al 2005: Paràgrafs 138 i 139	154
5. Evolució ulterior en documentació de Nacions Unides (2005 – 2015)	159
5.1. Resolucions del Consell de Seguretat i de l’Assemblea General sobre la Responsabilitat de Protegir	159
5.2. Informes anuals del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir i posteriors diàlegs interactius	160
5.2.1. Primer informe (2009): <i>Implementing the Responsibility to Protect</i>	160
5.2.2. Segon informe (2010): <i>Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect</i>	164
5.2.3. Tercer informe (2011): <i>The Role of Regional and Sub-Regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect</i>	166
5.2.4. Quart informe (2012): <i>Timely and Decisive Response</i>	168
5.2.5. Cinquè Informe (2013): <i>State responsibility and prevention</i>	172
5.2.6. Sisè informe (2014). <i>Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect</i>	174
5.2.7. Setè informe (2015). <i>A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect</i>	176

Capítol 4. ANÀLISI DE LA CONSISTÈNCIA I LA COHERÈNCIA DE LA RESPONSABILITAT DE PROTEGIR..... 179

1. Crims on s’ha d’aplicar la Responsabilitat de Protegir	179
1.1. Genocidi	182
1.2. Crims contra la humanitat	184
1.3. Crims de guerra	185
1.4. Neteja ètnica	186
1.5. Valoració de la limitació a aquests quatre crims	187
1.6. El cas dels crims sexuals	189
1.7. El cas dels moviments migratoris provocats per conflictes armats	194
2. La classificació al 2009 de Ban Ki-moon en tres pilars	196
2.1. Primer pilar: la responsabilitat primària del propi estat cap a la seva població	199
2.2. Segon pilar: la responsabilitat de la comunitat internacional d’assistir i enfortir els estats	201
2.3. Tercer pilar: la responsabilitat de la comunitat internacional de respondre a temps i de manera decisiva	206
3. Els tres moments de la Responsabilitat de Protegir i les mesures que es poden prendre	212
3.1. Prevenció	213

3.1.1.	Factors de risc	215
3.1.2.	El sistema d'alerta precoç i l'avaluació de les senyals prèvies.....	217
3.1.3.	Polítiques i mesures de prevenció.....	220
3.2.	Reacció	229
3.2.1.	Mesures sense ús de la força armada	231
3.2.2.	Mesures amb ús de la força armada	233
3.2.2.1.	<i>Criteris per a la intervenció militar</i>	235
3.2.2.2.	<i>L'autorització de l'ús de la força per part del Consell de Seguretat i el dret de vet</i>	238
3.2.3.	La possibilitat d'usar el Procés <i>Uniting for Peace</i> de la A/RES/377 (V), 3 novembre 1950.....	240
3.3.	Reconstrucció	241
4.	Naturalesa jurídica i política de la Responsabilitat de Protegir	242

Capítol 5. L'AGENDA DE NACIONS UNIDES EN PROTECCIÓ DE LA POBLACIÓ I LA SEVA VINCULACIÓ AMB LA RESPONSABILITAT DE PROTEGIR..... 247

1.	La protecció de la població a les operacions de pau	247
1.1.	Evolució i transformació al final de la Guerra Freda.....	249
1.2.	Els sis documents marc de les operacions de pau: cap a la flexibilització dels principis	255
1.3.	Els intents de classificació de les operacions de pau	264
1.3.1.	Diplomàcia preventiva (<i>preventive diplomacy</i>)	266
1.3.2.	Establiment de la pau (<i>peacemaking</i>)	267
1.3.3.	Manteniment de la pau (<i>peace-keeping</i>)	267
1.3.4.	Consolidació de la pau (<i>multifunctional/expanded peace keeping</i>)	268
1.3.5.	Imposició o resguard de la pau (<i>peace-enforcement</i>).....	270
1.3.6.	Reconstrucció post-conflicte.....	274
1.3.7.	Operacions de pau des del 2005.....	274
2.	L'ús de la força militar amb l'objectiu de protegir civils	275
2.1.	Les resolucions del Consell de Seguretat per a protegir civils a conflictes interns fent ús de la força i la seva relació amb la Responsabilitat de Protegir	282
2.1.1.	Sudan (Darfur i Abyei)	286
2.1.2.	Líbia.....	288
2.1.3.	Costa d'Ivori	290
2.1.4.	Mali.....	292
2.1.5.	Sudan del Sud	293
2.1.6.	Somàlia	294
2.1.7.	República Centreafricana i Txad	295
2.1.8.	República Democràtica del Congo	297
2.1.9.	Bòsnia i Hercegovina.....	299
2.1.10.	Líban.....	299
2.1.11.	Timor Oriental	300
2.1.12.	Afganistan.....	300
2.1.13.	Iemen	301
2.1.14.	Síria.....	301
2.1.15.	Burundi	303
2.1.16.	Libèria.....	303
3.	La política de la Protecció de Civils (POC) en conflictes armats i la seva connexió amb la Responsabilitat de Protegir	305

CONCLUSIONS..... 309

Bibliografia323

ACRÒNIMS

ACNUR/UNHCR	Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Refugiats / <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
AGNU	Assemblea General de Nacions Unides
ASEAN	Associació de Nacions del Sud-est asiàtic / <i>Association of Southeast Asian Nations</i>
CICR	Comitè Internacional de la Creu Roja
CIJ / ICJ	Cort Internacional de Justícia / <i>International Court of Justice</i>
CNU	Carta de Nacions Unides
CSNU	Consell de Seguretat de Nacions Unides
DOMP /DPKO	Departament d'Operacions de Manteniment de la Pau / <i>Department of Peacekeeping Operations</i>
DUDH	Declaració Universal de Drets Humans
EUA	Estats Units d'Amèrica
ECOWAS	Comunitat Econòmica dels estats africans de l'oest / <i>Economic Community Of West African States</i>
ECOMOG	Comunitat Econòmica del Grup de Monitoratge dels estats africans de l'oest / <i>Economic Community of West African States Monitoring Group</i>
ICISS	Comissió Internacional sobre Intervenció i Sobirania Estatal / <i>International Commission on Intervention and State Sovereignty</i>
ICRtoP	Coalició Internacional per a la Responsabilitat de Protegir
INTERFET	Força Internacional a Timor Oriental
ISAF	Força Internacional d'Assistència a l'Afganistan
KFOR	Força Internacional de Seguretat a Kosovo
MINURCAT	Missió de Nacions Unides a la República Centreafricana i al Txad
MINUSCA	Missió Multidimensional Integrada d'Estabilització de les Nacions Unides a la República Centreafricana
MINUSMA	Missió Multidimensional Integrada d'Estabilització de les Nacions Unides a Mali
MONUC	Missió de les Nacions Unides a la República Democràtica del Congo
MONUSCO	Missió d'Estabilització de les Nacions Unides a la República Democràtica del Congo
OCDE	Organització per la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic
OSCE	Organització per la Seguretat i la Cooperació a Europa
OHCHR	Oficina de l'Alt Comissionat de Drets Humans
OMP / PKO	Operació de manteniment de la pau
ONU / UN	Organització de les Nacions Unides
OSCE	Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa
OTAN /NATO	Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord
OUA	Organització de la Unitat Africana
PNUD / UNDP	Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament
POC	Protecció de civils / Protection of Civilians
PRIO	Institut noruec de Recerca de la Pau d'Oslo / <i>Institute of Peace Research, Oslo</i>
PRST	Declaració de la Presidència del Consell de Seguretat
RdP / R2P	Responsabilitat de Protegir
SIPRI	Institut Internacional de Recerca de la Pau d'Estocolm / <i>Stockholm International Peace Research Institute</i>
TPI	Tribunal Penal Internacional
TPIR	Tribunal Penal Internacional per a Ruanda
TPIY	Tribunal Internacional per a l'antiga Iugoslàvia
UA	Unió Africana

UCDP	Programa de Dades de Conflictes de la Universitat d'Uppsala / <i>Uppsala Conflict Data Program</i>
UE	Unió Europea
UNAMET	Missió de les Nacions Unides a Timor Oriental
UNAMID	Operació Híbrida de la Unió Africana i les Nacions Unides a Darfur
UNAMIR	Missió d'Assistència de les Nacions Unides per a Ruanda
UNAMISIL	Missió de les Nacions Unides a Sierra Leona
UNIFIL	Força Provisional de les Nacions Unides al Líban
UNISFA	Força Provisional de Seguretat de les Nacions Unides per a Abyei
UNTAET	Administració Transicional a Timor Oriental
UNITAF	Força de Tasques Unificada a Somàlia
UNMIH	Missió de les Nacions Unides a Haití
UNMIL	Missió de les Nacions Unides a Libèria
UNMIK	Missió de les Nacions Unides a Kosovo
UNMIS	Missió de les Nacions Unides a Sudan
UNMISS	Missió de les Nacions Unides a Sudan del Sud
UNMIT	Missió de les Nacions Unides a Timor Oriental
UNOCI	Missió de les Nacions Unides a Costa d'Ivori
UNOSOM	Missió de les Nacions Unides a Somàlia
UNPREDEP	Força de Desplegament Preventiu de les Nacions Unides
UNROFOR	Força de Protecció de les Nacions Unides
URSS	Unió de Repúbliques Socialistes Soviètiques

INTRODUCCIÓ

*If you are neutral in situations of injustice,
you have chosen the side of the oppressor.*

Desmond Tutu

1. Justificació i interès acadèmic

La Responsabilitat de Protegir, concepte introduït per la Comissió Internacional sobre Intervenció i Sobirania Estatal (ICISS per les seves sigles en anglès - *International Commission on Intervention and State Sovereignty*), ha tingut un ascens fulgurant en el discurs i actuació de Nacions Unides. Des que la ICISS el va formular al desembre del 2001 mitjançant el seu informe¹ i fins que l'Assemblea General el va adoptar com a compromís polític al Document Final de la Cimera Mundial el setembre de 2005², amb un amplíssim suport, han passat menys de 4 anys. De la mateixa manera, entre aquesta aprovació formal i la seva primera invocació per part del Consell de Seguretat per a fonamentar una intervenció militar estrangera a Líbia al març del 2011, contra la voluntat de l'estat, i amb l'objectiu de protegir els civils de Benghazi, també ha passat un període relativament curt.

Es tracta d'un compromís polític d'actuació dels estats i de la comunitat internacional per a protegir la població de quatre crims concrets (genocidi, neteja ètnica, crims de guerra i crims contra la humanitat) que poden tenir lloc tant en situacions de violència (que no es puguin catalogar pròpiament com de conflicte armat), com sobretot en situacions de conflicte armat. L'estat té la responsabilitat primordial de protegir la seva població i la comunitat internacional en té la de recolzar-lo perquè la pugui exercir. Alhora, si un estat en qüestió no pot o no vol exercir la seva responsabilitat de protegir, aquesta recau, subsidiàriament, en el conjunt de la comunitat internacional.

¹ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). *The Responsibility to Protect*. Ottawa. Desembre 2001. Disponible a internet: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> i <http://www.iciss.ca/report-en.asp>. (a les següents notes: Informe ICISS: Responsibility to Protect (2001))

² A/RES/60/1, Document Final de la Cimera Mundial de Nacions Unides (*World Summit Outcome Document*), 2005. Paràgrafs 138 i 139. Disponible a internet a: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021752.pdf>.

Encara que el concepte de la Responsabilitat de Protegir és encara relativament nou a la teoria dels estudis internacionals, no ho és tant pel que fa a la pràctica a la qual es refereix, sobretot en relació a la possibilitat d'intervenir militarment en un país, sense o contra el seu consentiment, amb finalitats humanitàries. Aspecte que connecta, per tant, amb dos antecedents clars: la noció d'intervenció militar humanitària sorgida de la mà de Kouchner i Bettatti a la dècada dels noranta, i la teoria de la guerra justa. Alhora, i més enllà de mesures militars, connecta també amb la política de Protecció de Civils³, una política de Nacions Unides nascuda només dos anys abans, i també amb la política de prevenció de conflictes.

Aquests elements, sumats al canvi de la tipologia de conflictes armats predominants a partir de la fi de la Guerra Freda i la vulnerabilitat creixent de la població civil a situacions de violència, especialment d'infants i dones, evidencien la necessitat d'analitzar amb deteniment la Responsabilitat de Protegir com una les eines a l'abast de la comunitat internacional per tal de prevenir i donar resposta a situacions de violència greu i sistemàtica contra la població.

Aquesta iniciativa, patrocinada pel govern de Canadà, tenia per objectiu trobar una resposta al dilema que plantejava Kofi Annan l'any 2000 al seu *Millennium Report*⁴, entre la defensa de la sobirania estatal i la defensa dels drets humans, després de la vergonyosa inacció de Nacions Unides a les matances de civils a Ruanda i a Srebrenica pocs anys abans.

Tant la Carta de Nacions Unides (CNU) com el dret internacional públic van ser dissenyats a mitjans del segle passat per establir els drets i les obligacions dels estats en les relacions entre ells, així com per fer front a les guerres bàsicament entre estats. Els instruments legals relatius a la resolució de conflictes (*ius ad bellum*), que són els establerts als Capítol VI, VII i VIII de la CNU, a més de referir-se només als conflictes entre estats, estan basats en tres principis fonamentals, que són: la no ingerència en els afers interns, la sobirania estatal i integritat territorial de cada estat, i la prohibició

³ Resolucions 1265 (1999), 1296 (2000) i 1674 (2006) sobre la protecció de civils a conflictes armats.

⁴ Informe del Secretari General *We the Peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century*. Adoptat per l'Assemblea General el 27 març del 2000. A/54/2000. Adreçat a la Cimera del Mil·lenni celebrada del 6 al 8 de setembre del 2000.

general de l'ús o l'amenaça d'ús de la força si no hi ha el consentiment de l'estat afectat. Principis que, *a priori*, es pot entendre que redueixen considerablement la capacitat d'intervenir militarment des de l'estranger en situacions en què l'acció humanitària és molt urgent.

Però el sistema polític mundial en el marc del qual van néixer aquests instruments ha evolucionat considerablement al llarg d'aquests setanta anys, i sobretot amb la fi de la Guerra Freda. Els estats, que han passat de ser una cinquantena a ser prop de dos-cents, continuen sent els principals actors, però ja no estan sols: organitzacions internacionals governamentals i no governamentals, mitjans de comunicació i sobretot empreses multinacionals i transnacionals, són actors que configuren un món més complex i heterogeni.

Un element de canvi cabdal és que les guerres clàssiques entre estats han quedat enrere i han donat pas a un escenari majoritàriament de conflictes interns, molts d'ells amb elements d'internacionalització, d'altra banda. Tenen causes molt diverses i complexes, d'arrel política, cultural o econòmica, aspecte que en complica la seva categorització. D'altra banda, el que sí que tenen en comú és el seu devastador impacte sobre la població civil i la generació de fluxos de persones desplaçades internament i refugiades a d'altres països.

Conseqüentment, podem afirmar que en el món post-bipolar existeix un desequilibri entre la realitat conflictual i els instruments legals que existeixen per a la seva resolució i per garantir la pau i la seguretat al món, ja que tots ells es basen en la centralitat de l'estat al sistema internacional. Una situació que ha rebut atenció ja durant els anys noranta.

La decisió de centrar la meua tesi doctoral en la funció que la Responsabilitat de Protegir pot exercir en la protecció de la població sotmesa a l'amenaça o la comissió de crims contra la humanitat, de guerra, genocidi o neteja ètnica és tan sols uns mesos prèvia a la seva aplicació al conflicte de Líbia com a fonament per autoritzar-hi una intervenció militar. La intervenció internacional militar a Líbia, i alhora la inacció de la comunitat internacional en els casos de Iemen, Bahrein i sobretot Síria, han tingut dues conseqüències molt rellevants en l'elaboració d'aquesta tesi: d'una banda, durant el

mateix període en què ha durat la investigació ha proliferat de manera molt extensa la generació de bibliografia al respecte, sobretot en format d'articles, així com de documentació de Nacions Unides, especialment resolucions del Consell de Seguretat i informes del Secretari General. Això ha comportat avantatges pel que fa a la quantitat de material a l'abast i molt actual de què he pogut disposar. Però també inconvenients a l'hora de seleccionar la bibliografia.

D'una altra, aquest seguit de casos ha evidenciat la rellevància del concepte i l'actualitat del mateix com a objecte d'estudi de les ciències socials, i ha facilitat l'anàlisi de quines són les limitacions i quines les possibilitats de la Responsabilitat de Protegir a l'hora de prevenir o aturar la comissió d'algun dels quatre crims que inclou.

2. Preguntes de recerca i objectius de la tesi

Aquesta tesi té un **propòsit** principal: discernir quines són les possibilitats i les limitacions actuals de la Responsabilitat de Protegir en tant que instrument de governança⁵ global que té per objectiu la protecció dels éssers humans davant de quatre crims: genocidi, crims de guerra, crims contra la humanitat i neteja ètnica; i si pot contribuir a superar aquest desencaix que existeix entre els instruments previstos pel dret internacional públic i la realitat actual de conflictes. L'objecte d'estudi, per tant, és el naixement, l'evolució, l'aplicació i les perspectives de futur de dita doctrina, partint tant de la seva formulació com de la seva implementació en casos concrets.

Els **objectius** de la tesi són:

- a) Analitzar la consistència i la coherència de la Responsabilitat de Protegir, en base tant a la seva formulació com a la implementació que el Consell de Seguretat n'ha fet.

⁵ Entenem la governança com “el concepte que intenta (amb resultats per ara desiguals) construir mecanismes d'anàlisi i comprensió de com funciona el món actual”. VILANOVA, Pere. Capítol El Estado y el sistema internacional. A CAMINAL BADIA, Miquel. Editor. Manual de Ciència Política. Tecnos 2007, 3a edició. Madrid. P. 624.

- b) Demostrar que la Responsabilitat de Protegir té elements nous que la diferencien de la clàssica intervenció humanitària.
- c) Descriure la complementarietat entre les operacions de pau, la protecció de civils i la Responsabilitat de Protegir pel que fa a l'ús de la força per a protegir la població.

Les **preguntes de recerca** que guien aquesta tesi són:

- a) La responsabilitat de protegir tal com s'entén actualment té consistència teòrica?
- b) Quins són els reptes i limitacions que enfronta la Responsabilitat de Protegir per a esdevenir un concepte operatiu i consolidar-se?
- c) Ha canviat la pràctica del Consell de Seguretat pel que fa a l'autorització de l'ús de la força per a protegir la població després de l'adopció de la Responsabilitat de Protegir?
- d) Quins efectes ha tingut per a l'esdevenir del concepte la controvertida intervenció a Líbia i la inactivitat a d'altres crisis, sobretot a la de Síria?
- e) Es poden sistematitzar uns criteris que guiïn la decisió de en quins casos és susceptible de ser invocada la Responsabilitat de Protegir i en quins no?

Cal tenir en compte que hi ha certes variacions entre la definició que de la Responsabilitat de Protegir se'n va fer al document de la ICISS al 2001 i el contingut que finalment es va aprovar a la cimera mundial el 2005. I a més a més també cal tenir en compte l'evolució que ha tingut el concepte en els anys posteriors, sobretot a través dels informes anuals del Secretari General.

3. Metodologia

La metodologia emprada per a elaborar aquesta tesi ha servit per a respondre als seus diversos objectius, combinant l'anàlisi bibliogràfica de llibres, capítols i sobretot articles a revistes científiques, amb la d'una extensa documentació de Nacions Unides, sobretot resolucions aprovades pel Consell de Seguretat, informes del Secretari General i de grups independents, tal com es pot veure a l'apartat de la bibliografia. Aquesta revisió també m'ha permès analitzar i comparar les diferents propostes teòriques al voltant de la prevenció i resolució de conflictes armats, així com sobre la intervenció militar humanitària.

Es tracta d'una investigació empírica exploratòria d'un concepte recent, i la selecció i estudi de casos l'he fet segons criteris de tipologia, organitzats també en base a un criteri temporal. Les diferents resolucions aprovades pel Consell de Seguretat relatives a l'autorització de la força a diferents casos ha permès analitzar la pràctica duta a terme bàsicament pel Consell de Seguretat, però també per d'altres organitzacions regionals, com la Unió Africana, la Unió Europea o l'OTAN. Al capítol dos hi he recollit com a casos d'estudi aquells conflictes interns de la dècada dels noranta que van influir en el naixement de la Responsabilitat de Protegir, mentre que al capítol cinc hi he analitzat els conflictes, també interns, que el Consell de Seguretat ha determinat que constitueixen una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals a causa de la situació de violència que s'hi generava cap a la població civil, i la seva relació amb la Responsabilitat de Protegir. L'objectiu ha estat el d'avaluar la connexió entre el marc teòric d'aquest principi, la seva invocació a resolucions del Consell de Seguretat referides a casos concrets i la seva efectiva implementació pel que fa al seu tercer pilar, la intervenció militar estrangera per protegir la població.

Donada la naturalesa de l'objecte d'estudi, ha estat inevitable aproximar-nos-hi de forma interdisciplinària, i utilitzar per tant mètodes propis de la teoria de conflictes, de la ciència política i del dret internacional públic.

4. Estructura del treball d'investigació

Aquesta tesi està estructurada en cinc capítols més les conclusions. El primer capítol situa el marc conceptual de referència pel que fa als diferents elements que estan a l'origen de la Responsabilitat de Protegir. D'una banda, analitzo la tipologia de conflictes armats i el concepte de població civil i la seva protecció al dret internacional, subratllant la precarietat dels instruments necessaris per tal de fer front a la seva vulnerabilitat. En segon lloc, prenc en consideració els principis fonamentals de la Carta de Nacions Unides, la prohibició de l'ús de la força, la sobirania estatal i la no-ingerència en els afers interns, i els contraposo al canvi de paradigma sorgit de l'ampliació del concepte d'amenaça a la pau. Entenent que una situació de vulneració massiva del dret internacional humanitari o dels drets humans ha passat a ser considerada com un supòsit plausible perquè el Consell de Seguretat actuï sota el Capítol VII de la Carta, analitzo la noció de la intervenció humanitària així com el seu problemàtic encaix en el dret internacional. En tant que la teoria de la Guerra Justa constitueix un altre antecedent fonamental de la Responsabilitat de Protegir, juntament amb l'evolució del concepte de l'ajuda humanitària i del deure d'ingerència proposat per Kouchner i Bettati, mostro les seves aportacions, similituds i diferències. Finalment, prenc en consideració l'evolució de la política de prevenció i resolució de conflictes de Nacions Unides com a part del marc teòric de la Responsabilitat de Protegir.

Tenint en compte que els crims contra la humanitat, el crims de guerra, el genocidi o la neteja ètnica es donen sobretot en situacions de conflicte, esdevé pertinent analitzar el marc històric en termes de conflictes per dilucidar quina ha estat l'actuació tant dels estats com de la comunitat internacional davant de situacions de violència cap a la població. La primera part tracta de la conflictivitat durant la Guerra Freda i repassa les escasses intervencions militars estrangeres a conflictes interns suposadament per motius humanitaris, amb o sense autorització de l'ús de la força. La segona part se centra en la convulsa dècada dels noranta i les catàstrofes humanitàries que van tenir lloc, i atempta d'identificar els motius pels quals la resposta internacional no va ser coherent ni uniforme, així com quines foren les claus del seu fracàs, especialment en els casos de Somàlia, Bòsnia-Hercegovina i Ruanda, ja que és precisament la manca d'una resposta adequada el que esperona el naixement de la Responsabilitat de Protegir.

Al tercer capítol faig un extens recorregut per tota la documentació que ha fet néixer el concepte de la Responsabilitat de Protegir. En primer lloc s'hi identifiquen quins han estat els seus antecedents més immediats, per tot seguit aprofundir en quina ha estat la proposta de la ICISS al 2001. Després, analitzo quines han estat les aportacions que han contribuït a fer créixer la proposta inicial, perquè han propiciat una situació òptima per a inserir la Responsabilitat de Protegir a l'agenda de Nacions Unides. I, finalment, constato les pèrdues i redefinicions que el concepte ha patit amb la seva adopció formal en seu de Nacions Unides al 2005 per tot seguit fer un repàs de l'evolució de la seva conceptualització posterior, bàsicament a través de les aportacions generades pels informes Secretari General i les resolucions genèriques tant del Consell de Seguretat com de l'Assemblea General.

L'aprofundiment en la definició de la Responsabilitat de Protegir en tots els seus aspectes el faig al capítol quart, que és el més extens i és on s'hi analitza la consistència i la coherència d'aquest concepte. S'estructura en tres grans apartats i un epígraf sobre la naturalesa jurídica i política de la Responsabilitat de Protegir. El primer apartat se centra en els quatre crims on s'aplica, el genocidi, els crims contra la humanitat, els crims de guerra i la neteja ètnica, per valorar la idoneïtat d'aquesta limitació i constatar que hi ha d'altres crims amb entitat pròpia però que s'hi poden subsumir si es donen unes condicions concretes, com són el tràfic de persones i els seus efectes en els moviments migratoris i de refugiats, i els crims sexuals. El segon apartat detalla la construcció en tres pilars no seqüencials de la Responsabilitat de Protegir, el de la responsabilitat primària de l'estat cap a la seva població, el de la comunitat internacional d'assistir i enfortir els estats i el de respondre a temps i de manera decisiva si l'estat no pot o no vol complir el seu deure de protecció. Finalment, el tercer apartat exposa la diversitat de mesures que es poden prendre per a cada una de les tres fases en què pot tenir lloc la Responsabilitat de Protegir: la prevenció, la reacció i la reconstrucció.

Finalment, el capítol cinquè se centra en l'ús de la força militar estrangera amb l'objectiu de protegir la població, sobretot la civil, i ho fa analitzant el paper de les operacions de pau, especialment les d'imposició de la pau, i setze conflictes que han tingut lloc entre el 2001 i el 2015 (independentment de si ja havien començat o no abans). L'objectiu és dilucidar quina ha estat la seva relació amb la Responsabilitat de

Protegir i com aquest concepte ha reconfigurat les autoritzacions de l'ús de la força sense haver comportat un augment significatiu del nombre de resolucions del Consell de Seguretat que autoritzen l'ús de la força militar amb la finalitat de protegir la població.

5. Agraïments

El meu primer agraïment és per al meu director de tesi, el Pere Vilanova, no només pel seu mestratge, hores de dedicació i per haver confiat en mi, sinó també per l'amistat que hem forjat, que sé que durarà més enllà de la tesi.

Sense l'Institut Català Internacional per la Pau no hagués pogut dedicar-me a la recerca. Haver pogut gaudir del seu programa de beques de suport als investigadors en formació per a estudis relacionats amb la construcció de la pau ha estat un privilegi. La meva inserció a l'àrea de Ciència Política de la Facultat de Dret de la UB també ha estat clau per facilitar-me la feina i fer-me sentir part d'un col·lectiu que admiro, com a professora associada un temps i com a becària un altre. En especial els agraeixo la seva confiança en mi al Jordi Matas i al Josep Baqués. Finalment, als altres *juniors* de l'àrea, el grup de sardines empíriques, els hi dono les gràcies pels ànims, les estones de menjador i les interminables tertúlies polítiques de xat plenes de rialles. Especialment al Lluís i a l'Aitor, per haver recorregut part d'aquest camí junts des del 2004, i a l'Eli Calvet, pels seus comentaris rigorosos.

Els meus pares, el Manel i la Maricarmen, són la millor representació de l'amor incondicional pels fills, a ells els agraeixo tot el recolzament, comprensió i suport, també en forma de cangurs i tappers, i també d'estirades d'orella perquè espavilés. També a la meva germana Anna, de qui em sento tan orgullosa, li dono les gràcies per ser-hi i saber que sempre hi serà. Al Miquel, que ha nascut durant la gestació d'aquesta tesi, li agraeixo la paciència pels dies que no hem pogut estar junts i els seus "m'encanta la mare!" acompanyats de somriures infinits. A la família de ma germana, l'Iñaki, la Sira i el Pablo, els agraeixo els caps de setmana i vacances, perquè creixem i aprenem junts. A la meva àvia Lola, que fa pocs mesos que ja no hi és, li agraeixo la seva dedicació des que vam néixer i li demano disculpes per no haver acabat abans. I a la

meva tia-àvia María, dona sàvia i decidida, li agraeixo la connexió viva amb els meus orígens andalusos.

El confort dels amics és cabdal per viure amb alegria i serenor: la Marina, l'Òscar, la Laia, la Raquel, la Georgina, el Ferran, la Jara, el Guifré, el Jordi, l'Alba, l'Oriol, el Fede i els del cau, i també la Glòria i la Núria, a tots ells els dono les gràcies per haver-nos fet costat, per les alegries viscudes junts, per les excursions trepitjant tants racons del país i per les cerveses discutint de política i fent un món millor. Per voler que els nostres fills continuïn l'amistat. I pel seu interès i ànims al llarg de tot el camí d'aquesta recerca. Als companys d'Òmnium els agraeixo els mil moments que hem viscut i que m'han fet desconnectar de la tesi, podria dir que és malgré tot, que l'he poguda acabar!

Capítol 1. MARC CONCEPTUAL

- 1. Els conflictes i la protecció de la població civil al dret internacional públic**
 - 1.1. La classificació dels tipus i intensitat dels conflictes
 - 1.2. La desprotecció de la població civil
 - 1.3. La protecció de civils al dret internacional
 - 2. La intervenció militar per raons humanitàries**
 - 2.1. La prohibició de l'ús de la força a la Carta de Nacions Unides i llurs excepcions
 - 2.2. El problemàtic encaix de la intervenció humanitària al dret internacional
 - 2.3. El canvi de paradigma: la “seguretat humana” i l'ampliació del concepte “amenança a la pau”
 - 2.4. Els altres principis de Nacions Unides en conflicte amb la intervenció humanitària: sobirania estatal i no ingerència en afers interns
 - 3. Els antecedents del concepte d'intervenció militar humanitària i la seva relació amb la Responsabilitat de Protegir**
 - 3.1. La teoria de la Guerra Justa
 - 3.2. El dret i el deure d'ingerència humanitària de Kouchner i Bettati
 - 3.3. El naixement del Comitè Internacional de la Creu Roja (CICR) i l'evolució de l'ajuda humanitària
 - 4. L'evolució de la política de prevenció i resolució de conflictes en el marc de Nacions Unides**
-

1. Els conflictes i la protecció de la població civil al dret internacional públic

1.1. La classificació dels tipus i intensitat dels conflictes

La Responsabilitat de Protegir, en tant que actuació política dels estats i la comunitat internacional per a protegir la població de quatre crims concrets (genocidi, neteja ètnica, crims de guerra i crims contra la humanitat), pot tenir lloc tant en situacions de violència (que no es puguin catalogar pròpiament com de conflicte armat), com sobretot també en situacions de conflicte armat⁶. Per això és pertinent que clarifiquem la terminologia que utilitzarem respecte els elements que permeten identificar una situació com de conflicte armat o guerra, sigui internacional, internacionalitzat o intern, i quin és el règim de protecció internacional de la població civil.

⁶ La Responsabilitat de Protegir no opera només en situacions de conflicte armat, ja que el genocidi, els crims contra la humanitat o la neteja ètnica poden tenir lloc en situacions de violència que no siguin pròpiament de conflicte, o en estadis previs. A més a més, la responsabilitat de les autoritats dels estats de protegir la seva població s'inicia amb la responsabilitat de prevenir, per tant, també en situacions diferents o prèvies a la de conflicte.

Hi ha diferents criteris per a definir, classificar i agrupar els conflictes armats, així com discrepàncies per a recopilar-ne informació estadística al respecte. Pel que fa a la tipologia de conflictes, probablement l'obra més coneguda és la de D. Singer i M. Small *The Wages of War, 1816-1965: A Statistical Handbook*⁷, que diferencia segons l'estatus polític de les parts en conflicte entre guerres entre estats i guerres extra-sistèmiques. Entén que una guerra entre estats és qualsevol conflicte armat que involucri almenys un membre del sistema interestatal a cada banda i que comporti com a mínim 1.000 morts en combats en un any. I que una guerra extrasistèmica és bàsicament aquella que es dona en el context de la descolonització, “on hi havia un membre del sistema interestatal només a una de les bandes de la guerra, resultant en una mitjana de 1.000 morts en combat per any per a cada participant membre del sistema”. Més endavant hi afegeix dos tipus de conflicte no interestatal: d'una banda, els conflictes civils, on una part pot ser un grup revolucionari o insurgent i, d'altra banda, les guerres complexes intra-estamentals, bàsicament a l'interior d'estats sorgits de la descolonització.

Quan Miall, Ramsbotham i Woodhouse⁸ comparen diferents bases de dades sobre els conflictes (entre d'altres, la de l'Escola de Cultura de la Pau de Barcelona, la de l'*Uppsala Conflict Data Project*, i el *Conflict Barometer* de la Universitat de Heidelberg), adverteixen també de la problemàtica entorn la fiabilitat de la informació amb la que els experts treballen: “els conflictes armats i els seus impactes són molt difícils de mesurar i totes les bases de dades estan qüestionades d'una o altra manera”.

L'Escola de Cultura de la Pau, adscrita a la Universitat Autònoma de Barcelona, que elabora anualment des del 2001 el seu informe *Alerta!* sobre la situació dels conflictes i la pau al món, considera que un conflicte armat, tal com el defineix en aquesta mateixa publicació, és:

⁷ SINGER, D.; SMALL, M. *The Wages of War, 1816-1965: a Statistical Handbook*, Nova York: Wiley, 1972, p.381-382. Per guerra entre estats entén que és el conflicte “involving at least one member of the interstate system on each side of the war, resulting in a total of 1.000 or more battle-deaths”; i per guerra extrasistèmica aquella “in which there was a member of the interstate system on only one side of the war, resulting in an average of 1.000 battle deaths per year for system member participants”.

⁸ MIALL, H.; RAMSBOTHAM, O.; WOODHOUSE, T. *Contemporary Conflict Resolution. The prevention, management and transformation of deadly conflicts*. 3a edició. Cambridge: Polity Press, 2011, p. 69: “Armed conflicts and their impact are notoriously difficult to measure, and all datasets are contested in one way or another”.

“tot enfrontament protagonitzat per grups armats regulars o irregulars que tenen objectius percebuts com a incompatibles, en el qual l'ús continuat i organitzat de la violència:

a) provoca un mínim de 100 víctimes mortals en un any i/o un greu impacte al territori (destrucció d'infraestructures o de la natura) i la seguretat humana (per exemple població ferida o desplaçada, violència sexual, inseguretat alimentària, impacte en la salut mental i en el teixit social o disrupció dels serveis bàsics);

b) busca la consecució d'objectius diferenciables dels de la delinqüència comuna, i normalment vinculats:

- a demandes d'autodeterminació i autogovern, o a aspiracions identitàries;
- a l'oposició al sistema polític, econòmic, social o ideològic d'un Estat, o a la política interna o internacional d'un govern, cosa que en tots dos casos motiva la lluita per accedir o erosionar el poder;
- al control dels recursos o del territori.”

L'Institut Internacional de Recerca de la Pau d'Estocolm (*Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI*) utilitza les definicions i les dades del Programa de Dades de Conflictes, establert a mitjans de la dècada dels vuitanta, del Departament de Recerca en Pau i Conflictes de la Universitat d'Uppsala (*Uppsala Conflict Data Program – UCDP*), que entén que un conflicte armat és “una incompatibilitat manifesta que concerneix un govern i/o un territori on l'ús de la força armada entre dues parts, de les quals com a mínim una és el govern d'un estat, comporta com a mínim 25 morts en combat en un any”⁹.

La diferència principal amb la definició de l'Escola de Pau és el criteri quantitatiu usat pel que fa al nombre de morts: mentre que el de l'Escola de Pau comptabilitza només aquells on es donen almenys 100 víctimes mortals anuals, l'índex de la universitat sueca considera que a partir de 25 morts a causa dels combats en un any ja és suficient per a comptabilitzar la situació com a conflicte.

L'Escola de Cultura de la Pau té en compte la intensitat d'un conflicte armat i la seva evolució trimestral, analitzades ambdues variables sobretot en base al nombre de víctimes i el seu impacte en el territori i població, però també tenint en compte la

⁹ UPPSALA UNIVERSITET. DEPARTMENT OF PEACE AND CONFLICT RESEARCH (2015). Disponible a internet: <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/> “An armed conflict is a contested incompatibility that concerns government and/or territory where the use of armed force between two parties, of which at least one is the government of a state, results in at least 25 battle-related deaths in one calendar year.”

sistematització i la freqüència de la violència o la complexitat de la disputa bèl·lica¹⁰. D'aquesta manera, classifica els conflictes entre els d'alta intensitat (els que causen més de 1.000 víctimes mortals anuals i que, a més, afecten normalment porcions significatives del territori i la població i impliquen un nombre important d'actors), i els de mitjana i baixa intensitat, en els quals es registren més de 100 víctimes mortals anuals i presenten les característiques esmentades tot i que amb menys presència i abast.

Quant a la intensitat, l'UCDP i el SIPRI consideren que els conflictes armats majors (o guerres) són aquells conflictes prolongats entre les forces militars de dos o més governs, o entre les d'un govern i almenys un altre grup organitzat que estigui cometent massacres entre la població civil desarmada, i que comportin la mort causada pels combats de com a mínim 1.000 persones en un any. Per contra, un conflicte armat menor és un on hi hagi almenys 25 morts, però menys de 1.000 en un any.

Pel que fa a la tipologia, l'Escola de Cultura de la Pau els classifica pràcticament igual que el SIPRI, és a dir, diferenciant entre interns, interns internacionalitzats i internacionals. Per intern entén aquell conflicte entre actors armats del mateix Estat que operen exclusivament a i des de l'estat. I per intern internacionalitzat, aquell en el qual alguna de les parts contendents és forana, o quan l'enfrontament s'estén al territori de països veïns. El SIPRI diferencia entre aquells que són interestatals, és a dir, on les parts en conflicte són ambdues governamentals, els conflictes intraestats, on una de les parts en conflicte és governamental i l'altra no i es dona dins del territori d'un sol estat i on no hi ha interferència d'altres països, i els intraestats amb implicació estrangera, referint-se al recolzament d'altres governs que participen activament al conflicte.

La diferència entre ambdós centres és que el SIPRI, respecte els conflictes intraestats, requereix que almenys una de les parts ha de ser governamental, mentre que l'Escola de Cultura de la Pau no fa aquesta diferenciació. Pel que fa als conflictes extrasistèmics, el Programa de Dades sobre Conflictes de la Universitat d'Uppsala (UCDP) determina que és aquell que té lloc entre un estat i un grup no estatal fora del seu propi territori. És una categoria que conté bàsicament els conflictes colonials, i que per definició són

¹⁰ ESCOLA DE CULTURA DE PAU. *Alerta! Informe sobre conflictes, drets humans i construcció de la pau*. Barcelona: 2015, p.30: "la complexitat està normalment vinculada al nombre i la fragmentació dels actors involucrats, al grau d'institucionalització i capacitat de l'estat i al grau d'internacionalització del conflicte, i també a l'elasticitat dels objectius i a la voluntat política de les parts per a aconseguir acords".

territorials, ja que la part governamental lluita per retenir el control d'un territori fora del seu sistema d'estat. El darrer conflicte extra sistèmic acabà el 1974, de Portugal amb Moçambic.

Per a considerar un conflicte armat com a intern internacionalitzat també tenen en compte si els grups armats tenen les bases militars als països veïns, en connivència amb d'altres estats, des dels quals llancen els atacs. Aquesta participació estrangera també es pot concretar en altres tipus de suports logístics i militars proporcionats per altres estats. Finalment, consideren que un conflicte és internacional si s'hi s'enfronten actors, siguin estatals o no, de dos o més països.

Les dades de l'UCDP són recollides i actualitzades contínuament i són les utilitzades i publicades no només pel SIPRI des del 1988, sinó també per altres revistes i institucions de referència mundial com són el *Peace Journal Research* des del 1993 o l'Institut noruec de Recerca de la Pau d'Oslo (*Institute of Peace Research*, Oslo – PRIO). A més a més, l'Informe sobre Seguretat Humana que es publica anualment des del 2004 també s'hi basa. Es tracta de la base de dades més extensa, detallada i utilitzada, i per això ens basarem tant en les seves definicions com en llurs dades per a l'anàlisi de la conflictivitat armada al món.

En definitiva, doncs, per **conflicte armat internacional** entenem aquell que es dona entre dos o més Estats. Però també les guerres d'alliberament nacional on els pobles lluiten contra la dominació colonial, l'ocupació estrangera o un règim racista, per tal d'exercir el seu dret a l'autodeterminació, classificades com a **extrasistèmiques**, s'assimilen a conflictes armats internacionals, tal i com reconeix l'article 1 del Protocol Addicional I dels Convenis de Ginebra de 1949¹¹ relatiu a la protecció de les víctimes dels conflictes armats internacionals, de 1977.

Com a **conflicte armat intern no internacional** ens referim a un conflicte intern, sovint una guerra civil, ja que es dona al territori d'un estat, entre les seves forces armades i formes armades dissidents o grups armats organitzats que controlen una part

¹¹ I Conveni de Ginebra per Alleujar la Sort que Corren els Ferits i Malalts de les Forces Armades en Campanya; II Conveni de Ginebra per Alleujar la Sort que Corren els Ferits, els Malalts i els Naufrags de les Forces Armades a la Mar; III Conveni de Ginebra relatiu al tracte adient als presoners de guerra; IV Conveni de Ginebra relatiu a la protecció deguda a les persones civils en temps de guerra, 1949.

del territori, o fins i tot, en els casos en què les estructures estatals estan molt debilitades o han desaparegut, el conflicte es dona entre grups armats. En tots aquests casos la normativa internacional de dret internacional humanitari a tenir en compte és el Protocol Addicional II als Convenis de Ginebra de 1949, relatiu a la protecció de les víctimes dels conflictes armats sense caràcter internacional, de 1977 (PA II) i l'article 3 comú als quatre Convenis de Ginebra de 1949. Abans de considerar que es tracta d'una guerra civil, però, pot ser que es consideri com un episodi de tensió interna o d'instabilitat. Casos així no es considerarien encara un conflicte armat segons l'article 1 d'aquest GPII, però sí que hi serien aplicables igualment els principis de l'article 3 comú.

Finalment, s'entén que un **conflicte armat intern es pot internacionalitzar** si s'hi implica una força multinacional de manteniment de la pau o les forces armades d'un altre estat, per exemple, però també en moltes altres situacions, ja que cada vegada més, i sobretot a la primera dècada del segle XXI la majoria dels conflictes armats tenen components internacionals i influeixen regionalment o internacional. A tall d'exemple, alguns d'aquests components poden ser: l'impacte en d'altres països dels fluxos de persones refugiades, la relació entre una de les parts en conflicte amb empreses multinacionals amb interessos econòmics (per exemple per l'extracció de recursos), per la influència en l'estabilitat dels països del voltant, pel comerç d'armes o, fins i tot, per la implicació de grups armats estrangers, fins i tot amb dimensió transnacional.

1.2. La desprotecció de la població civil

La protecció de civils als conflictes armats es refereix al conjunt de mesures que es poden prendre per tal de protegir la dignitat, la seguretat i la integritat de la població civil en temps de guerra, basades sobretot en el dret internacional humanitari, així com també en el dret dels refugiats i els drets humans. De fet, qui pot proporcionar la principal protecció jurídica dels drets humans és el sistema jurídic intern de cada estat, si parlem d'estats de dret que compleixen les seves funcions, i també mitjançant la ratificació de tractats internacionals, en virtut dels quals els estats es comprometen a legislar i actuar d'acord amb els deures assumits.

Abans de prosseguir, és necessari que delimitem el concepte de població civil, fent primer un repàs del que diu la legislació per després oferir una definició. L'article 50 del Protocol Addicional I dels Convenis de Ginebra, relatiu a la protecció de les víctimes dels conflictes armats internacionals, en fa una definició bàsicament en negatiu ja que especifica que una persona civil és, en primer lloc, aquella que no forma part de cap de les categories referides a l'article 4 A (1), (2), (3) i (6) del III Conveni de Ginebra, relatiu al tracte obligat als presoners de guerra¹²:

Article 4 del III Conveni de Ginebra

A. Són presoners de guerra, en el sentit del present Conveni, les persones que, pertanyent a una de les següents categories, caiguin en poder de l'enemic:

- 1) els membres de les forces armades d'una Part en conflicte, així com els membres de les milícies i dels cossos de voluntaris que formin part d'aquestes forces armades;
- 2) els membres de les altres milícies i dels altres cossos de voluntaris, inclosos els de moviments de resistència organitzats, pertanyents a una de les Parts en conflicte i que actuïn fora o dins del propi territori, encara que aquest territori estigui ocupat, sempre i quan aquestes milícies o cossos de voluntaris, inclosos aquests moviments de resistència organitzats, reuneixin les següents condicions:
 - a) estar manats per una persona que respongui dels seus subordinats;
 - b) tenir un senyal distintiu fix reconeixible a distància;
 - c) dur les armes a la vista;
 - d) dirigir les seves operacions conforme a les lleis i costums de la guerra
- 3) els membres de les formes armades regulars que segueixin les instruccions d'un Govern o d'una autoritat no reconeguts per la Potència que detén;
- 6) la població d'un territori no ocupat que, en apropar-se l'enemic, pren espontàniament les armes per a combatre contra les tropes invasores, sense haver tingut temps per a constituir-se en forces armades regulars, si du les armes a la vista i respecta les lleis i els costums de la guerra.

A més a més, l'esmentat article 50 especifica que tampoc pot ser considerada com a civil una persona que encaixi amb les definicions de l'article 43 del mateix Protocol Addicional I:

Article 43 del Protocol Addicional I – Forces armades

1. Les forces armades d'una Part en conflicte es componen de totes les forces, grups i unitats armats i organitzats, col·locats sota un mandat responsable de la conducta dels seus subordinats davant d'aquesta Part, fins i tot quan aquesta estigui representada per un govern o per una autoritat no reconeguts per una Part adversa. Aquestes forces armades hauran d'estar sotmeses a un règim de disciplina interna que faci complir, *inter alia*, les normes de dret internacional aplicables en els conflictes armats.
2. Els membres de les forces armades d'una Part en conflicte (llevat d'aquells que formin part del personal sanitari i religiós al qual es refereix l'article 33 del III

¹² Traducció pròpia de la versió original en anglès dels diferents articles.

Conveni) són combatents, és a dir, tenen dret a participar directament a les hostilitats.

3. Sempre que una Part en conflicte incorpori a les seves forces armades un organisme paramilitar o un servei armat encarregat de vetllar per l'ordre públic, ho haurà de notificar a les altres Parts en conflicte

Per acabar, el mateix article 50 del Protocol Addicional I clarifica que en cas de dubte sobre una persona, se l'ha de considerar civil, que la població civil inclou totes les persones que són civils i que la presència d'individus que no són civils entre la població civil no priva la població del seu caràcter civil.

Per tant, en conclusió, és civil en un conflicte internacional tota aquella persona que no pugui ser presonera de guerra i que no participi activament a les hostilitats¹³. I poden ser presoneres de guerra les persones membre de les forces armades d'una de les parts en conflicte (encara que la part en qüestió estigui representada per un govern o autoritat no reconegut per la part contrària) incloent dins d'aquestes les milícies o cossos voluntaris que en formin part; les que són membre d'altres tipus milícies o cossos voluntaris que reuneixin les condicions estipulades a l'article 4 A (2) del III Conveni de Ginebra (estar comandades per una persona responsable dels seus subordinats, tenir signes distintius visibles, portar armes obertament i comportar-se conforme les lleis i costums de la guerra); i els habitants d'un territori no ocupat però que davant de la proximitat de l'enemic prenen les armes com a moviment de resistència, sempre i quan duguin les armes obertament i respectin els drets i els costums de la guerra. I tampoc pot ser considerada civil una persona que estigui involucrada en les forces armades o grups militars sota un comandament d'una de les parts en conflicte.

Per als conflictes interns, el Protocol Addicional II, relatiu a la protecció de les víctimes dels conflictes armats sense caràcter internacional, no inclou una definició de població civil (tot i que en el procés de redacció n'hi va haver més d'una¹⁴), ni tan sol en negatiu, malgrat que en diverses parts de l'articulat es refereix a aquest concepte. Segons el Comitè Internacional de la Creu Roja, de l'article 1 del Protocol Addicional II, que es

¹³ No existeix una definició de l'expressió "participació directa a les hostilitats".

¹⁴ L'article 25 de l'esborrany del Protocol Addicional II establia una definició: "1. Any person who is not a member of armed forces is considered to be a civilian. 2. The civilian population comprises all persons who are civilians. 3. The presence, within the civilian population, of individuals who do not fall within the definition of civilians does not deprive the population of its civilian character." INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. *Draft Additional Protocols to the Geneva Conventions of August 12, 1949, Commentary*. Ginebra, octubre 1973.

refereix a les formes armades dissidents o altres grups armats organitzats en parlar dels comandaments responsables, se'n pot inferir que reconeix les condicions que han de tenir les forces armades, que són les mateixes que per a un conflicte armat internacional, i que en conseqüència un civil és qualsevol que no és membre d'aquestes forces o grups.

L'article 51.3 del Protocol Addicional I, relatiu a la protecció de civils als conflictes internacionals, clarifica, en base al principi de distinció, que el civil que prengui part directa en les hostilitats deixa de ser objecte d'aquesta protecció deguda durant el temps en què hi estigui implicat, és a dir, que deixa d'estar protegit per la prohibició d'atacar la població civil. D'altra banda, això no significa que passi a ser un combatent i que per tant pugui accedir a l'estatus de presoner de guerra en cas de ser capturat, excepte en el cas contemplat ja a l'article 4.A. (6) vist prèviament, on els habitants d'un territori que davant d'un atac imminent agafen les armes per intentar resistir, sense haver-se constituït en força armada, si respecten les lleis i els costums de la guerra i porten armes de forma visible, no només deixen de ser civils i es poden considerar combatents, sinó també tenir accés a l'estatus de presoner de guerra en cas de ser capturats.

La diferència entre població civil i combatents, per tant, a vegades és difosa. El dilema es dona sobretot respecte els civils que en un conflicte intern prenen part en les hostilitats sense incorporar-se ni a les forces armades ni als grups que s'hi puguin considerar subordinats, sobretot a través d'incorporar-se en grups armats d'oposició, ja que perden la protecció deguda a la població civil però no es converteixen exactament en combatents, sinó que passen a ser considerats, des del prisma subjectiu de la legitimitat, com a combatents il·legítims, il·legals o fins i tot terroristes o criminals i se'ls aplica la legislació nacional en cas de detenció, o bé, per contra, es podrien arribar a considerar per la comunitat internacional com a alliberadors nacionals, rebels, revolucionaris o insurgents. Aquest és un aspecte cada vegada més rellevant precisament perquè la naturalesa dels conflictes ha evolucionat cada cop més cap a escenaris amb aquest component, fent que l'aplicació del principi de distinció esdevingui més complexa i afegint dificultats a l'anàlisi de la protecció de la població civil. Sobretot a partir del moment en què els Estats Units van decidir el 2002 denegar l'estatus de presoner de guerra als detinguts presumptament Taliban afganesos o membres d'Al Qaeda. Segons l'Escola de Pau, hi ha una àmplia heterogeneïtat entre els

actors que intervenen als conflictes i participen directament a les hostilitats, sobretot perquè s'hi poden comptar no només grups armats d'oposició, sinó també altres grups no regulars, com milícies de comunitats culturals o religioses, clans, guerrilles o senyors de la guerra, entre d'altres. Aquesta heterogeneïtat a més a més ha comportat un major ús d'altres mitjans bèl·lics diferents a l'armament convencional, com els atemptats, els atacs suïcides i infringir dany a la població civil, mitjançant la violència sexual o la privació de drets bàsics per a la vida.

A mesura que els conflictes armats han canviat de tipologia i han augmentat els de tipus intern enfront els conflictes clàssics entre estats, també la proporció del dany infringit en la població civil sembla que ha crescut de manera alarmant, ja que en són les víctimes principals. No hi ha xifres exactes perquè calcular el nombre de persones que moren a un conflicte és una tasca molt complexa, de fet, s'han usat metodologies molt diferents que a vegades han determinat xifres sorprenentment diferents. Les xifres obtingudes en base a la metodologia més estesa, la de recopilació i registre d'informes de morts de diverses fonts (conegudes en anglès com a *report-based methodologies*), tenen el risc de no incloure moltes morts per diferents motius, com per exemple si un govern prohibeix informar-ne o falseja les xifres reals, o si hi ha un difícil accés per a periodistes i observadors a determinades zones de guerra o si no es comptabilitzen els incidents on moren poques persones. Pel que fa a les morts indirectes, aquelles causades per un augment de la mortaldat per malalties i malnutrició per culpa de la guerra, són també difícils de quantificar en les metodologies basades en informes, però més senzill per a les metodologies basades en estudis (conegudes en anglès com a *survey-based methodologies*) que comparen la mortaldat d'abans i de durant el conflicte, raó per la qual moltes vegades són metodologies complementàries¹⁵. Altres morts indirectes no contemplades en aquests estudis són les de les persones que moren mentre intenten fugir del seu país, com és el cas dels milers d'homes, dones i infants provinents de Síria, Líbia, Iraq o Afganistan, entre d'altres, que moren darrerament al mar Mediterrani intentant creuar la frontera entre l'Àfrica i Europa i que legalment són refugiats de guerra.

¹⁵ SPAGAT, Michael; MACK, Andrew ; COOPER, Tara; KREUTZ, Joakim. Estimating War Deaths: An Arena of Contestation. *Journal of Conflict Resolution*. Desembre 2009. Vol. 53. Num. 6, p. 934-950.

A finals dels anys noranta es va estendre la dada que el 90% de les morts als conflictes armats era de persones civils i que aquest percentatge era exactament l'invers a principis del segle XX. Ha estat (i encara és) una dada molt citada, fins i tot per documentació diversa de Nacions Unides i publicacions acadèmiques, com és el cas de la *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*, que al 1997 afirmava al seu informe final (traducció pròpia, versió original a nota a peu de pàgina):

“Un dels aspectes més remarcables de la post Guerra Freda mundial és que les guerres dins dels estats superen en gran mesura les guerres entre estats. En aquests conflictes interns s’hi lluita amb armes convencionals i són molt presents les estratègies d’expulsió ètnica i d’aniquilació. Són assassinats més civils que soldats (per una estimació d’un *versus* nou) i els bel·ligerants usen estratègies i tàctiques que deliberadament se centren en dones, nens, pobres i dèbils.”¹⁶

També Sylvain Beauchamp¹⁷ afirma que es calcula que més del 80% dels morts tenen la condició de civils, mentre que a la segona guerra mundial es calcula que “només” el 65% de les víctimes van ser no-combatents.

Però la veritat és que comptar baixes en un conflicte és molt complicat per molt diversos motius, i per això moltes vegades acaben sent xifres controvertides¹⁸. No existeix fins al moment una base empírica que evidencii ni la proporció exacta de morts civils respecte el total de morts a un conflicte, ni un canvi tan descomunal de percentatges, i hi ha autors¹⁹ que qüestionen que el dany infringit a la població civil sigui un element que augmenti amb el final de la Guerra Freda als conflictes de la

¹⁶ CARNEGIE COMMISSION ON PREVENTING DEADLY CONFLICT. *Preventing Deadly Conflict: Final Report*. Washington DC: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 1997, p. XVII: “One of the most remarkable aspects of the post-Cold War world is that wars within states vastly outnumber wars between states. These internal conflicts commonly are fought with conventional weapons and rely on strategies of ethnic expulsion and annihilation. More civilians are killed than soldiers (by one estimate at the rate of about nine to one), and belligerents use strategies and tactics that deliberately target women, children, the poor, and the weak.”

¹⁷ BEAUCHAMP, Sylvain. Humanitarian Space in Search of a New Home. A PERRIN, Benjamin (ed). *Modern Warfare: Armed Groups, Private Militaries and Humanitarian Organizations, and the Law*. Vancouver: University of British Columbia Press, 2012, p. 199-234.

¹⁸ SPAGAT, M. (i altres). *Op. Cit* (2009); p. 69 “counting fatalities in conflict (...) is deeply contested and controversial”.

¹⁹ FERRY, F.; Humanitarian action: victims of its own success. A AA.VV.; *The humanitarian decade. Challenges for Humanitarian Assistance in the last decade and into the future, Vol. I – II*. New York: OCHA, 2004, p.42-45.

dècada dels noranta, o que qüestionen²⁰ en tot cas que la xifra actual sigui del 90%, per bé que accepten que aquesta pugui haver estat la proporció a conflictes concrets.

Al 2001 el Secretari General de Nacions Unides afirmava que la xifra estimada de víctimes civils als conflictes del moment era del 75%²¹, i al 2013 constatava que la població civil continua sent regularment l'objectiu d'atacs indiscriminats i d'altres violacions per part de les parts en conflicte i que continua representant la gran majoria de les víctimes mortals dels conflictes actuals²².

De fet, no hi ha dades a nivell mundial que proporcionin xifres exactes de les morts de població civil als conflictes armats, només xifres aproximades als diferents casos registrats. Per exemple, l'Institut de Recerca en Pau d'Oslo (PRIO), en col·laboració amb el Programa de Dades de Conflictes de la Universitat d'Uppsala (UCDP) té una base de dades²³ de les xifres de morts en combat (*battle deaths*), és a dir, incloent soldats i només la població civil morta en el terreny d'un combat, als conflictes on hi intervé almenys un estat, que abraça des del final de la Segona Guerra Mundial fins al 2008.

I és que, de fet, sigui quin sigui el percentatge de població civil que mor als conflictes, i tant si és de manera directa perquè és un dany col·lateral d'un atac armat o indirecta perquè no té accés a drets bàsics que li garanteixin la salut, la significació política que té la mort d'una persona que no està combatent és actualment molt rellevant, ja que cada vegada existeix una consciència més clara d'aquesta desviació dels estàndards del *ius in bello*. A part que, si ho analitzem amb la perspectiva històrica de la història de la humanitat, no és fins fa una mica més de 75 anys que existeix una legislació internacional que d'una banda es basa en el principi de distinció i d'una altra estableix regles per a protegir la població civil, en tot tipus de conflicte.

²⁰ ROBERTS, A.; *Lives and Statistics: Are 90% of War Victims Civilians? A Survival: Global Politics and Strategy. Volume 52, Issue 3*. 2010, p. 115-135.

²¹ Informe del Secretari General sobre la protecció de la població civil als conflictes armats, S/2001/331, 30 març 2001.

²² Informe del Secretari General sobre la protecció de la població civil en els conflictes armats, S/2013/689, 22 novembre 2013.

²³ LACINA, Bethany; GLEDITSCH, Nils Petter. Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths. *A European Journal of Population* 21(2-3), 2005, p.145-166.

L'informe del 2015 del Secretari General sobre la protecció de la població civil en els conflictes assegura que durant els darrers deu anys el nombre de persones que han necessitat assistència humanitària s'ha triplicat, i que una immensa majoria d'aquestes persones són civils afectats per un conflicte armat o emergències complexes, dues situacions que suposen el 80% de les crisis que requereixen una resposta internacional humanitària²⁴. Pel que fa als desplaçaments causats per conflictes i violències, aquest informe de Nacions Unides denuncia que ha arribat al seu pic més alt des de la Segona Guerra Mundial i en fa una estimació de trenta-vuit milions de persones desplaçades internament, i de tretze milions de persones que són refugiades a l'estranger²⁵.

El 1999 s'inicia la Protecció de Civils (*Protection of Civilians* – POC) com a política específica de Nacions Unides amb el primer informe del Secretari General sobre la qüestió²⁶, i continua amb tots els altres posteriors i amb els debats al si del Consell de Seguretat i el grup informal d'experts. El concepte de la Responsabilitat de Protegir, que neix molt poc després, al 2001, està estretament lligat a l'obligació de protegir la població civil en cas de conflicte, però amb tres diferències fonamentals que aquí només apuntem ja que hi aprofundim al capítol cinquè: en primer lloc, mentre la POC s'aplica bàsicament a situacions de conflicte, la Responsabilitat de Protegir és aplicable també en temps de pau. En segon lloc, mentre la POC no especifica quines han de ser les causes de la vulnerabilitat de la població civil, la Responsabilitat de Protegir només es refereix específicament a quatre crims concrets: els crims de guerra, els crims contra la humanitat, el genocidi i la neteja ètnica. I en tercer lloc, mentre la POC es refereix a la protecció de la població civil, la Responsabilitat de Protegir no s'hi cenyeix sinó que amplia la protecció al global de la població. En certa manera, doncs, totes dues iniciatives volen donar resposta a la situació alarmant viscuda durant la dècada dels noranta a països com l'antiga Iugoslàvia o Ruanda, on no només la proporció de víctimes mortals civils és molt elevada, sinó que infringir dany en la població civil, especialment amb violacions i altres crims sexuals, s'ha utilitzat com una arma de

²⁴ Informe del Secretari General sobre la protecció de la població civil en els conflictes armats, S/2015/453, 6 de juliol del 2015.

²⁵ Només al 2014, aproximadament 11 milions de persones noves s'han desplaçat dins del seu país perquè han hagut d'abandonar casa seva per escapar d'atacs o per por de ser atacats, la xifra més alta fins al moment. ALT COMISSIÓ DE LES NACIONS UNIDES PELS REFUGIATS (ACNUR-UNHCR). *World at War. Global Trends. Forced Displacement in 2014*.

²⁶ Informe del Secretari General sobre la protecció de civils a conflictes armats. 8 de setembre de 1999. S/1999/957.

guerra. De com s'ha configurat recentment aquesta política concreta de POC en parlarem doncs al capítol cinquè, fent una comparativa amb la Responsabilitat de Protegir i aprofundint en les seves similituds i diferències, però sobretot en la seva complementarietat.

1.3. La protecció de civils al dret internacional

En aquest epígraf fem un repàs dels principals instruments del dret internacional humanitari, del dret internacional dels Drets Humans, del dret internacional Penal i del dret dels Refugiats. No incloem en l'anàlisi els tractats relatius al medi ambient i els conflictes, ni aquells referits a la protecció de béns culturals perquè no tenen connexió amb els crims dels quals s'ocupa la Responsabilitat de Protegir.

El dret internacional humanitari està integrat per les normes que s'apliquen fonamentalment als conflictes armats amb la voluntat de posar-hi límits i de protegir les persones i són de dos tipus: d'una banda, les que versen sobre els mètodes i mitjans en la conducció d'hostilitats, que l'ordenen i limiten i, d'una altra, aquelles que s'ocupen de la protecció de les víctimes i les persones que o bé no participen o bé han deixat de participar en les hostilitats. Es basa sobretot en els Convenis de Ginebra i llurs Protocols Addicionals, en els tractats i protocols que esmentarem a continuació, que abracen diferents espectres del dret dels conflictes armats i en les normes consuetudinàries²⁷, que l'estatut de la Cort Internacional de Justícia ha definit a l'article 38.1.b com "una pràctica generalment acceptada com a dret", és a dir, una pràctica generalitzada, representativa i uniforme dels estats en base al costum. De fet, els tractats tant poden codificar un dret internacional consuetudinari que ja existeixi com posar els fonaments per al desenvolupament de nous costums. De fet, malgrat el costum o la pràctica habitual dels estats ha estat la font de dret més utilitzada per a crear normes de Dret

²⁷ REMIRO BROTONS, Antonio. El derecho internacional humanitario/los crímenes internacionales. A *Derecho Internacional. Capítol XXX*, Ed. Tirant lo Blanch, Madrid, 2007, p. 1221-1276: [el dret internacional humanitari és] "*el conjunto de normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, que restringen por razones humanitarias el derecho de las partes en un conflicto armado, internacional o no, a utilizar medios de guerra y protege a las personas y bienes (que podrían ser) afectados por el mismo*".

Internacional, cada vegada més en les darreres dècades s'ha considerat que el tractat internacional era la forma preferible per a fer-ho²⁸.

Segons la doctrina tradicional del positivisme, una norma de dret internacional consuetudinari val només per als estats que hagin contribuït a formar-la o l'hagin reconegut tàcitament, però per al màxim exponent de l'escola de Viena i el normativisme²⁹, Hans Kelsen, a la seva teoria del dret internacional consuetudinari³⁰ adverteix que una regla de dret consuetudinari és una regla de dret internacional general si el sentit subjectiu d'aquesta regla és la d'obligar tots els estats de la comunitat internacional, i que allò decisiu és la pràctica dels tribunals internacionals. També en aquesta línia es posiciona el Comitè Internacional de la Creu Roja, que afirma amb rotunditat que les normes del dret internacional consuetudinari vinculen tots els estats, sense necessitat que existeixi una adhesió formal. També es va pronunciar en aquest sentit contrari a la teoria de l'acord tàcit entre estats la Cort Internacional de Justícia (CIJ) en la seva decisió sobre els afers de la Plataforma Continental del Mar del Nord (1969), rebutjant la superioritat qualitativa del dret convencional respecte de la norma consuetudinària. I en el cas de Nicaragua contra els Estats Units (1986), la CIJ també va dictaminar que el dret consuetudinari té una aplicabilitat separada del dret convencional, és a dir, que tot i que un estat no hagi ratificat un tractat internacional que recull una norma consuetudinària, aquest no pot al·legar que la norma consuetudinària no l'obliga pel fet de no ser part del tractat amb el mateix contingut material³¹, com es dóna en

²⁸ BONET, Jordi. El costum internacional. A ABELLÁN HONRUBIA, Victoria (dir.) PONS RÀFOLS, Xavier; SAURA ESTAPÀ, Jaume (coords.) *Nocions bàsiques de Dret Internacional Públic per a les diplomatures de ciències empresarials i de gestió i administració pública*. Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona, 2005, p. 49-62

²⁹ Escola de pensament jurídic que vol superar algunes de les contradiccions del positivisme jurídic i que rebutja que el fonament de la norma consuetudinària sigui l'acord tàcit entre els estats (que basa el consentiment dels estats a sotmetre's al costum en el seu comportament).

³⁰ KELSEN, Hans. Teoría del Derecho internacional consuetudinario. A *Revista de Derecho Comparado de la Universidad Nacional Autónoma de México*, num. 21, setembre-desembre 1974. Kelsen també destaca el paper de l'Església Catòlica com a actor que crea dret internacional, tant convencional perquè firma tractats internacionals, com consuetudinari per la seva pràctica (pàgina 249).

³¹ CORT INTERNACIONAL DE JUSTÍCIA *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Judgment of 27 June 1986*. (<http://www.icj-cij.org/docket/?sum=367&p1=3&p2=3&case=70&p3=5>), paràgrafs 172-182: "It does not consider that it can be claimed, as the United States does, that all the customary rules which may be invoked have a content exactly identical to that of the rules contained in the treaties which cannot be applied by virtue of the United States reservation. Even if a treaty norm and a customary norm relevant to the present dispute were to have exactly the same content, this would not be a reason for the Court to take the view that the operation of the treaty process must necessarily deprive the customary norm of its separate applicability".

aquest cas en què els EUA violen la seva obligació segons el dret internacional consuetudinari de no intervenir en els afers d'un altre estat.

En el que la majoria de la doctrina està d'acord és que és possible que algun estat no resti obligat per un costum general concret, si s'hi ha oposat de manera inequívoca i expressa. En canvi, però, el seu silenci no pot ésser considerat com una mostra d'oposició.

Pel que fa al dret internacional dels Drets Humans, la creació de les seves normes es fa sobretot via tractats internacionals i per tant es tracta d'un dret de naturalesa majoritàriament convencional. És a dir, són els acords entre estats, el consentiment formal de cada un d'ells en base a la seva voluntat, el que determinarà si un estat està o no vinculat jurídicament per un tractat internacional.

És rellevant destacar com les etapes del sistema polític mundial han condicionat en certa manera el naixement de tractats internacionals, ja que podem identificar tres moments en què la protecció de la població ha tingut un major desenvolupament o, en tot cas, més significatiu: als primers anys posteriors a la fi de la Segona Guerra Mundial, a les acaballes de la Guerra Freda i al final de la dècada dels noranta, car és la dècada en què té lloc de manera més remarcable el canvi de tipologia dels conflictes armats, passant a ser interns i amb una elevada proporció de víctimes civils.

Els **Convenis de La Haya**, de 1899 i 1907, no tenen per objectiu la protecció de civils, sinó que s'ocupen de l'arranjament pacífic dels conflictes internacionals i dels drets i costums de la guerra i prohibicions d'algunes armes. És el que s'ha anomenat com a dret de la guerra i representa la primera fita en la codificació del dret internacional humanitari.

Poc després de la fi de la Segona Guerra Mundial s'aprova la **Declaració Universal de Drets Humans** (DUDH) el 1948, el primer text que reconeix que els drets bàsics i les llibertats fonamentals són inherents a totes les persones. Malgrat que en no tractar-se d'un tractat internacional no és un document vinculant per als estats, la majoria dels drets consagrats a la DUDH han estat desenvolupats pels dos Pactes que la van complementar al 1966, el Pacte Internacional de Drets Culturals, Socials i Econòmics i

pel Pactes de Drets Polítics i Civils³², ratificats per 164 i 168 estats respectivament. Pel que fa a la ratificació per part dels membres permanents del Consell de Seguretat, els Estats Units d'Amèrica (EUA) no n'han ratificat el primer i la Xina no ho ha fet amb el segon. Aquests pactes, que juntament amb la DUDH constitueixen la Carta Internacional de Drets Humans, sí que són efectivament vinculants per als estats.

La **Convenció per a la Prevenció i la Sanció del Delicte de Genocidi** s'aprova el desembre del 1948 per la Resolució 260 (III) A de l'Assemblea General de Nacions Unides i entra en vigor el gener del 1951, ratificat fins al moment per 146 estats, en aquest cas incloent els cinc estats membres permanents del Consell de Seguretat. Aquest tractat confirma que el genocidi és un delicte de dret internacional que els estats es comprometen a prevenir i sancionar, ja sigui comès en temps de guerra o de pau. El seu article 8 especifica que qualsevol estat part ha de demanar als òrgans competents de Nacions Unides que actuïn sota la Carta de l'organització tal com considerin apropiat per tal de prevenir i suprimir els actes de genocidi o qualsevol altre dels que s'enumeren a l'article 3³³. Aquest article ha estat interpretat a l'Informe de la Comissió Independent d'Investigació sobre les mesures adoptades per les Nacions Unides durant el genocidi de 1994 a Ruanda com que la Convenció sobre el Genocidi ja imposa una responsabilitat d'actuar³⁴.

Només tres anys després, al 1951, s'aprova un altre tractat internacional rellevant pel que fa a la protecció de víctimes civils dels conflictes armats, la **Convenció relativa a l'estatus de Refugiats**, que entra en vigor el 1954, i el seu protocol addicional al 1967. Aquesta convenció, ratificada per 145 estats, entre els quals no hi ha els EUA, està sent superada a Europa durant el 2015 per la realitat de la major crisi de refugiats viscuda

³² Els tractats de drets humans, tal com estableixen ells mateixos, continuen aplicant-se durant els conflictes armats, malgrat algunes disposicions puguin ser suspeses en cas d'emergència pública. El que és rellevant és que el dret internacional dels drets humans continua sent d'aplicació, aspecte també confirmat per la Cort Internacional de Justícia.

³³ L'associació per a cometre genocidi, la instigació directa i pública a cometre genocidi, la temptativa de genocidi i la complicitat en el genocidi.

³⁴ Informe de la Comissió Independent d'Investigació sobre les mesures adoptades per les Nacions Unides durant el genocidi de 1994 a Ruanda, S/1999/1257, del 15 de desembre de 1999. "Les parts a la Convenció de 1948 van assumir la responsabilitat d'impedir i castigar el crim de genocidi. (...) La Convenció preveu explícitament la possibilitat de plantejar la situació al Consell de Seguretat." Apartat III, conclusions, punt 5 (inacció davant del genocidi), b. (traducció pròpia).

des de la Segona Guerra Mundial³⁵, donat el gran nombre de persones que fugen de conflictes armats, sobretot del de Síria. A més a més, dita crisi està posant sobre la taula el debat sobre si la distinció entre persones que migren forçades per motius econòmics i les que migren com a refugiades de guerra i per cercar asil està quedant obsoleta. A la relació entre la Responsabilitat de Protegir i la protecció de refugiats ens hi referim al capítol 4 del present treball.

Els quatre **Convenis de Ginebra** (I Conveni de Ginebra per Alleujar la Sort que Corren els Ferits i Malalts de les Forces Armades en Campanya; II Conveni de Ginebra per Alleujar la Sort que Corren els Ferits, els Malalts i els Nàufrags de les Forces Armades a la Mar; III Conveni de Ginebra relatiu al tracte adient als presoners de guerra; IV Conveni de Ginebra relatiu a la protecció deguda a les persones civils en temps de guerra), aprovats a la IV Convenció de Ginebra³⁶ el 12 d'agost de 1949, són l'instrument més rellevant amb el que s'intenta protegir les víctimes de la guerra, ja que a més a més d'establir certes regles per a l'ús de la violència i dels mètodes de guerra, codifiquen l'obligació de protegir la població civil i els no combatents (diferenciant per a cada tipus de població un estatus diferent), especialment el IV Conveni, relatiu específicament a la protecció deguda a les persones civils en temps de guerra. Tenen jurisdicció universal i obliguen els estats a jutjar o extraditar les persones acusades de crims de guerra o crims contra la humanitat.

L'article 3 comú als quatre convenis, també anomenat "mini-convenció", estableix unes garanties bàsiques per a tota persona que no participi a les hostilitats en el cas de **conflictes armats no internacionals**. És el primer que assenta els principis jurídics fonamentals que reglamenten els conflictes armats no internacionals. Aquest article, d'una banda, estableix qui pot gaudir d'una protecció especial similar a l'establerta per a la població civil a conflictes internacionals: les persones que no participen activament o han deixat de participar a les hostilitats, incloent entre aquestes els membres de les forces armades que hagin deixat les armes i les persones que hagin quedat fora de

³⁵ Segons l'OCDE, Europa rebrà al 2015 aproximadament 1 milió de sol·licituds d'asil, i entre 350.000 i 450.000 persones podrien rebre l'estatus de refugiat o similar, més que a qualsevol altre crisi de refugiats a Europa des de la Segona Guerra Mundial. ORGANITZACIÓ PER LA COOPERACIÓ I EL DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC (OCDE). *Migration Policy Debates*. Num7. OCDE: Setembre 2015.

³⁶ La 1a Convenció de Ginebra és de 1864.

combat per malaltia, ferida, detenció o qualsevol altra causa han de ser tractades humanament, sense cap tipus de discriminació. En segon lloc, aquest article estableix quins són concretament els comportaments prohibits respecte les persones mencionades, i són: atemptats contra la vida i integritat corporal, especialment l'homicidi, les mutilacions, els tractes cruels i la tortura. També la presa d'hostatges, els atemptats contra la dignitat personal, especialment els tractes humiliants i degradants; i les condemnes dictades i les execucions sense judici previ davant d'un tribunal legítimament constituït. A la seva segona part, aquest article hi enuncia que els ferits i els malalts tenen el dret de ser recollits i cuidats, i que un organisme humanitari imparcial, com el Comitè Internacional de la Creu Roja (CICR), podrà oferir els seus serveis a les parts en conflicte, és a dir, que a diferència de l'obligatorietat d'acceptar-los que hi ha per al cas dels conflictes internacionals, aquí es tracta d'una facultat dels estats.

D'altra banda, els **Protocols Addicionals I i II dels Convenis de Ginebra**, del 1977, amplien la protecció de les víctimes. Un exemple d'aquesta ampliació son els articles 69 i 70 del Protocol I, que estableixen que un estat en guerra ha d'acceptar les accions de socors humanitàries i imparcials que es duguin a terme a favor de la població que es trobi al seu propi territori. I per a un conflicte armat no internacional, en concret l'article 18 del Protocol II preveu, tal com recull la segona part de l'article 3 comú als convenis, que es puguin dur a terme accions de socors humanitàries i imparcials. Tot i que, a diferència dels conflictes internacionals als interns, es requereix aquest consentiment de l'estat on hi hagi el conflicte, cada vegada està més acceptat que és obligació de l'estat autoritzar aquestes accions de socors i no considerar que són ingerències ni actes hostils.

El Protocol Addicional I és relatiu a la protecció de les víctimes dels conflictes armats internacionals, mentre que el Protocol Addicional II s'ocupa específicament de la protecció de les víctimes de conflictes armats no internacionals, desenvolupant així l'article 3 comú als quatre Convenis de Ginebra. Mentre que el primer ha estat ratificat per 174 estats, el segon ho ha estat per 168, amb la destacada absència dels EUA a tots dos³⁷. Quant al contingut, el Protocol Addicional II és molt més breu que el I, aplicable

³⁷ REAGAN, Ronald. Letter of Transmittal. Agora: The U.S. Decision Not to Ratify Protocol I to the Geneva Conventions on the Protection of War Victims. *American Journal of International Law* num. 81. 1987, p. 911. Ronald Reagan esgrimeix arguments en contra de la ratificació del Protocol al·legant

als conflictes internacionals i que té moltes més normes detallades; mentre el Protocol Addicional I té més de 80 articles, el II només en té una quinzena. Pel que fa als conflictes armats no internacionals doncs, i a la protecció deguda a la població civil, el dret internacional convencional aplicable és molt més reduït que l'aplicable als conflictes internacionals, ja que es tracta bàsicament del recollit a l'article 3 comú als quatre Convenis de Ginebra i el Protocol Addicional II. A més a més, només l'article 3 comú té aplicació universal, mentre que el Protocol Addicional II la té només entre els estats que l'han ratificat.

La regulació dels conflictes interns conté moltes llacunes si només ens referim al Protocol Addicional II³⁸. Però aquesta mancança del dret convencional queda en certa manera superada per l'existència de les normes consuetudinàries, d'aplicació general i independentment dels tractats existents. Com que els propis estats han acceptat mitjançant la seva pràctica i/o declaracions que moltes altres normes consuetudinàries, i més detallades, regeixen a tots els conflictes armats, siguin internacionals o no, se supleixen així moltes llacunes. En aquest sentit, és molt rellevant la publicació realitzada pel Comitè Internacional de la Creu Roja "*Estudio sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario: una contribución a la comprensión y al respeto del derecho de los conflictos armados*"³⁹, de Jean-Marie Henckaerts, que recull quines normes de dret consuetudinari són aplicables als conflictes armats, entre d'altres qüestions, recollint i classificant fins a 161 normes de dret internacional humanitari consuetudinari⁴⁰, i especificant si s'apliquen (o es tendeixen a aplicar) a conflictes internacionals, no internacionals o a ambdós. La conclusió de dit estudi és que la pràctica dels estats ha superat el dret codificat (que a part de l'article 3 comú i del Protocol Addicional II també inclou altres tractats internacionals aplicables a conflictes

que es pugui estar donant cobertura a grups terroristes: "*this would endanger civilians among whom terrorists and other irregulars attempt to conceal themselves*".

³⁸ Per exemple, els principis de distinció entre població civil i militar i de proporcionalitat no estan contemplats al Protocol Addicional II, o només té un article molt general sobre l'ajuda humanitària a la població civil necessitada, però segons el document esmentat, la pràctica dels estats ha creat normes paral·leles a les del Protocol Addicional I aplicables, com a dret consuetudinari als conflictes armats no internacionals.

³⁹ HENCKAERTS, Jean-Marie. *Estudio sobre el derecho Internacional humanitario consuetudinario: una contribución a la comprensión y al respeto del derecho de los conflictos armados*. Separata de la *International Review of the Red Cross*. Vol. 87. Num 857. Colombia: març de 2005.

⁴⁰ Veure Annex 1: 161 normes de dret internacional consuetudinari.

armats no internacionals, que són molt pocs⁴¹) i ha ampliat les normes que són aplicables als conflictes armats no internacionals. A més a més, la tendència cada vegada més és la de superar la distinció entre els conflictes armats internacionals i els interns.

Segons els seus autors, plasmat a la introducció del citat document, el problema de les contínues violacions del dret internacional humanitari no és que aquest tingui unes normes poc adequades, sinó que es deu a quatre fets concrets: a l'escassa voluntat de respectar-les, a la manca de mitjans per a fer-les complir, a la inseguretats sobre la seva aplicació en algunes circumstàncies i al desconeixement per part dels dirigents polítics, caps militars, combatents i públic en general.

La **Convenció sobre la imprescriptibilitat dels crims de guerra i els crims de lesa humanitat**, de 1968, és un tractat internacional que va entrar en vigor l'11 de novembre de 1970 i que només ha estat ratificat per 55 estats, destacant entre ells Rússia com a l'únic estat membre permanent del Consell de Seguretat. Pel que fa als crims de guerra, el fet que hagi estat ratificat per tant pocs estats no impedeix que la imprescriptibilitat d'aquests crims es pugui considerar una norma consuetudinària, com així queda recollit al llistat de normes consuetudinàries de dret internacional humanitari del CICR, on la norma 160 de 161 diu que “les lleis de prescripció no s'apliquen als crims de guerra”⁴².

El desembre de 1984 l'Assemblea General de Nacions Unides va aprovar la **Convenció contra la Tortura i altres tractes o càstigs cruels, inhumans o degradants**, que obliga els estats part a jutjar o extraditar aquells acusats d'aquests crims. A més a més, la prohibició de la tortura és una norma imperativa. Va entrar en vigor el juny del 1987 i en són estats part 158, entre ells tots cinc membres permanents del Consell de Seguretat.

La convenció sobre els **Drets dels Infants**, al 1989 i en vigor des del 1990, ha estat ratificada quasi per unanimitat (195 estats) però amb la destacada absència dels Estats

⁴¹ HENCKAERTS, Jean-Marie. *Op. cit* (2005). Els tractats que són aplicables als conflictes armats no internacionals, més enllà del Protocol addicional II i l'article 3 comú als quatre convenis de Ginebra, són: “la Convenció (enmendada) sobre Ciertas Armas Convencionales, el Estatuto de la Corte Penal Internacional, la Convenció de Ottawa sobre la prohibición de las minas antipersonal, la Convenció sobre Armas Químicas, la Convenció de La Haya para la Protección de los Bienes Culturales y su Protocolo II”.

⁴² HENCKAERTS, Jean-Marie. *Op. cit* (2005).

Units, que sí que han ratificat el Protocol Opcional sobre la implicació d'infants a conflictes armats, signat al 2000 i en vigor des del 2002, juntament amb 158 estats més, incloent els altres quatre membres permanents del Consell de Seguretat. Tots cinc també han ratificat, juntament amb 164 estats més, el Protocol Opcional sobre la compra-venda d'infants, la prostitució infantil i la pornografia infantil, en vigor també des del 2002. Son tres instruments que versen sobre la protecció d'una de les poblacions més vulnerables, especialment en temps de conflicte.

A finals de la dècada dels noranta s'aprova l'**Estatut de Roma sobre el Tribunal Penal Internacional** (TPI), el 1998, que entra en vigor l'1 de juliol de 2002 i complementa els sistemes judicials i les jurisdiccions nacionals dels 123 estats que l'han ratificat fins al moment⁴³. Aquest tractat estableix que el genocidi, els crims contra la humanitat, els crims de guerra i els crims d'agressió són crims internacionals i dóna jurisdicció al TPI per a jutjar les persones físiques individuals que estiguin acusades d'haver-ne comès un si els tribunals nacionals no poden o no volen fer-ho o si el Consell de Seguretat o fins i tot altres estats de manera individual li'n remetent investigacions. Prèviament, els estatuts dels tribunals internacionals *ad hoc* per l'antiga Iugoslàvia i per Ruanda, adoptats pel Consell de Seguretat i al 1993 i 1994 respectivament, i posteriorment també el de Sierra Leone, al 2002, van servir per a l'enjudiciament dels presumptes responsables de genocidi i altres violacions greus del dret internacional humanitari.

D'entre tots els convenis relacionats amb el control d'armament i les prohibicions de tipologies concretes d'armes, destaquen d'una banda els que prohibeixen les armes bacteriològiques, les biològiques, i les químiques, perquè es tracta d'armes considerades de destrucció massiva, i d'altra banda aquells aconseguits gràcies a la mobilització d'organitzacions no governamentals. És en aquest sentit que cal destacar la **Convenció que prohibeix l'ús, l'emmagatzematge, la producció i la transferències de les mines antipersona** i n'estableix la seva destrucció (en vigor des del 1999, ratificat per 162 estats, entre els quals no hi ha ni la Xina, ni els EUA ni Rússia), així com al 2008 la **Convenció que prohibeix les armes de dispersió** (en prohibeix la seva producció, ús,

⁴³ Pel que fa als estats que no l'han ratificat, destaquen significativament els Estats Units i Rússia. La Xina ni tan sols l'ha firmat, com bona part dels països asiàtics (Índia, Pakistan, Indonèsia, entre d'altres). També destaquen entre els firmants que no han ratificat diversos estats on hi ha actualment conflictes armats o situacions d'inestabilitat política amb violència com Bahrain, Egipte, Israel, Sudan, Síria, Ucraïna i Yemen. A octubre de 2015 el darrer estat que l'ha ratificat ha estat Palestina, el gener del 2015.

emmagatzematge i transferència), ja que ambdues han estat una eina molt eficaç per a matar persones. Està en vigor des de l'estiu del 2010 i ha estat ratificat fins al moment per 94 estats, entre els quals no s'hi compten els EUA, la Xina ni Rússia.

Darrerament, a finals del 2010, ha entrat en vigor la **Convenció Internacional per a la protecció de totes las persones contra les Desaparicions Forçades**, que també es considera un crim contra la humanitat. Aprovat per Resolució de l'Assemblea de Nacions Unides el 2006 i en vigor des del desembre de 2010, malgrat haver estat firmat per 94 estats, fins al moment només l'han ratificat 50 estats, entre els quals no hi trobem ni la Xina, ni Rússia ni els Estats Units.

El **Tractat Internacional sobre Comerç d'Armes**, aprovat l'abril del 2013 i en vigor des del desembre del 2014, és una altra petita fita aconseguida pel dret internacional humanitari. Aquest tractat obliga els governs a avaluar les transferències d'armes que vulguin realitzar per tal de garantir que no serviran per cometre abusos de drets humans o violacions del dret internacional humanitari. A l'article 6 prohibeix als estats fer aquelles transferències que vulnerin els embargaments d'armes, les que facilitarien la comissió d'actes de genocidi, crims de lesa humanitat, crims de guerra o d'altres infraccions greus dels Convenis de Ginebra, atacs dirigits contra béns de caràcter civil o persones civils protegides com a tals, o altres crims de guerra tipificats als acords internacionals de què siguin part.

I per als casos en què l'exportació no resta expressament prohibida segons l'article 6, l'article 7 obliga els estats a avaluar si l'exportació que volen fer contribuirà o per contra menyscabarà la pau i la seguretat internacionals, si es podria utilitzar per a cometre o facilitar una violació greu del dret internacional humanitari, per cometre o facilitar una violació greu del dret internacional dels drets humans, per cometre o facilitar un acte que constitueixi un delictes en virtut de les convencions o protocols internacionals relatius al terrorisme en què sigui part l'estat exportador, o per cometre o facilitar un acte que constitueixi un delictes en virtut de les convencions o els protocols internacionals relatius a la delinqüència organitzada transnacional en què sigui part l'estat exportador. També analitzarà si podria adoptar mesures per a mitigar aquests riscos. I un cop feta l'avaluació del conjunt, l'estat exportador no autoritzarà dita exportació si determina que existeix un risc preponderant que es produeixi alguna

d'aquestes conseqüències negatives exposades. A més a més, els estats s'obliguen a tenir específicament en compte el risc que les armes s'utilitzin per a cometre o facilitar actes greus de violència per motius de gènere o actes greus de violència contra les dones i els infants. Aquest tractat ha estat firmat per 130 estats, però només 72 l'han ratificat fins al moment. A l'Assemblea General de Nacions Unides va ser votat en contra per Corea del Nord, Síria i Iran, i 23 estats se'n van abstenir, entre ells Rússia i la Xina, que ni tan sols han firmat el tractat. Pel que fa als altres estats membres permanents del Consell de Seguretat, els EUA l'han firmat, però no ratificat, i tant el Regne Unit com França l'han firmat i ratificat.

A nivell més específic, i en relació sobretot amb les operacions de pau, cal destacar la **Convenció sobre la Seguretat del Personal de Nacions Unides i Associat**, de 1994, i el seu Protocol Opcional, de 2005, ja que està molt relacionat amb la possibilitat d'expansió de l'ús de la força a les operacions d'imposició de la pau per motius de legítima defensa. De fet, els Protocols Addicionals no contenen cap disposició específica sobre la protecció del personal i els béns en una missió de pau. Però a la pràctica, han rebut la mateixa protecció contra els atacs que les persones civils i que els béns de caràcter civil, i per tant estan prohibits.

La codificació del dret internacional humanitari s'ha esdevingut doncs, bàsicament al llarg de la segona meitat del segle XX, però és indispensable subratllar que, més enllà dels Convenis de Ginebra, que recullen normes consuetudinàries i per tant d'aplicació universal, la majoria dels altres tractats (i també els Protocols Addicionals dels Convenis de Ginebra) no són d'aplicació universal, sinó només entre els estats que els han ratificat, amb l'agreujant que això provoca que a diferents conflictes armats s'hi puguin aplicar diferents tractats de dret internacional humanitari. Per exemple, els Protocols Addicionals I i II no tenen una aplicació universal, perquè han estat ratificats per uns 160 estats cada un, i a vegades han tingut lloc conflictes a estats que no els havien ratificat.

2. La intervenció militar per raons humanitàries

2.1. La prohibició de l'ús de la força a la Carta de Nacions Unides i llurs excepcions

La Carta de Nacions Unides, que constitueix el marc normatiu que regula l'ús de la força, prohibeix a l'article 2.4 la guerra entre estats i l'ús de la força en general⁴⁴. Aquest és el punt de partida per a aconseguir la missió fonamental de l'organització, el manteniment de la pau i la seguretat internacionals, establerta al Preàmbul i a l'article 1 de la Carta. El Consell de Seguretat, tal com estableix l'article 24, n'és el principal òrgan responsable, que ha d'actuar quan determini que és necessari. Com tots els principis de la Carta, aquest també ha estat desenvolupat sobretot en declaracions posteriors de l'Assemblea General de Nacions Unides, com la Resolució 2625 (XXV) de 24 d'octubre de 1970 que adopta la Declaració sobre els principis de dret internacional relatius a les relacions d'amistat i a la cooperació entre els estats de conformitat amb la Carta de les Nacions Unides⁴⁵, i la Resolució 3314 (XXIX) de 14 de desembre de 1974 que defineix el concepte d'agressió com “l'ús de la força armada per un estat contra la sobirania, la integritat territorial o la independència política d'un altre estat, o en qualsevol altra forma incompatible amb la Carta de les Nacions Unides”⁴⁶.

La Declaració sobre el millorament de l'eficàcia del principi de l'abstenció de l'amenaça o de l'ús de la força a les relacions internacionals, aprovada per l'Assemblea General amb la Resolució 42/22 el 3 de desembre de 1986 és molt taxativa pel que fa a la prohibició de l'ús de la força en les relacions entre estats i considerar-la com una violació del dret internacional. El seu punt 3 es pot entendre com una negativa implícita

⁴⁴ Article 2.4 de la Carta de Nacions Unides (traducció pròpia): “Els membres de l'Organització s'abstindran, en les seves relacions internacionals, de recórrer a l'amenaça o a l'ús de la força contra la integritat territorial o la independència política de qualsevol estat, o a qualsevol altra manera incompatible amb els propòsits de les Nacions Unides.”

⁴⁵ A/RES/25/2625. Declaració sobre els principis de dret internacional relatius a les relacions d'amistat i a la cooperació entre els estats de conformitat amb la Carta de les Nacions Unides. 24 d'octubre de 1970. Estableix que (traducció pròpia): “tot estat té el deure d'abstenir-se d'organitzar o fomentar l'organització de forces irregulars o de bandes armades, inclosos els mercenaris, per fer incursions en el territori d'un altre estat”; i que “Tot estat té el deure d'abstenir-se d'organitzar, instigar, ajudar o participar en actes de guerra civil o en actes de terrorisme en un altre estat, o de consentir activitats organitzades dintre del seu territori encaminades a la comissió d'aquests actes, quan els actes a què es fa referència en aquest paràgraf impliquin recórrer a l'amenaça o a l'ús de la força.”

⁴⁶ A/RES/24/3314. Definició d'agressió. 14 de desembre de 1974.

a la possibilitat d'ampliar les possibilitats d'ús de la força per motius humanitaris: “no es podrà fer valer cap consideració de cap tipus de naturalesa per a justificar l'amenaça o l'ús de la força en violació de la Carta”. A més a més, fent una defensa aferrissada dels dos altres principis fonamentals de la carta, la prohibició d'ingerència i el principi de sobirania dels estats, nega la possibilitat de recórrer a l'amenaça o a l'ús de la força d'un estat contra un altre sigui quin sigui el seu sistema polític, econòmic, social o cultural.

Aquest principi general de prohibició de l'ús de la força té dues excepcions reconegudes per la pròpia Carta de Nacions Unides: el dret a la legítima defensa (article 51) i les situacions i mesures previstes al Capítol VII de la mateixa, que recull les accions respecte les amenaces a la pau, trencament de la pau i actes d'agressió.

Pel que fa al **dret de legítima defensa** reconegut a l'article 51, es refereix a l'actuació de l'estat agredit, que s'entén com a provisional i subsidiària al sistema de seguretat col·lectiva fins que el Consell de Seguretat no hagi pres les mesures necessàries per a mantenir la pau i la seguretat internacionals. És un dret que pot exercir de manera individual un estat membre de Nacions Unides en cas de rebre un atac armat efectiu, o fins i tot si aquest és imminent. D'aquesta manera, la Carta de Nacions Unides consagra el dret a defensar-se militarment i “constitueix el fonament principal de legitimació dels exèrcits i possibilita que, en la pràctica, armes i exèrcits siguin utilitzats àmpliament, tinguin o no a veure amb situacions de legítima defensa”⁴⁷.

Aquest aspecte de la imminència és el que permet discernir entre un atac anticipatori (*pre-emptive*) i un atac preventiu (*preventive*) davant d'un risc suposadament imminent, ja que no totes les actuacions són necessàriament considerades com a legítima defensa. En el primer cas, l'atac anticipatori sí que encaixa dins dels supòsits de la legítima defensa, ja que es tracta d'una acció amb ús de la força contra un altre estat amenaçador perquè aquest altre estat està efectivament a punt d'atacar-lo de forma il·legal. En canvi, un atac preventiu va adreçat a minar la capacitat militar d'un altre estat, i conseqüentment, no compleix els requisits de la legítima defensa. Com la línia entre un i altre a voltes pot ser difosa, Neta Crawford proposa quatre condicions perquè un atac

⁴⁷ PIGRAU SOLÉ, Antoni. *Guerra i Pau: L'evolució del dret Internacional. Materials de Pau i Drets Humans. Document de Treball*, 3. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2008.

anticipatori es pugui entendre efectivament com un acte de legítima defensa: (1) ha d'existir un risc immediat per a la vida i la salut de la població, tant dins de les fronteres com per a nacionals a l'estranger, (2) hi ha d'haver una evidència forta que la guerra és inevitable i molt probable en el futur immediat, (3) l'atac anticipatori ha de servir per a reduir l'amenaça i (4) la força militar ha de ser necessària⁴⁸. A més a més, cal que l'actuació de l'estat que presumptament es defensa compleixi també amb tres altres requisits per què es tracti efectivament de legítima defensa, derivats del dret internacional general: la immediatesa, la necessitat i la proporcionalitat.

L'informe del Secretari General del 2005 "*In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General of the United Nations for decision by Heads of State and Government in September*" estableix també que la resposta a les amenaces imminents resta coberta pel dret a la legítima defensa (paràgraf 124)⁴⁹. I que si per contra es tracta d'amenaces latents és el Consell de Seguretat qui ha de decidir si usar o no la força militar, inclosa aquella de caràcter preventiu, per tal de preservar la pau i la seguretat internacionals (paràgraf 125). El cas de la invasió dels EUA a l'Iraq el 2003 no es pot considerar com un acte de legítima defensa perquè va ser un atac preventiu que no comptava amb cap resolució del Consell de Seguretat, per tant, es va tractar d'una actuació il·legal, i il·legítima. Un altre possible mal ús del supòsit de la legítima defensa s'ha pogut veure en el cas de l'atac dels Estats Units a l'Afganistan amb l'operació Llibertat Duradera, que no ha tingut cap autorització posterior per part del Consell de Seguretat, que ha durat més de 14 anys i que ha conviscut amb la ISAF (Força Internacional d'Assistència a l'Afganistan), una intervenció de l'OTAN creada el desembre del 2001, autoritzada sota el Capítol VII pel

⁴⁸ CRAWFORD, Neta. The slippery slope to preventive war. *A Ethics & International Affairs*, 17 (1). 2003. Text original: "*First, the party contemplating preemption would have a narrow conception of the "self" to be defended in circumstances of self-defense. Preemption is not justified to protect imperial interests or assets taken in a war of aggression. Second, there would have to be strong evidence that war was inevitable and likely in the immediate future. Immediate threats are those which can be made manifest within days or weeks unless action is taken to thwart them. This requires clear intelligence showing that a potential aggressor has both the capability and the intention to do harm in the near future. Capability alone is not a justification. Third, preemption should be likely to succeed in reducing the threat. Specifically, there should be a high likelihood that the source of the military threat can be found and the damage that it was about to do can be greatly reduced or eliminated by a preemptive attack. If preemption is likely to fail, it should not be undertaken. Fourth, military force must be necessary; no other measures can have time to work or be likely to work*".

⁴⁹ Informe del Secretari General. *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General of the United Nations for decision by Heads of State and Government in September 2005*. Adoptat per l'Assemblea General el 21 de març del 2005. A/59/2005. Disponible a internet http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/2005

Consell de Seguretat mitjançant la S/RES/1386 (2001) pocs dies després i desplegada al cap d'un mes dels atemptats terroristes de l'11 de setembre de 2001 a Nova York. I això deixant de banda la discussió sobre si existia o no el dret a la legítima defensa en aquest cas, que al meu entendre no existia pel fet de no poder atribuir a l'Afganistan els atacs de Bin Laden, i la discussió sobre la poca idoneïtat d'una solució militar per a fer fora els Taliban.

La segona excepció a la prohibició general d'ús de la força militar recollida a l'articulat de la Carta de Nacions Unides és el sistema de seguretat col·lectiva establert al **capítol VII de la Carta (arts. 39-51)**, amb l'objectiu ja sigui de mantenir o de restablir la pau i la seguretat internacionals.

El Capítol VII recull les accions que el Consell de Seguretat pot decidir dur a terme en cas que efectivament determini que existeix una amenaça a la pau, un trencament de la pau o actes d'agressió. I és l'article 39 el que dóna al Consell de Seguretat la potestat exclusiva de determinar si una situació o actuació concreta és una amenaça a la pau, un trencament d'aquesta o un acte concret d'agressió, i de recomanar o decidir les mesures que estimi pertinents d'acord amb els articles 41 i 42 del capítol VII de la Carta.

Aquestes mesures poden no implicar l'ús de la força armada, com les establertes a l'article 41 (inclou altres tipus de mesures col·lectives i coercitives, com es diplomàtiques, econòmiques o sobre transport i comunicacions), o bé poden ser mesures d'ús de la força militar, establertes a l'article 42, que són accions per mitjà de forces aèries, navals o terrestres. Aquesta intervenció amb ús de la força per part del Consell de Seguretat pot referir-se a la força militar tant de forma explícita com implícita ("*all necessary means*"), que és la forma que més ha utilitzat.

En qualsevol cas, per a ser legal una intervenció sempre haurà de comptar amb una resolució aprovada pel Consell de Seguretat de Nacions Unides autoritzant l'ús de la força i adoptant mesures conforme a l'article 42 que tinguin per objectiu mantenir o restablir la pau i la seguretat internacionals, adduint que es tracta d'una situació que atempta contra la seguretat i la pau internacionals. I podrà aplicar mesures coercitives també via acords o organismes regionals, però sempre sota la seva autoritat. Així,

podem afirmar que els articles 39⁵⁰ i 42⁵¹ estableixen la possibilitat d'una intervenció militar multilateral estrangera amb ús de la força autoritzada pel Consell de Seguretat de Nacions Unides, fins i tot sense el consentiment de l'estat infractor.

És a dir, el Consell de Seguretat, en tant que actor que posseeix en termes legals el monopoli de l'ús de la força internacional, és qui té la potestat de considerar si una determinada situació posa o no en perill la pau i la seguretat internacionals i pot, conseqüentment, considerar justificat autoritzar una intervenció militar basant-se en el capítol VII de la Carta de Nacions Unides, concretament en l'article 42, considerant que d'altres mesures no serien adequades o bé si aquestes ja han fracassat prèviament.

Cal tenir en compte, però, que l'article 43 de la Carta estableix que el fet que els estats membre posin a la disposició de Nacions Unides forces armades, assistència i facilitats necessàries per a la finalitat de manteniment de la pau i seguretat internacionals, està vinculat a la signatura d'acords especials dels estats amb Nacions Unides. I aquests acords no s'han firmat mai. Entenent que el sistema de seguretat col·lectiva previst a la Carta de Nacions Unides de fet no s'ha arribat a implementar mai, Cardona Llorens⁵² identifica com el Consell de Seguretat ha implementat mesures coercitives a través d'altres vies:

- Aplicant l'article 53, organitzacions regionals han aplicat mesures coercitives sota l'autoritat de Nacions Unides.
- El Consell de Seguretat ha autoritzat els estats membre a fer ús de la força per tal de garantir el respecte als embargaments o per restablir la pau i seguretat internacionals.

⁵⁰ Article 39 CNU (traducció pròpia): *“El Consell de Seguretat determinarà l'existència de tota amenaça a la pau, trencament de la pau o acte d'agressió i farà recomanacions o decidirà quines mesures seran preses conforme els Articles 41 i 42 per tal de mantenir o restablir la pau i la seguretat internacionals”*.

⁵¹ Article 42 CNU (traducció pròpia): *“Si el Consell de Seguretat estimés que les mesures que tracta l'Article 41 poden ser inadequades o han demostrat ser-ho, podrà exercir, per mitjà de forces aèries, navals o terrestres, l'acció que sigui necessària per a mantenir o restablir la pau i la seguretat internacionals. Tal acció podrà comprendre demostracions, bloqueigs i altres operacions executades per forces aèries, navals o terrestres de Membres de les Nacions Unides”*.

⁵² CARDONA LLORENS, J. La “externalización”/“privatización” del uso de la fuerza por las Naciones Unidas. A *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*. Volum I. Universidad de Sevilla, 2005, p. 317-342.

- El Consell de Seguretat ha utilitzat l'autorització de les operacions de manteniment de la pau i de les forces multinacionals per a dur a terme funcions equivalents per a mantenir el seu mandat.

D'altra banda, l'article 40, inclòs també al Capítol VII de la Carta, inclou mesures provisionals que volen evitar l'empitjorament d'una situació, com la retirada de tropes, una treva o un alto el foc, entre d'altres.

2.2. El problemàtic encaix de la intervenció humanitària al dret internacional

La Responsabilitat de Protegir, malgrat néixer fa poc més d'una dècada, és un concepte que té les seves arrels i antecedents en els debats tant de l'etapa immediatament posterior a la Guerra Freda sobre la intervenció humanitària, com també en conceptes i debats previs que es remunten fins a la teoria de la Guerra Justa. No es tracta d'un sinònim d'intervenció humanitària, perquè la Responsabilitat de Protegir engloba molt més que la intervenció militar estrangera per motius humanitaris, i perquè fins i tot aquesta la concep diferent. Va des de la prevenció feta pel propi estat fins a la reconstrucció en situació de post-conflicte i, conseqüentment, abraça moltes més mesures que les pròpiament militars, tot i que aquestes siguin les més controvertides. A més a més, les mesures que els estats o la comunitat internacional adoptin per a garantir la seva Responsabilitat de Protegir han de ser sempre conformes a la Carta de Nacions Unides i per tant, si en algun cas es tracta d'una intervenció militar, aquesta ha d'estar autoritzada pel Consell de Seguretat. Precisament perquè aquest nou compromís polític o principi emergent⁵³ de Nacions Unides inclou entre les seves mesures la possibilitat que el Consell de Seguretat autoritzi una intervenció militar en un altre país amb l'objectiu de protegir la població de crims de guerra, crims contra la humanitat, neteja ètnica o genocidi, és a dir, per motius dels anomenats humanitaris, considerem rellevant explorar en aquest epígraf la delimitació i l'encaix en el dret internacional vigent de l'anomenada intervenció humanitària.

⁵³ Al quart capítol destinem un epígraf a l'anàlisi de la naturalesa jurídica i política de la Responsabilitat de Protegir.

La intervenció militar per raons humanitàries no s'ha de confondre amb l'assistència, ajuda o acció humanitària de les ONG o agències de Nacions Unides. L'ajuda humanitària és una activitat destinada bàsicament a socórrer la població civil, ja que el seu objectiu és salvar vides i alleugerir el patiment de les víctimes de conflictes i altres desastres. Ha de comptar amb el consentiment de l'estat receptor, el qual, alhora, té l'obligació de permetre-les i facilitar-les, i no ha d'usar la força ni cap element coercitiu per a dur-la a terme, tot i que les forces militars poden aportar-hi cert suport logístic. Des del 1977, amb l'adopció del Protocol Addicional I de Ginebra, aquestes accions d'assistència humanitària no han de ser considerades com una ingerència en el conflicte o com un acte hostil, segons els articles 64 i 70⁵⁴.

La intervenció humanitària és un sobrenom o eufemisme per referir-se a les accions militars coercitives estrangeres dutes a terme suposadament per motius humanitaris, és a dir, per a protegir les persones, ja sigui unilateralment o multilateral, amb ús de la força, sense el consentiment de l'estat afectat i amb mandat o sense del Consell de Seguretat. És a dir, que una anomenada intervenció humanitària presumptament té l'objectiu de proveir, amb mitjans militars, assistència humanitària, així com protegir la població, especialment la civil, en cas de violacions massives de Drets Humans.

No hi ha cap definició d'intervenció humanitària al dret internacional. Els Convenis de Ginebra parlen de "principis d'humanitat". D'altra banda, el juliol de 1983 es va establir una Comissió Independent sobre Afers Humanitaris Internacionals, en resposta a la Resolució 36/136 de 14 de desembre de 1981 de l'Assemblea General de Nacions Unides promovent un nou ordre humanitari internacional on demanava al Secretari General que elaborés un informe i sol·licités les opinions dels governs sobre la proposta de promoure-ho. Aquesta comissió va definir l'humanitarisme com a una "orientació bàsica cap als interessos i el benestar de la gent"⁵⁵.

⁵⁴ Protocol Addicional I dels Convenis de Ginebra de 1949: Article 64.1 (*traducció pròpia*) "En cap circumstància es considerarà aquesta activitat com una ingerència en el conflicte." Article 70.1 "L'oferiment de socors no serà considerat com ingerència en el conflicte ni com acte hostil."

⁵⁵ COMISSIÓ INDEPENDENT SOBRE AFERS HUMANITARIS INTERNACIONALS - INDEPENDENT COMMISSION ON INTERNATIONAL HUMANITARIAN ISSUES, Report: Winning the Human Race? Zed Books Ltd, London/New Jersey, 1988, pàgines 3 i 12.

El dret internacional contemporani considera il·legals les intervencions militars estrangeres si es fan sense autorització del Consell de Seguretat, a no ser que es tracti del supòsit de legítima defensa, recollit a l'article 51 de la Carta de Nacions Unides, o bé d'una acció d'una organització regional segons l'article 53 si actua amb caràcter temporal i pendent de la resolució que l'autoritzi del Consell de Seguretat, excepcions que valorem amb més profunditat en epígrafs posteriors. També la Subcomissió de Promoció i Protecció de Drets Humans de Nacions Unides va manifestar a la seva Resolució 1999/2 de 20 d'agost de 1999, sobre la violació dels drets humans i les llibertats fonamentals a tots els països, que el dret o deure d'ingerència humanitari no té fonament jurídic al dret internacional:

Profundament preocupats per la intensificació dels esforços per desenvolupar el concepte d'un suposat "deure" o "dret" de certs estats de dur a terme "intervencions humanitàries", incloent-hi l'ús de la força armada, a situacions identificades unilateralment per aquests així com també a les operacions militars empreses sota aquesta justificació, que han causat moltes morts entre la població civil i un immens dany a les instal·lacions civils, (l'AG) expressa la més ferma de les seves conviccions que l'anomenat "deure" o "dret" de dur a terme una "intervenció humanitària", particularment si és amb l'amenaça o l'ús de la força, és jurídicament completament no fonamentat en el dret internacional general i conseqüentment no pot ser considerat com una justificació de les violacions dels principis recollits a l'article 2 de la Carta de Nacions Unides⁵⁶.

Va ser una iniciativa del representant de Cuba, Miguel Alfonso Martínez, i va ser adoptada per votació secreta per 15 vots favorables, 7 en contra i 3 abstencions. És a dir, que la seva adopció no va generar un ampli consens, ans al contrari.

En aquesta mateixa línia, l'Assemblea General va aprovar també la Declaració A/RES/36/103 sobre la inadmissibilitat de la intervenció i la ingerència en els afers interns dels estats, adoptada el 9 de desembre de 1981, on reafirma que cap estat té el dret a intervenir, per cap motiu, en els afers interns d'un altre estat, especificant que la pau i la seguretat internacionals es fonamenten, entre d'altres aspectes, en la sobirania

⁵⁶ SUBCOMISSIÓ DE PROMOCIÓ I PROTECCIÓ DE DRETS HUMANS DE L'ALT COMMISSIONAT PELS DRETS HUMANS DE NACIONS UNIDES – SUB-COMMISSION ON THE PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS FROM THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. resolució 1999/2 de 20 d'agost de 1999, sobre la violació dels drets humans i les llibertats fonamentals a tots els països: *"Deeply concerned at the intensified efforts to develop the concept of an alleged "duty" or "right" of certain States to carry out "humanitarian interventions", including through armed force, in situations unilaterally identified by themselves, as well as at the military operations undertaken using such justification, which have caused heavy loss of life among the civilian population and immense damage to civilian facilities, Expresses its firmest conviction that the so-called "duty" and "right" to carry out "humanitarian intervention", in particular by means of the threat or use of force, is juridically totally unfounded under current general international law and consequently cannot be considered as a justification for violations of the principles enshrined in Article 2 of the Charter of the United Nations"*.

dels estats “independentment dels seus sistemes polítics, econòmics i socials o dels seus nivells de desenvolupament”. També destaca el deure de tot estat “d’abstenir-se d’explotar i deformatar les qüestions de drets humans com a mitjà per a ingerir-se en els afers interns dels estats”, així com “el dret i deure dels estats d’observar, promoure i defensar tots els drets humans i les llibertats fonamentals dins dels seus propis territoris nacionals i de treballar en pro de l’eliminació de violacions massives i manifestes dels drets de les nacions i els pobles (...)”, ja que constaten un aspecte cabdal respecte l’evolució de la protecció internacional dels Drets Humans i el concepte de sobirania: que la sobirania nacional en aquells moments, també pel context històric recent dels processos de descolonització, estava entesa com el principi fonamental de les relacions internacionals entre estats, i fins i tot com un dret de les autoritats d’un país de disposar de la seva pròpia població, ja que passava completament per sobre de qualsevol consideració relativa als drets humans.

Pel que fa a altres manifestacions expresses de prohibició de les intervencions militars en el dret internacional humanitari, el Protocol Addicional II als Convenis de Ginebra, aprovat el 8 de juny de 1977, relatiu als conflictes armats sense caràcter internacional i que completa l’article 3 comú als quatre Convenis de Ginebra, estableix al seu article 3 el principi de no intervenció. Així, prohibeix la invocació de qualsevol disposició del Protocol “com a justificació per a intervenir, directament o indirecta, fos quina fos la raó, en el conflicte armat o en els afers interns o externs de l’Alta Part contractant en el territori de la qual tingui lloc dit conflicte”⁵⁷. És a dir que també exclou la possibilitat de l’ús de la força per part de la comunitat internacional per a protegir les víctimes, tot i que cal matisar, ja que no està exclouent actuacions autoritzades pel Consell de Seguretat. Per a protegir la població civil aquest Protocol Addicional II encomana la responsabilitat a les organitzacions humanitàries imparcials i considera que els estats tenen l’obligació de perseguir i jutjar els crims de guerra i els crims contra la humanitat aplicant el principi de competència universal propi del dret humanitari.

⁵⁷ Article 3 Protocol Addicional II als Convenis de Ginebra: *Non-intervention*. 1. *Nothing in this Protocol shall be invoked for the purpose of affecting the sovereignty of a State or the responsibility of the government, by all legitimate means, to maintain or re-establish law and order in the State or to defend the national unity and territorial integrity of the State.* 2. *Nothing in this Protocol shall be invoked as a justification for intervening, directly or indirectly, for any reason whatever, in the armed conflict or in the internal or external affairs of the High Contracting Party in the territory of which that conflict occurs.*

Per contra, destaca tant la pràctica com l'estratègia cada vegada més intervencionista de l'OTAN i fins i tot de forma unilateral i sense autorització del Consell de Seguretat de Nacions Unides, especialment a partir de l'abril de 1999, en què va aprovar el seu Nou Concepte Estratègic, tot just un mes després de començar els bombardejos contra les forces militars sèrbies a Kosovo. Aquest document recull la transformació de l'organització que passa de tenir uns objectius bàsicament defensius a plantejar-se la defensa de "la seguretat i els valors democràtics tant dins com fora de les seves fronteres", amb la pretesa voluntat de lluitar contra el genocidi, el terrorisme i les armes de destrucció massiva.

En conclusió, el concepte d'intervenció militar humanitària no és un supòsit reconegut com a tal i amb aquest nom enlloc de l'articulat de la Carta de Nacions Unides, ni a cap disposició del Dret Internacional Públic. Però tenint en compte que la Carta també inclou un mandat humanitari, el Consell de Seguretat pot considerar, com ha fet a diverses resolucions que analitzem als epígrafs següents, que una determinada situació constitueix una violació greu del dret humanitari o dels drets humans i que com a tal significa una amenaça a la pau i la seguretat internacionals, un trencament de la pau o un acte d'agressió; una relació de causa-efecte que és especialment complexa de determinar en els casos de conflictes armats no internacionals. I en aquests casos pot decidir autoritzar una intervenció militar.

2.3. El canvi de paradigma: la "seguretat humana" i l'ampliació del concepte "amença a la pau"

L'evolució del dret internacional públic i la firma de nous tractats internacionals pel que fa a la protecció dels drets humans ha contribuït a què la violació d'aquests cada vegada es consideri menys com un afer intern. També el final de la Guerra Freda, així com el canvi en la tipologia de conflictes, que deixen de ser majoritàriament entre estats i n'augmenten aquells que són interns dels estats, i la visualització creixent dels danys infringits sobre la població civil, són elements del context històric que fan evolucionar la interpretació de les disposicions de la Carta de Nacions Unides, eixamplant com a conseqüència la noció d'amença a la pau.

Des del desembre de 1983, l'Assemblea General va encomanar reiteradament⁵⁸ al Comitè Especial de la *Carta de les Nacions Unides i de l'Enfortiment del paper de l'Organització* que en el seu període de sessions prioritzés l'anàlisi de la qüestió del manteniment de la pau i la seguretat internacionals i va demanar, per primera vegada, que aquest Comitè examinés com havia de ser la prevenció i eliminació de les controvèrsies i de situacions que poguessin ser amenaces a la pau i a la seguretat internacionals. L'objectiu era que el Comitè presentés llurs conclusions a l'Assemblea General per tal que aquesta aprovés les recomanacions que considerés apropiades. Però no va ser fins al 1988, cinc anys després de la primera Resolució de l'Assemblea, que el Comitè Especial va enllestir un projecte de document sota el títol "Declaració sobre la prevenció i l'eliminació de controvèrsies i de situacions que puguin amenaçar la pau i la seguretat internacionals i sobre el paper de les Nacions Unides en aquesta esfera" (Informe del Comitè Especial, A/43/33), i llavors l'Assemblea va aprovar la Resolució 43/51 el 5 de desembre de 1988, que contenia la declaració al seu annex.

El que és rellevant és que aquesta és la primera vegada que es planteja el tema de la prevenció i l'eliminació de controvèrsies i situacions que puguin amenaçar la pau i la seguretat internacionals i que els treballs del Comitè Especial posen molt d'èmfasi en la prevenció de conflictes, també de caràcter intern, perquè parteixen de la base que aquesta és una situació que pot posar en risc la seguretat i la pau internacionals.

Ja al 1947, l'Assemblea General va adoptar la Resolució 177 (II) amb la que encarregava a la Comissió de Dret Internacional que preparés un projecte de codi de delictes contra la pau i la seguretat de la humanitat, el qual se li va presentar al 1954 (A/36/416) però va quedar aturat per les discussions al voltant del concepte d'agressió. Aquest primer projecte contemplava que entraven dins la categoria d'aquests crims els actes i amenaces d'agressió, l'ús de la força armada d'un estat contra un altre en qualsevol cas que no fos la legítima defensa o l'aplicació d'una decisió de Nacions Unides; l'organització per part d'un estat de bandes armades per tal d'atacar un altre

⁵⁸ resolució 38/141 de 19 desembre de 1983, seguida de l'informe del Comitè al 1984 A/39/33; resolució 39/88 de 13 desembre de 1984, seguida de l'informe del Comitè al 1985 A/40/33; resolució de l'Assemblea General 40/78 d'11 de desembre de 1985, seguida de l'informe del Comitè Especial al 1986 A/41/33; resolució de l'Assemblea General 41/83 de 3 desembre de 1986, seguida de l'informe del Comitè Especial A/42/33 al 1987; resolució de l'Assemblea General 42/157 de 7 desembre de 1987, seguida de l'informe del Comitè Especial A/43/33 al 1988 finalment amb una proposta de document, en base al qual es va aprovar una declaració sobre la matèria a la resolució de l'Assemblea General 43/51 el 5 de desembre de 1988.

estat; les accions que poguessin fomentar terrorisme o guerres civils en un altre estat; la violació d'obligacions relatives a l'armament o similars, establertes per un tractat que vulgui garantir la pau i la seguretat internacionals; l'annexió d'un territori d'un altre estat; la intervenció per part d'un estat als afers interns o externs d'un altre; els actes adreçats a destruir, totalment o parcial, un grup nacional, ètnic, racial o religiós; els actes inhumans o les persecucions contra qualsevol població civil per motius socials, polítics, racials, religiosos o culturals.

Al 1981 l'Assemblea General va aprovar la Resolució 36/106 per demanar a dita Comissió que reprengués de nou els treballs al respecte. El 1991 la Comissió va aprovar en primera lectura un primer projecte i el 1996 la Comissió va aprovar el text final i va presentar el Projecte de Codi de crims contra la pau i la seguretat de la humanitat. Aquest, a la seva segona part, considera en aquesta tipologia un nombre notòriament inferior de crims, concretament: l'agressió, el genocidi, els crims contra la humanitat, els crims contra el personal de les Nacions Unides i el personal associat, i els crims de guerra. Destaca, doncs, com en el darrer projecte desapareixen uns quants crims que sí que estaven recollits tant al projecte del 1954 com al de 1991. En concret, del projecte de 1991 desapareixen: l'amenaça d'agressió; la intervenció; la dominació colonial i altres formes de dominació estrangera; l'apartheid; el reclutament, utilització, finançament i entrenament de mercenaris; el terrorisme internacional; el tràfic il·lícit d'estupefaents i els danys internacionals i greus al medi ambient⁵⁹.

La noció de seguretat i pau internacionals i de quines situacions poden suposar-hi una amenaça ha anat evolucionant al llarg dels anys. En aquest sentit, la declaració dels estats membre del Consell de Seguretat del 31 de gener de 1992 reconeixia que l'absència de guerra i de conflictes militars entre estats no assegura per si mateixa la pau i la seguretat internacionals, i que les causes no militars d'inestabilitat a les esferes econòmiques, social, humanitària i ecològica s'han convertit en amenaces a la pau i a la seguretat⁶⁰.

⁵⁹ PIGRAU SOLÉ, Antoni. *Elementos de derecho internacional penal. Cursos de Derecho Internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 1997*. Universidad del País Vasco, Tecnos, 1998, p. 144.

⁶⁰ Declaració del President del Consell de Seguretat del 31 de gener de 1992, S/23500, p. 3.

La conceptualització de la noció de seguretat humana que fa l'Informe sobre Desenvolupament Humà del Programa de Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD) el 1994 contribueix a aquesta ampliació de la noció de pau internacional⁶¹. En situar l'individu al centre de la seguretat, i no només l'estat com s'havia fet tradicionalment⁶², ja no és només l'existència en sí d'un conflicte armat el que pot suposar una amenaça a la pau, sinó també les violacions de drets humans tant a conflictes interns com en situacions on encara no hi ha conflicte armat pròpiament dit però sí que hi ha una absència de pau, entre d'altres amenaces. Així, també les situacions d'instabilitat política, que poden generar espirals de violència i tensió tant local com regional, passen a poder ser considerades com una amenaça a la pau.

Com que allò que cal protegir, més enllà de la independència política o la integritat territorial dels estats, és la vida de les persones, això influeix en la comprensió de quines són les amenaces a aquest nou concepte de seguretat, i és aquí on les violacions massives dels drets humans o del dret internacional humanitari poden passar a ser considerades com a supòsits que amenacen la pau i la seguretat internacionals. I aquí és on trobem alhora el seu punt més dèbil, el de la discrecionalitat de qui té la potestat de prendre o no en consideració una situació on s'estan cometent crims contra la humanitat perquè constitueix una amenaça a la pau.

És a dir, que s'obre la porta oberta a la possibilitat d'autoritzar una intervenció militar per tal d'aturar una violació del dret internacional humanitari perquè genera una amenaça a la pau internacional. O, més concretament, supeditat al fet que els membres permanents del Consell de Seguretat efectivament considerin que una determinada situació és una amenaça a la pau internacional. Aquesta és la mateixa debilitat que incorpora la Responsabilitat de Protegir, la discrecionalitat del Consell de Seguretat per valorar cas per cas si existeix o no aquesta Responsabilitat de Protegir per part de la comunitat internacional i per tant d'actuar.

⁶¹ Programa de Nacions Unides de Desenvolupament (PNUD). *Human Development Report 1994*. Oxford University Press, 1994.

⁶² L'Informe sobre Desenvolupament Humà del Programa de Nacions Unides per al Desenvolupament representa una nova manera d'entendre el concepte de seguretat, ja no es tracta només de defensar el territori contra atacs externs, sinó d'una seguretat que també ha d'incloure "la protecció de les comunitats i els individus de diversos actes interns de violència" (paràgraf 194).

En la línia de seguir ampliant la noció de què pot constituir una amenaça a la pau, a la resolució del Consell de Seguretat S/RES/1296 (2000), aprovada el 19 d'abril, sobre la protecció de la població civil, aquest òrgan afirma que els atacs contra les poblacions civils o altres persones protegides i les violacions sistemàtiques, manifestes i generalitzades del dret internacional humanitari i del dret internacional relatiu als drets humans en situacions de conflicte armat poden constituir una amenaça per a la pau i la seguretat internacionals, i que la denegació deliberada d'aquest accés humanitari violant així el dret internacional també pot constituir una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals. A més a més, afegeix que “les situacions on les persones refugiades i desplaçades internes siguin vulnerables a les amenaces de fustigament o on els seus campaments siguin vulnerables a la infiltració d'elements armats també són situacions que poden constituir una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals”. Per a aquests casos, el Consell de Seguretat entén que pot decidir actuar de manera reactiva per a frenar aquests atacs, i que si sobre el terreny hi ha una operació de pau de les Nacions Unides, pot ser aquesta la que se n'encarregui.

Més recentment, al 2004, l'informe “*A More Secure World: Our Shared Responsibility*” del Grup d'Alt Nivell del Secretari General sobre Amenaces, Reptes i Canvis, analitzat amb més deteniment al tercer capítol del present treball, determina que suposa una amenaça a la pau i a la seguretat qualsevol esdeveniment o procés que causi morts a gran escala o una reducció massiva en les oportunitats de vida i erosioni el paper de l'estat com a unitat bàsica del sistema internacional⁶³.

Per tant, en aquells casos que el Consell de Seguretat determina que una situació determinada és una amenaça a la pau pot decidir, fent una interpretació extensiva dels supòsits que el Capítol VII esgrimeix com a base per a adoptar mesures coercitives contra un estat, que és necessària una intervenció militar estrangera i autoritzar mesures coercitives contra un estat, i fins i tot autoritzar una intervenció militar. Existeix un altre ingredient que afegeix complexitat a la qüestió i que en certa manera pot haver estat un incentiu a l'ampliació de la noció d'amenaça a la pau, i és el fet que en diverses ocasions l'estat on té lloc un conflicte intern és un estat on les autoritats tenen poques capacitats per a fer complir la llei o no hi estan disposades i l'altra part en conflicte és

⁶³ GRUP D'ALT NIVELL DEL SECRETARI GENERAL SOBRE AMENACES, REPTES I CANVIS. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. A/59/565, 2 desembre 2004.

un grup armat no regular, com ha succeït al Sudan, a Somàlia o a l'Afganistan, estats que s'han anomenat estat fallit o estat fracassat precisament per la feblesa o desaparició de les seves estructures de govern.

L'autorització per part del Consell de Seguretat del recurs a la força en base a motius humanitaris és el que podríem considerar el tercer nivell del tipus d'actuació que pot dur a terme aquest òrgan. En el primer nivell hi situaríem aquelles decisions que adopta i que són d'obligat compliment per als estats membre, com per exemple aquelles relacionades amb l'embargament d'armes, amb garantir l'accés a organitzacions humanitàries o fins i tot amb la sol·licitud d'un alto el foc per tal que es pugui distribuir ajut humanitari. I en un segon nivell hi trobem la pròpia execució d'aquestes decisions, en aquest cas, la realització d'accions humanitàries. D'altra banda, el context en què el Consell de Seguretat pot autoritzar l'ús de la força per a protegir la població sol ser de conflicte armat, però també pot tenir lloc en situacions d'emergència derivades de catàstrofes ambientals, episodis de fam o epidèmies generals que posin en greu risc la supervivència de les persones.

Per tant, i també tenint en compte l'auge intervencionista a partir del final de la Guerra Freda, podem afirmar que bona part del contingut de la intervenció humanitària sí que està en certa manera reconegut a la Carta però no com a dret ni com a deure, sinó com a una possible decisió a prendre en aquells casos en què el Consell de Seguretat valora que una situació concreta de vulneració massiva de drets humans és un risc, una amenaça per a la pau i la seguretat internacionals i decideix llavors autoritzar una intervenció que pot utilitzar la força militar per a protegir la població civil.

Si partim de la constatació que des del 1991 s'ha autoritzat l'ús de la força a tants casos, fins a quin punt aquests supòsits s'han de continuar considerant una excepció al principi de prohibició de l'ús de la força, i no com una pràctica consolidada? Sobretot tenint també en compte que hi ha força acceptació per part dels estats. L'esmentat informe del Grup d'Alt Nivell sobre les amenaces, reptes i canvis, també es refereix a aquesta possibilitat quan afirma que el Consell de Seguretat pot aprovar accions militars contra un Estat cada vegada que ho consideri necessari sota el pretext de mantenir o restablir la

pau i la seguretat internacionals, en base al Capítol VII de la Carta, que entén que és prou ampli perquè el Consell de Seguretat pugui aprovar tot tipus d'acció coercitiva⁶⁴.

D'altra banda, el *ius ad bellum* que reconeix la Carta de Nacions Unides no està reconegut al dret internacional humanitari (que s'ocupa del *ius in bello*, la manera de fer la guerra), és a dir, que aquest no pot ser utilitzat com a fonament d'una intervenció militar fora del marc de la Carta de Nacions Unides fins i tot si la motivació és una violació greu del dret internacional humanitari.

Aquesta possibilitat per a l'ús de la força, doncs, de moment està reconeguda només basant-se en el criteri que la violació greu de drets humans o de dret internacional humanitari pot suposar una amenaça a la pau, i és en virtut d'aquesta relació causa-efecte que el Consell de Seguretat pot autoritzar una intervenció militar. Però la possibilitat d'ús de la força no es basa, encara, en el deure o responsabilitat *per se* d'aturar un genocidi, per exemple, o altres crims contra la humanitat. Aquesta és l'esclletxa que en certa mesura es pot considerar que obre el principi de la Responsabilitat de Protegir. D'altra banda, el fet que als conflictes actuals la població civil sigui, amb molta distància, la gran víctima, és un motiu molt rellevant per a mantenir obert el debat sobre la possibilitat d'ús de la força per motius humanitaris.

2.4. Els altres principis de Nacions Unides en conflicte amb la intervenció humanitària: sobirania estatal i no ingerència en afers interns

Des de la Pau de Westfàlia, el 1648, posant fi a la Guerra dels Trenta Anys i fent néixer el sistema polític internacional clàssic, la tendència general és la centralitat de la sobirania de l'estat a les relacions internacionals com una constant que s'ha mantingut fins a l'actualitat. La fi de la Guerra Freda va facilitar que el Consell de Seguretat de Nacions Unides prengués acords d'intervenció militar estrangera no consentida perquè el dret de vet ja no paralitzava de manera sistemàtica la presa de decisions interna com ho havia fet durant el sistema bipolar. A la pràctica, a partir de la dècada dels noranta, amb l'autorització d'accions coercitives contra un estat per tal d'aturar la vulneració de

⁶⁴ GRUP D'ALT NIVELL DEL SECRETARI GENERAL SOBRE AMENACES, REPTES I CANVIS. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. A/59/565, 2004. Paràgraf 193.

drets humans, el Consell de Seguretat ha ampliat en certa mesura les seves competències sobre el manteniment de la pau i la seguretat internacionals.

A més a més del principi de la prohibició de l'ús de la força, aquestes intervencions militars estrangeres autoritzades poden entrar en conflicte amb dos altres principis bàsics de la Carta de Nacions Unides: el principi de sobirania estatal i la prohibició d'ingerència en afers interns. De fet, l'autorització de l'ús de la força militar per raons humanitàries en certa manera posa en entredit tots tres principis, que són els fonaments de les relacions internacionals a partir de la fi de la segona Guerra Mundial. Conseqüentment, l'aplicació del Capítol VII de la Carta als darrers vint anys qüestiona una concepció rígida i tradicional dels principis de sobirania i de no ingerència.

És en aquest sentit que la doctrina de la Responsabilitat de Protegir també qüestiona el concepte de sobirania absoluta nacional i parteix de la base que cal fer evolucionar aquest principi fonamental de Dret Internacional abordant la qüestió sobre quan la sobirania ha de cedir a favor de la protecció de la població contra els crims més atroços. Cada vegada més, sobretot gràcies a la proliferació de tractats internacionals, s'ha estès la interpretació que la protecció dels drets humans més fonamentals no pot quedar circumscrita ni limitada per causa del principi de sobirania, i que, alhora, la violació greu de drets humans fonamentals pot constituir una amenaça a la pau internacional.

Tant la Responsabilitat de Protegir com la formulació clàssica de la intervenció militar humanitària tenen en comú que consideren que la sobirania no només inclou drets, sinó també deures i que no és una carta blanca per a fer i desfer a l'interior de les fronteres. Segons Thomas G. Weiss, cal entendre la relació entre la sobirania i la intervenció per protegir en el sentit que la sobirania queda abrogada (derogada totalment) i que hi ha una mena de devolució a la comunitat internacional del deure de protegir⁶⁵. En aquest sentit, l'informe de la Comissió Internacional sobre Intervenció i Sobirania Estatal (ICISS)⁶⁶ al 2001, mitjançant el qual s'introdueix el concepte de la Responsabilitat de Protegir, aporta una perspectiva de la sobirania basada en els deures i responsabilitats

⁶⁵ WEISS, Thomas G. Whither R2P? A *The Responsibility to Protect. Challenges and opportunities in light of the Libyan intervention. E-International Relations*. Oxford: Novembre 2011, p. 7-11. "the responsibility to protect devolves to the international community of states".

⁶⁶ Informe ICISS: Responsibility to Protect (2001).

que aquesta implica, més que no pas en els drets que comporta. És a dir, sobirania entesa com una responsabilitat de garantir el benestar de la població i no tant com un dret d'un govern a fer el que vulgui dins de les seves fronteres. Edward C. Luck⁶⁷, analitzant les reticències de diferents estats a enfortir la Responsabilitat de Protegir en base a la defensa de la seva sobirania, diferencia entre aquells que s'hi oposen per recels de tipus territorial i els qui s'hi oposen perquè no volen veure limitada la seva capacitat de fer política, dues dimensions diferents de la sobirania estatal.

Aquest autor afirma que cap estat reivindicaria el dret o l'autoritat de cometre genocidi, crims contra la humanitat o crims de guerra sota el pretext de la sobirania, i que si ho fes, s'entendria com una reivindicació il·legítima tant a nivell intern com internacional. Però l'autor no fa referència al fet que el problema en molts casos rau en què el mateix estat pot no reconèixer que realitza aquesta pràctica i en canvi afirmar que el que fa, infligir violència cap a part de la seva població, és lluitar contra grups armats que atempten contra la seva autoritat⁶⁸. Per tant, la valoració en termes de dret penal d'unes determinades accions que poden ser constitutives de crims contra la humanitat, genocidi, neteja ètnica o crims de guerra, no poden estar limitades per la sobirania estatal. En definitiva, els estats no s'han de poder parapetar darrera del concepte de sobirania si es comet algun d'aquests crims al seu territori i encara menys per a incentivar-los o cometre'ls. Seria un ús pernicios d'aquest principi fonamental de Nacions Unides.

Si s'entén que la sobirania estatal és de fet la pedra angular de la Responsabilitat de Protegir, tal com el seu antecedent més immediat també advoca (la sobirania com a responsabilitat, de Francis M. Deng, analitzat al tercer capítol), llavors cobra encara molt més sentit la prioritat d'enfortir precisament el primer pilar de la Responsabilitat de Protegir, és a dir, la responsabilitat del propi estat, com una expressió rellevant de la seva sobirania, de protegir la seva població. A més a més, Luck també assenyala que la redacció sobre la Responsabilitat de Protegir al Document Final de la Cimera Mundial

⁶⁷ LUCK, Edward C. Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect. A BELLAMY, Alex J.; DAVIES, Sara E.; GLANVILLE, Luke. *The Responsibility to Protect and International law*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 13-24.

⁶⁸ Per posar un exemple hipotètic: en el cas en què un col·lectiu de persones vulgui fer caure una dictadura, fent servir també força militar, les autoritats d'aquest règim poden catalogar de terroristes aquestes persones i perseguir-les tant a elles com al seu entorn social o territorial i argumentar que simplement està actuant per solucionar un problema d'ordre públic intern.

de Nacions Unides del 2005 (A/RES/60/1, paràgrafs 138 i 139) precisament introdueix canvis respecte la proposta inicial de la ICISS en la línia d'aconseguir el suport d'aquells estats més crítics i alhora defensors de la seva sobirania des de diferents punts de vista: posar l'èmfasi en el paper de l'estat i reservar un paper d'assistència a la comunitat internacional, acordar que les decisions d'intervenir en base al Capítol VII de la Carta es prendran "cas per cas", establir que l'autorització del Consell de Seguretat per a realitzar una intervenció estrangera és preceptiva i no donar un caràcter d'obligació legal a la Responsabilitat de Protegir de la comunitat internacional mitjançant una intervenció. Aspectes que es poden considerar també com la dissolució d'unes fortaleses que preveia la ICISS al 2001.

Pel que fa al principi de no ingerència, la Carta estipula que una intervenció militar per part d'un altre estat o organització internacional sense el consentiment de l'estat afectat és un cas d'ingerència i per tant *a priori* està prohibida a l'article 2.7, ja que regeix el principi d'arranjament pacífic de controvèrsies. Posteriorment, el principi de no ingerència o de no intervenció va ser ratificat per la Declaració 2625 (XXV) de l'Assemblea General de Nacions Unides el 1970, sobre els Principis de Dret Internacional referents a les relacions d'amistat i de cooperació entre els estats, o per la Declaració 42/22 el 1987 sobre el Millorament de l'eficàcia del principi de l'abstenció de l'amenaça o de l'ús de la força a les relacions internacionals, entre moltes altres.

La prohibició d'ingerència en els afers interns dels estats és un principi amb un contingut i abast certament indeterminat. El propi article 2.7 n'afirma la seva excepció quan disposa que aquest principi de no ingerència no s'oposa a l'aplicació de les mesures coercitives prescrites al Capítol VII de la Carta de Nacions Unides. En aquest cas és quan el principi de no ingerència pot quedar amb un efecte reduït, aplicant en concret l'esmentat article 42 de la Carta de Nacions Unides.

Els drets humans, sobretot a partir de la seva generalització i universalització a través de la Carta de Nacions Unides, ja no són un afer exclusivament intern dels estats. L'article 1 de la resolució del 13 de setembre de 1989 de l'Institut de Dret Internacional sobre la protecció dels drets humans i el principi de no intervenció als afers interns dels estats, afirma que l'obligació dels estats d'assegurar el respecte dels drets humans és una obligació *erga omnes*, incumbeix tots els estats de la comunitat internacional en el seu

conjunt i que tot estat té un interès jurídic en la protecció dels drets humans. I l'article 2 hi afirma que "cap estat que violi dita obligació podrà sostraure's a la seva responsabilitat sota el pretext que aquesta matèria és essencialment de llur jurisdicció interna". Malgrat que l'incompliment d'aquesta obligació *erga omnes* no té conseqüències jurídiques clares encara avui, sí que ha estat un supòsit que ha servit per justificar l'ús de la força armada en operacions de Nacions Unides o autoritzades per aquesta.

3. Els antecedents del concepte d'intervenció militar humanitària i la seva relació amb la Responsabilitat de Protegir

3.1. La teoria de la Guerra Justa⁶⁹

Les diferents tradicions de la guerra justa proposen establir uns criteris que permeten dilucidar quan una guerra es pot considerar justa, en el sentit ètic i moral, i quan no. No entra a discutir ni sobre la legalitat ni sobre la seva conveniència en termes polítics, sinó que els diferents autors que se n'han ocupat plantegen la qüestió des d'una vessant sobretot ètica i normativa. D'altra banda, també és cert que els defensors d'aquesta doctrina han tingut la voluntat de donar-li rellevància també jurídica i política, especialment a partir del final de la Guerra Freda.

Cal destacar que no hi ha una evolució uniforme ni tampoc una única formulació de la teoria de la guerra justa, i ni tan sols una coherència interna completa, ja que al llarg dels segles les aportacions dels diferents autors han anat a vegades en sentits fins i tot oposats. A més a més, també és rellevant destacar que a partir de mitjans del segle XVII, entrant a l'etapa westfaliana del sistema polític mundial, l'estat com a actor internacional comença a situar-se com a actor principal, i per això aquest és un important punt d'inflexió, ja que a partir de llavors la defensa de la sobirania estatal cada vegada pren més força. En aquest epígraf no ens disposem a fer un extens recorregut per la teoria de la guerra justa, sinó que

⁶⁹ Aquest apartat està elaborat en base al següent article pendent de publicació, presentat al congrés mundial del 2012 de l'Associació Mundial de Ciència Política, a Madrid: BAQUÉS, Josep i JIMÉNEZ-BOTÍAS, Elena: *From the Theory of Just War to the Responsibility to Protect: a Cosmopolitan Approach to Humanitarian Interventions*.

la intenció és destacar només aquelles contribucions fetes per diferents autors que tenen connexió amb la formulació actual de la Responsabilitat de Protegir, i molt especialment amb el seu tercer pilar, és a dir, amb la intervenció per part de la comunitat internacional a situacions internes d'estats que no poden o no volen frenar la violència que és infligida contra la seva població.

Malgrat ja a l'obra d'Aristòtil hi trobem certes bases de la tradició de la guerra justa, és al segle V, a les darreries de l'antiguitat clàssica, que sorgeix aquesta doctrina fusionant aspectes tant de la tradició romana com de la cultura cristiana, a mans de Sant Agustí d'Hipona. Més tard, ja al segle XII, és el filòsof i teòleg Tomàs d'Aquino qui, a la seva obra *Suma Teològica*, planteja les condicions que cal que compleixi una guerra per a ser considerada com a justa⁷⁰ i es converteix en el precursor de la teoria de la guerra justa moderna, juntament amb Francisco de Vitoria qui, ja al segle XVI, i en el context de la colonització espanyola d'Amèrica, fa les primeres aproximacions al que es pot considerar avui com antecedents de la Responsabilitat de Protegir. Deixant de banda les qüestions relatives a la conquesta en sí doncs, que a l'època alguns van voler justificar arguint que l'evangelització, el dret de descobriment o l'autoritat del Papa eren causes justes, a les que Vitoria s'hi va oposar, aquest autor també és rellevant perquè posa sobre la taula la qüestió de la violència entre nadius americans i el paper que podien prendre o calia que prenguessin les autoritats espanyoles. La qüestió que es plantejava era el debat entre sobirania i drets humans, concretat en aquest cas en si les autoritats invasores espanyoles havien de, o podien, intervenir per aturar els actes de violència perpetrats o permesos per les pròpies autoritats locals contra la pròpia població nadiua⁷¹. I si calia fer-ho, en base a quins arguments, ja que en aquell context es donava per descomptat que cada líder local era responsable de la seva població, per bé i per mal.

Vitoria, en aquesta disjuntiva, malgrat que en un primer moment va optar per considerar que una intervenció per raons d'humanitat és legítima si és per a auxiliar els connacionals

⁷⁰ Que la guerra estigui declarada pel Príncep, autoritat competent, que hi ha hagi una causa justa, és a dir, que els atacats hagin comès alguna acció prèvia, i que hi hagi una recta intenció, és a dir, que la finalitat sigui la pau, no la venjança o l'acarnissament.

⁷¹ Diversos historiadors han documentat sacrificis rituals massius. Independentment que existissin o no, el que ens interessa és el debat conceptual respecte a si calia o no intervenir-hi per aturar-ho.

en risc⁷², posteriorment es va basar en l'existència de certs principis universals i va assentar les bases d'una mena de dret natural a favor de totes les persones en base al principi "d'amistat i societat humanes", més enllà de qualsevol afinitat prèvia i dels interessos dels "estats" (en ser l'etapa pre-Westfàlia l'estat com a tal encara no estava completament desenvolupat), essent el més important el dret a la vida de la població afectada (i no pas la tipologia de règim polític perpetrador dels crims). A cavall del segle següent, i amb la Guerra dels Trenta Anys de fons, Hugo Grocio, en la mateixa línia que Vitoria, posava també l'èmfasi en la defensa dels drets humans superant les limitacions de la sobirania nacional, que entenia que no podia servir de parapet dels crims que es poguessin cometre contra els seus ciutadans i fins i tot reivindicava que la societat internacional era responsable de garantir la pau. Dues contribucions, doncs, fonamentals per al debat teòric que acompanya la creació de la Responsabilitat de Protegir ja al segle XXI.

A partir del Tractat de Westfàlia que posa fi al conflicte europeu de la Guerra dels Trenta Anys el 1648 i el consegüent naixement del sistema d'estats modern que busca l'equilibri entre potències, s'obren diferents corrents dins del debat teòric respecte la guerra justa i apareixen arguments a favor tant de les guerres preventives com de les punitives. A més a més, apareixen les primeres defenses de la necessitat d'autorització de l'estat afectat perquè d'altres hi intervinguin (per exemple Vattel⁷³), desviant-se així de les idees originals de Vitoria i Grocio i atorgant una preeminència al principi de sobirania estatal enfront dels drets humans, i fins i tot per davant del dret de cada individu a la vida. Més endavant, diferents autors, i fins i tot el mateix Vattel, acaben admetent que la intervenció estrangera per causa d'humanitat pot ser legítima en alguns casos on la situació sigui molt greu i a més a més aquesta amenaci l'estabilitat del sistema, o el que seria en el llenguatge actual, representi una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals.

Durant el segle XIX i part del XX no hi ha pràcticament debat teòric sobre la guerra justa ni sobre la intervenció humanitària, i tant el Dret Internacional Humanitari que es desenvolupa com la Carta de Nacions Unides regulen bàsicament les controvèrsies entre

⁷² VITORIA, Francisco de. *Relecciones De Indis y De Iure Belli*. Washington DC: Unión Panamericana (1963[1539]), p. 243.

⁷³ VATEL, Emer de. *Derecho de gentes o principio de la ley natural aplicados a la conducta y negocios de las naciones y de los soberanos (3 Vols)*. Madrid: Ibarra, 1820 (1758), p. 11.

estats i les guerres clàssiques, presten en general poca atenció als conflictes interns (amb l'excepció de l'article 3 comú als quatre Convenis de Ginebra de 1949 i el Protocol Addicional II de 1977) i no estableixen la possibilitat de l'ús de la força per a frenar la comissió de crims massius que succeeixin a l'interior d'un estat.

Michael Walzer, un dels més crítics amb la Carta de Nacions Unides pel fet de no donar resposta a les crisis humanitàries i amb l'Organització per no haver fet res per aturar el patiment i l'assassinat de milers de persones civils a diversos conflictes, sobretot als anys noranta⁷⁴, recull l'herència teòrica tant de Vitoria com de Grocio i identifica supòsits en què considera que seria excepcionalment legítim usar la força per motius humanitaris (o fins i tot a favor de moviments d'alliberament nacional o a guerres civils). Per ell, hi ha dos criteris que justifiquen la intervenció militar per raons humanitàries: que els il·lícits comesos siguin "massius" i que siguin de tal magnitud que "ofenguin la consciència moral de la humanitat"⁷⁵, descripció en la qual hi encaixaria el genocidi i la neteja ètnica, així com d'altres crims contra la humanitat.

Al seu torn, John Rawls, amb uns postulats molt pròxims a Walzer, va més enllà i considera que els estats a més a més del dret a la vida també han de protegir la llibertat de consciència i la llibertat enfront l'esclavitud, i que si no ho fan són susceptibles de patir una intervenció legítima⁷⁶. Però aquí hi introdueix una novetat en la doctrina que també té molta connexió amb la Responsabilitat de Protegir, que en cap cas és sinònim d'intervenció militar humanitària: entén que la intervenció no té perquè ser exclusivament militar, sinó que també contempla la possible idoneïtat d'altres tipus d'intervencions a part de la de tipus militar, com la política, la diplomàtica o l'econòmica, per exemple.

Finalment, des del cosmopolitisme, Ulrich Beck també defensa la necessitat d'intervenir, i també defensa que no ha de ser necessàriament amb l'ús de la força militar. Afirmar, però, que en tot cas no hi ha d'haver la necessitat de supeditar la intervenció, del tipus que sigui, al consentiment de l'estat afectat. I pel que fa als supòsits, també els amplia a protegir els drets humans davant de delictes com el tràfic

⁷⁴ WALZER, Michael. *Reflexiones sobre la guerra*. Barcelona: Paidós, 2004, p. 16-18.

⁷⁵ WALZER, Michael. *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations*. New York: Basic Books, 1977, p. 101 i 107.

⁷⁶ RAWLS, John. *El Derecho de Gentes*. Barcelona: Paidós, 2001 (1999), p. 94.

de persones o l'extracció d'òrgans, i fins i tot també davant de situacions com les crisis de fam⁷⁷.

Des d'una posició molt més crítica, Ferrajoli considera que la teoria de la guerra justa està en crisi per dos motius: d'una banda, perquè la població civil és la víctima principal dels conflictes, i d'altra, perquè considera que les guerres actuals han arribat a ser desmesurades i incontrolables⁷⁸. I és per això que critica l'actuació de l'ONU a la primera guerra d'Iraq, perquè considera que l'ONU traeix la seva pròpia raó de ser, que és la resolució pacífica dels conflictes, i que l'ús de la força militar en una intervenció suposadament per motius humanitaris provoca un increment de la violència, com fou el cas, segons la seva opinió, en la intervenció no autoritzada de l'OTAN a Kosovo o a la que sí que va autoritzar el Consell de Seguretat a l'Afganistan al 2003.

La teoria de la guerra justa ha suposat al llarg de la seva història un intent de limitar l'ús de la força com a mecanisme normalitzat per a arranjar controvèrsies entre estats, però en d'altres moments, per contra, ha contribuït a posicionar-la com a mecanisme inevitable i útil. Com Bellamy afirma, les diferents tradicions de la guerra justa (naturalisme, positivisme i realisme) tenen en comú la tasca d'intentar jutjar normativament l'ús de la força, d'analitzar-ne la seva legitimitat tant en el context del *ius ad bellum* com en el del *ius in bello*⁷⁹.

En definitiva, és innegable que aquesta teoria té vincles amb el fonament de la Responsabilitat de Protegir, amb tots els matisos necessaris, i en concret és rellevant destacar que el lligam del seu substrat teòric es dona precisament perquè autors com Walzer o Bech contemplen la possibilitat, i fins i tot la responsabilitat, de la comunitat internacional i dels estats en les seves relacions bilaterals, d'intervenir també sense fer ús de la força militar, aspecte en el qual Ferrajoli també hi coincideix.

⁷⁷ BECK, Ulrich. *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós, 2005, p.195.

⁷⁸ FERRAJOLI, Luigi. *Razones jurídicas del pacifismo jurídico*. Madrid: Trotta, 2004, p. 33.

⁷⁹ BELLAMY, Alex. *Just Wars: From Cicero to Iraq*. Cambridge, UK: Polity, 2006.

3.2. El dret i el deure d'ingerència humanitària de Kouchner i Bettati

La I Conferència Internacional sobre Dret i Moral Humanitaris se celebrà el gener de 1987 a París, organitzada pel professor de Dret Internacional Públic a la Universitat de París Mario Bettati i el doctor Bernard Kouchner. Els treballs, combinant experiències acadèmiques amb d'altres sobre el terreny (especialment pel cas de Biafra el 1969) van ser recollits en el llibre *Le devoir d'ingérence: Peut-on les laisser mourir?*⁸⁰, que incorpora el concepte “deure d'ingerència”, discutit durant les jornades. L'antecedent a aquest concepte és un article de 1979 de Jean-François Revel publicat a la revista L'Express, sobre les dictadures africanes d'Uganda (Idi Amin Dada) i de la República Centreafricana (Jean-Bedel Bokassa).

Amb aquest concepte es refereixen a l'obligació moral i/o ètica dels integrants de l'anomenada comunitat internacional d'intervenir per motius humanitaris malgrat l'oposició del govern de l'estat afectat. De fet, en un primer moment ho concreten bàsicament en voler establir una obligació per a les ONG de prestar assistència humanitària fins i tot en els casos en què les autoritats no ho consenten; és a dir, l'obligació de socórrer la població civil fins i tot contra la voluntat de l'estat.

També exposen que el conseqüent dret humà que ha de néixer és el dret a l'assistència humanitària, i proposen que el Dret Internacional reconegui que no sigui només l'estat afectat qui té competència per a establir si es pot o no prestar assistència humanitària. Per això plantegen la necessitat de fer evolucionar el dret internacional per tal que l'ajuda humanitària i l'accés als ferits no depengui exclusivament de la voluntat de l'estat sobirà, sinó que les organitzacions no governamentals humanitàries tinguin l'accés garantit i que l'Organització de Nacions Unides com a tal hi pugui intervenir. A més a més, també proposen que l'actuació internacional es pugui dur a terme malgrat l'oposició del govern en qüestió, superant traves burocràtiques i desídies polítiques.

En definitiva, volen relativitzar així el principi de sobirania, que cediria enfront del deure de protegir els drets humans més fonamentals i, sobretot, superar el deure de no

⁸⁰ BETTATI, M.; KOUCHNER, B. et al.; *Le devoir d'ingérence: Peut-on les laisser mourir?*, Paris: Ed. Denoël, 1987, p. 1-300.

ingerència en afers interns d'altres davant de la disjuntiva que exposaven al subtítol del llibre “*Els podem deixar morir?*”

Bettati, de manera molt similar a com ho havia plantejat Vitoria segles enrere, el 1996 defensa dos tipus d'intervencions per motius humanitaris⁸¹: les intervencions d'humanitat, per defensar els compatriotes en situacions adverses en un altre país, fent per exemple evacuacions massives, i les intervencions humanitàries, intervencions per a protegir la vida de la població d'un estat, sense distincions per nacionalitat, establint corredors humanitaris. I per a tots dos casos, si es necessari, mitjançant l'ús de la força militar⁸².

Els crítics consideren que aquest dret/deure d'ingerència és una amenaça imperialista i neocolonial dels països més rics i poderosos, i s'aferren a la defensa del principi bàsic de la sobirania de l'estat. Mentre d'altres afirmen que precisament perquè no es tracta d'una obligació jurídica s'hauria de parlar més aviat del “dret d'ingerència” dels estats en els afers interns dels altres estats per tal de subministrar assistència humanitària.

No ha arribat a tenir una traducció legal o normativa com a tal però se situa clarament com un antecedent de la Responsabilitat de Protegir i amb clara sintonia amb la pràctica de Nacions Unides en els casos en què ha desplegat missions de manteniment de la pau amb elements militars, malgrat totes les mancances d'aquestes. Mentre que durant la dècada dels noranta es concep la intervenció militar per motius humanitaris com un dret o un deure de l'estat, i per tant des del punt de vista del sistema interestatal, a la dècada següent l'èmfasi es trasllada al dret de les persones a rebre una protecció. És en aquest context on neix la noció de la Responsabilitat de Protegir, definit inicialment per l'informe de la ICISS, que el porta per títol. Responent a una petició del Secretari General de Nacions Unides, el grup d'experts que el va elaborar proposa una nova concepció de la sobirania estatal, més basada en les responsabilitats i deures dels estats envers la seva població que en els drets dels estats a l'esfera internacional com a subjectes de dret i actors del sistema.

⁸¹ BETTATI, Mario. *Le droit d'ingérence. Mutation de l'Ordre International*. Paris: Odile-Jacob, 1996, p.106-109 i 127-129

⁸² BETTATI, Mario. L'usage de la force par l'ONU, en *Pouvoirs. Revue Française d'études constitutionnelles et politiques*, num. 109. 2004, p. 111-124.

Pel que fa a Kouchner, cal destacar que és precisament la seva vivència pràctica en el terreny⁸³ el que l'impulsa a voler desenvolupar tant l'obligació de la comunitat internacional a no romandre impassible davant de la vulneració massiva de drets humans, com el dret de les persones, especialment de la població civil, a ser protegides. I és respecte els conflictes dels anys noranta, especialment a Iraq, Somàlia i l'antiga Iugoslàvia, on es discuteix més respecte les seves tesis intervencionistes. En aquest sentit, en part fruit d'aquests debats, al 1991 a la Primera Guerra del Golf el Consell de Seguretat adopta la S/RES/688 (1991), on reconeix que la massacre de la població kurda al nord de l'Iraq constitueix una amenaça per a la pau i la seguretat internacionals, i autoritza així la primera intervenció militar per raons humanitàries de Nacions Unides.

3.3. El naixement del Comitè Internacional de la Creu Roja (CICR) i l'evolució de l'ajuda humanitària

El Premi Nobel de la Pau de 1901 va reconèixer la tasca del suís Jean Henri Dunant per haver fundat el Moviment Internacional de la Creu Roja, reunit per primera vegada el 1863, i per haver iniciat la Convenció de Ginebra de 1864, esdeveniments tots dos que succeïren just després de la publicació de Dunant del seu llibre autoeditat *Un souvenir de Solferino*, on descrivia la seva experiència a l'escenari post-bèl·lic d'aquesta batalla i proposava la idea de crear una organització neutral que oferís assistència als soldats ferits en temps de guerra.

L'humanitarisme clàssic, sota els principis de neutralitat, imparcialitat, independència i universalitat, parteix de la constatació que el conflicte i la guerra són part de la història de la humanitat i la seva voluntat és la de prevenir i alleugerir el patiment humà, especialment de les persones que no participen activament a les hostilitats, és a dir, ferits, presoners i població civil. Per a la prevenció es basa en l'impuls del Dret Internacional Humanitari, mentre que per alleugerir aquest patiment se centra en l'ajuda humanitària. De fet, no és fins a la Carta de Nacions Unides que la guerra es prohibeix,

⁸³ Ell va ser el responsable de la missió francesa d'ajut humanitari a Armènia quan va ser colpejada per un terrible terratrèmol el 1988, i també al Líban al 1989 a les acaballes de la guerra civil i a Etiòpia el 1991, on es va instaurar el caos després d'un cop d'estat.

per tant, en l'etapa anterior existien normes de dret humanitari bàsiques, però que no prohibien la guerra jurídicament.

En aquest primer Conveni de Ginebra, relatiu al millorament de la sort dels militars ferits en els exèrcits en campanya, dotat de només deu articles i signat inicialment per setze estats i ratificat durant els anys posteriors per quasi la totalitat d'estats, aquests s'obligaven a què els seus exèrcits prestessin assistència als soldats ferits, independentment del bàndol al qual pertanyien. En consonància i per tal de donar-hi resposta, la tasca del CICR, institució humanitària suïssa, va evolucionar d'una primera tasca de coordinació fins a implicar-se a les activitats operacionals sobre el terreny.

La tasca principal del CICR, que no és exactament una ONG, malgrat la seva independència del govern suís, ha estat i continua sent la supervisió internacional del respecte als drets humans i vetllar pel compliment del dret internacional humanitari, ja que els mateixos Convenis de Ginebra i llurs Protocols Addicionals li atorguen aquesta funció. Amb estatus consultiu des del 1990 davant del Consell Econòmic i Social de les Nacions Unides (ECOSOC), el CICR actua en situacions d'emergència per a donar assistència i protecció a les víctimes tant de conflictes armats com de situacions de violència interna, però a més a més fent difusió i promoció del dret internacional humanitari, contribuint així a la prevenció de conflictes.

Quan al 1968 Nacions Unides no van donar resposta a la crisi de fam a Biafra arran de la guerra de secessió d'aquest territori de Nigèria, es va crear l'associació de Metges sense Fronteres, una altra organització que ha estat decisiva per a l'evolució de l'ajuda humanitària. Més tard, el naixement d'organitzacions com Acció contra la Fam, Oxfam o Metges del Món també hi han contribuït. I des d'una altra vessant més connectada amb la denúncia i la pressió política, Amnistia Internacional i *Human Rights Watch* són organitzacions que també col·laboren en la defensa dels Drets Humans.

El que s'ha anomenat "nou humanitarisme" és la pràctica sorgida sobretot a partir de mitjans de la dècada dels noranta, precisament una evolució de l'humanitarisme clàssic, i presenta diferències rellevants amb el concepte de l'ajuda humanitària que existia fins llavors, tant pel que fa als seus objectius com pel que es refereix als seus mètodes. Mentre l'ajuda humanitària clàssica se centrava en salvar vides i alleugerir el patiment

de les víctimes en situacions de vulnerabilitat (ja fos a conflictes armats o a catàstrofes naturals, entre d'altres), el nou humanitarisme, dins del qual s'hi ha d'entendre l'acció humanitària⁸⁴, també vol incidir en el llarg termini i per tant té en compte aspectes com la cooperació per al desenvolupament, la promoció dels drets humans o la implicació en els escenaris de post-conflicte per a construir la pau, i també fins i tot en la denúncia de les violacions dels drets humans i del dret internacional humanitari, i en la pressió política cap a les autoritats dels estats implicats a un conflicte o al conjunt de la comunitat internacional.

Una de les crítiques que rep aquest nou humanitarisme, com identifica Karlos Pérez de Armiño al pròleg de *La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista*, d'Itziar Ruiz-Gimenez Arrieta és que “la seva aplicació a la pràctica ha dut a una creixent i perniciosa politització de l'ajuda humanitari, que és alhora la principal característica del nou humanitarisme”⁸⁵.

Actualment l'ajuda humanitària moltes vegades forma part de la política exterior dels estats i els principis clàssics passen a estar subordinats a d'altres valoracions polítiques vinculades a la seguretat o els interessos estratègics de l'estat que l'ofereix. Això està també vinculat a la creixent implicació dels exèrcits a les missions que en principi són només d'ajut humanitari, així com també a la incorporació de tasques tradicionalment pròpies de l'ajut humanitari i de la cooperació al desenvolupament a les missions governamentals de control militar d'un territori.

De fet, en tractar-se d'una protecció no armada, les organitzacions humanitàries només poden garantir la seguretat de la població civil de forma limitada. Per això, malgrat que la protecció militar de forces armades sota el mandat de Nacions Unides no es considera que forma part de l'acció humanitària (els objectius humanitaris i els polítics, i fins i tot militars, han de ser complementaris i coherents, aspecte que no sempre es compleix), sí que pot contribuir que aquesta sigui més efectiva, per exemple mitjançant la creació de

⁸⁴ La diferència entre ajuda humanitària i acció humanitària rau en què aquesta última abraça un contingut més ampli que el de l'ajuda humanitària, ja que inclou també aquestes altres vessants de defensa dels drets humans i de pressió política que no inclou l'ajuda humanitària. Malgrat que totes dues es basen en els principis clàssics de l'humanitarisme, l'evolució de la tipologia de conflictes i el final de la Guerra Freda han propiciat nous enfocaments i certa crisi dels principis sobretot d'imparcialitat i neutralitat.

⁸⁵ RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar. *La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista*. Universidad Autónoma de Madrid, Catarata, 2005, p. 15.

zones de seguretat, l'accés a les víctimes dels conflictes mitjançant el desplegament de tropes o l'escolta de camions d'ajut humanitari, i fins i tot sense l'acord de governs o grups armats que controlen el territori.

4. L'evolució de la política de prevenció i resolució de conflictes en el marc de Nacions Unides

Les polítiques de prevenció tenen un efecte a llarg termini i requereixen molta formació i construcció de capacitats. Però la despesa (o inversió) és molt més petita que la que cal per a la reconstrucció o per a les operacions de pau, i això sense tenir en compte el cost en vides humanes que un conflicte suposa. Malgrat això, els recursos destinats a la preparació de la guerra, a l'assistència humanitària o a les reconstruccions post-conflicte, que són processos lents i plens d'incertesa, són molt superiors, tal com denuncia la *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*⁸⁶, que posa com a exemple l'estudi de Gregory Quinn sobre el conflicte d'Iraq, que quantifica els costos de reconstrucció a Kuwait després de l'ocupació iraquí i de la intervenció militar dels Estats Units entre 50 mil milions de dòlars i 100 mil milions de dòlars, l'equivalent a quatre vegades la renda per càpita de Kuwait abans del conflicte⁸⁷.

L'informe *Un Programa de Pau*⁸⁸ del Secretari General de Nacions Unides, Boutros-Ghali, del juny de 1992, és el primer document de l'Organització que vol impulsar entre la comunitat internacional una política global de prevenció de conflictes. Elaborant-lo donava resposta a la petició del 31 de gener del mateix any dels caps d'estat i de govern reunits per primera vegada pel Consell de Seguretat, que havien demanat una anàlisi amb recomanacions de com enfortir i fer més eficient la capacitat de Nacions Unides de fer diplomàcia preventiva, construcció de la pau i manteniment d'aquesta. A més a més, és el document que també orienta les operacions de pau i la seva posterior evolució, aspecte del qual ens ocupem àmpliament al capítol cinquè del present treball. És

⁸⁶ CARNEGIE COMMISSION ON PREVENTING DEADLY CONFLICT. *Preventing Deadly Conflict: Final Report*. Washington, DC, 1997.

⁸⁷ QUINN, Gregory. The Iraq Conflict. A CRANNA, Michael (ed.). *The True Cost of Conflict*. New York: The New Press, 1994, p. 25-54. Citat a CARNEGIE COMMISSION. *Op cit*, 1997.

⁸⁸ Informe del Secretari General *An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. A/47/277 - S/24111, 17 juny 1992.

rellevant destacar que en la conceptualització que fa del manteniment de la pau (*peace-keeping*) ja contempla la possibilitat d'involucrar-hi personal militar tant per a la prevenció de conflictes com per a establir la pau (*peacemaking*), així com també per a donar assistència en el manteniment de la seguretat, al paràgraf 29. A més a més, l'apartat que engloba els paràgrafs 42 i 43 se centren en l'ús de la força militar, fent referència a les mesures previstes a l'article 42 de la Carta de Nacions Unides, per a poder fer efectiva la prevenció i resolució de conflictes. La política de prevenció de conflictes que apunta promou la identificació dels elements de risc en els estadis més inicials i la necessitat de fer-hi front per a eliminar les tensions que originen els conflictes, en base tant a recollides efectives de dades i informació com de sistemes d'alerta precoç.

Fins quasi tres anys després no hi ha cap altre document de Nacions Unides sobre la prevenció i/o la resolució de conflictes: el gener del 1995 s'aprova el *Suplement al Programa de Pau*⁸⁹, coincidint amb el 50è aniversari de Nacions Unides. I al cap d'uns mesos, el novembre del mateix any, s'aprova el primer informe del Secretari General, sobre la prevenció de conflictes a l'Àfrica: *Millorant la preparació per a la prevenció de conflictes i el manteniment de la pau a l'Àfrica*⁹⁰. De fet, en el marc de Nacions Unides la preocupació per la prevenció de conflictes ha anat sempre molt vinculada a la situació del continent africà, i és comprensible tenint en compte que per exemple al 1996, dels 54 països africans 13 estaven immersos en guerres. Cal destacar a més a més que ja al 1965 Nacions Unides havia signat un molt breu Acord de Cooperació amb l'Organització de la Unió Africana (OUA)⁹¹ que facilitava la participació com a observador del Secretari General de l'OUA a les sessions de l'Assemblea General.

Conseqüentment, bona part del conjunt de documents que ha elaborat l'Organització posa de manifest aquesta prioritat regional, com també ho fa el primer debat de nivell ministerial que se celebrà sobre Àfrica el 25 de setembre de 1997, sota la presidència dels EUA. La declaració presidencial resultant (S/PRST/1997/46) demanava al Secretari General de preparar un informe per tal de donar una resposta holística als reptes

⁸⁹ Informe del Secretari General. *Supplement to An Agenda for peace*. A/50/60 - S/1995/1, 25 gener 1995.

⁹⁰ Informe del Secretari General sobre la prevenció de conflictes a l'Àfrica: *Millorant la preparació per a la prevenció de conflictes i el manteniment de la pau a l'Àfrica*. A/50/711, S/1995/911.

⁹¹ Aprovat l'11 d'octubre de 1965 per la 1356a reunió plenària de l'Assemblea General de Nacions Unides.

d'Àfrica, i aquest va ser presentat el 13 d'abril de 1998: *Informe sobre les causes dels conflictes i la promoció d'una pau duradora i un desenvolupament sostenible a l'Àfrica* (S/1998/318). Aquest informe posa l'èmfasi en la importància de les missions de manteniment de la pau i en el desarmament, la desmobilització dels grups armats i la reintegració dels combatents a la vida civil. Pel que fa a la construcció de la pau, i per tant també com a factors de prevenció, identifica com a elements clau la bona governança i la democràcia, el respecte pels drets humans i l'imperi de la llei, la transparència i retiment de comptes de l'administració pública i el desenvolupament sostenible també en termes econòmics. A més a més, identifica la proliferació de les armes lleugeres com una amenaça a la pau, reitera el lligam entre els conflictes i la pobresa i el desenvolupament, i específicament amb l'explotació il·legal dels recursos naturals, i exhorta el Consell de Seguretat a pronunciar-se sobre el comerç il·legal d'armes. Malgrat que es tracta d'una anàlisi centrada en la situació del continent africà, és innegable que bona part del seu contingut és traslladable, amb les matisacions i les adaptacions pertinents, a molts altres conflictes a d'altres parts del món.

El Consell de Seguretat va adoptar el 28 de maig de 1998 la S/RES/1170, establint un Grup de Treball *ad hoc* sobre Àfrica que havia de revisar les recomanacions del Secretari General incloses al citat informe del 13 d'abril sobre la pau a l'Àfrica, preparar un marc per a la seva implementació i fer propostes d'accions concretes per a la reunió del setembre del Consell de Seguretat. Les seves recomanacions es van traduir en dues resolucions del Consell de Seguretat: la S/RES/1196, del 16 de setembre de 1998, on exigia als estats membre, als òrgans i a les agències de Nacions Unides i d'altres internacionals a facilitar la implementació dels embargaments d'armes, i la S/RES/1197, del 18 de setembre, sobre la necessitat d'enfortir la coordinació entre Nacions Unides i organitzacions regionals i subregionals en la prevenció de conflictes i el manteniment de la pau. En línia amb la primera, a més a més, la S/RES/1209 del 19 de novembre de 1998 reconeix que el tràfic il·lícit d'armes a i cap a l'Àfrica suposa una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals. I més endavant, el 17 d'octubre del 2005 el Consell de Seguretat també va aprovar la S/RES/1631, que impulsa la cooperació entre Nacions Unides i organitzacions regionals per tal de fer front a la qüestió del perill d'inestabilitat que suposen les armes petites.

La declaració de la presidència del Consell de Seguretat del 16 de setembre de 1998 (S/PRST/1998/28), recollint també les idees del Grup de Treball *ad hoc*, va establir uns estàndards generals per al manteniment de la pau i va subratllar la necessitat de Nacions Unides d'estar al corrent de les activitats al respecte dutes a terme per altres organitzacions regionals o subregionals. A més a més, va assenyalar la problemàtica creixent de la implicació d'infants als conflictes armats.

Un any després, el 30 de novembre de 1999, mitjançant una nova declaració de la presidència (S/PRST/1999/34), el Consell de Seguretat reiterava la necessitat de fer més esforços també per part dels òrgans de Nacions Unides per a enfortir la prevenció de conflictes a tot el món, i a més a més de reiterar un cop més el lligam entre la pobresa, la vulneració de drets humans i les causes dels conflictes, va anunciar que estudiaria la idoneïtat d'altre tipus de mesures preventives com l'establiment de zones desmilitaritzades, el desarmament preventiu i els embargaments d'armes, molt més relacionades amb la prevenció de conflictes imminents.

Aquestes i d'altres propostes de mesures es van discutir als debats oberts sobre la prevenció de conflictes en el marc del Consell de Seguretat que van tenir lloc el novembre de 1999 i el 20 de juliol del 2000 (S/PV.4174), on es van plasmar les diferències d'enfocament entre els estats: mentre uns advocaven per prioritzar el desenvolupament econòmic i social, altres apostaven per la promoció dels drets humans, la bona governança, l'imperi de la llei i la democratització. En el segon debat Kofi Annan, el llavors Secretari General, va afirmar que la prevenció de conflictes ha de ser la pedra angular del sistema de seguretat col·lectiva del segle XXI.

L'any 2000 també veu l'adopció de l'anomenat Informe Brahimi, sobre les operacions de pau de Nacions Unides⁹², així com la cimera del Mil·lenni, el 7 de setembre del 2000, on el Consell de Seguretat va adoptar una declaració sobre la necessitat de garantir un paper efectiu per al Consell en el manteniment de la pau i la seguretat, especialment a l'Àfrica, a la S/RES/1318 (2000). Finalment, també la S/RES/1327 (2000) de 13 de novembre de 2000, reitera de nou la importància de la prevenció de

⁹² Informe del Grup d'Alt Nivell sobre les Operacions de Pau de Nacions Unides, 21 agost 2000. A/55/305 - S/200/809. També conegut com l'Informe Brahimi pel nom del president del Grup, Lakhdar Brahimi.

conflictes i basant-se en l'informe Brahimi reforçà les característiques de les operacions de manteniment de la pau també en el pla militar per tal de dotar-les de capacitat dissuasòria creïble, i alhora comptar amb mandats clars i realistes. Des de llavors, el Departament d'Afers Polítics esdevé el punt focal de la prevenció de conflictes dins de l'entramat del sistema de Nacions Unides, per designació del Secretari General. Aquest departament, al seu torn, establí un Equip de Prevenció.

El primer informe global del Secretari General sobre la prevenció de conflictes armats és del 7 de juny del 2001 (A/55/985 - S/2001/574), i estableix vint-i-nou recomanacions per tal que la comunitat internacional i especialment Nacions Unides enforteixin l'enfocament adreçat a la prevenció de conflictes, sobretot atenent a les causes estructurals dels conflictes i apostant per un desenvolupament sostenible. Tanmateix, és destacable que l'apartat més extens sigui el dedicat a diferents aspectes de l'acció humanitària i per tant a les mesures operatives i de curt termini de resposta immediata tant de prevenció com de manteniment de la pau.

Aquest informe també dóna molta importància a la prevenció del genocidi, amb la memòria recent del cas de Ruanda i de l'antiga Iugoslàvia i, en aquest sentit, considera que Nacions Unides té la "responsabilitat moral" d'assegurar que les persones vulnerables estiguin protegides i que els genocidis no es repeteixin. Alhora, especifica, igual que poc després ho farà la comissió que elabora la proposta de la Responsabilitat de Protegir, que la responsabilitat primària de la prevenció de conflictes recau en els governs mateixos i que el paper de la comunitat internacional és el d'assistència perquè els estats tinguin la capacitat necessària per a fer-ho ells mateixos. Com a diferència substancial amb la proposta de la ICISS, aquest informe del Secretari General destaca a les conclusions que per tal que l'assistència de Nacions Unides per evitar que un problema derivi en un conflicte violent sigui profitosa ha de tenir el consentiment de l'estat. Al paràgraf 12 també estableix la necessitat del consentiment de l'estat afectat per tal que la comunitat internacional actuï⁹³. No obstant això, tampoc diu que sigui indispensable aquest consentiment, i fins i tot es pot entendre com una advertència quan

⁹³ "12. *The role of the United Nations is principally to assist national Governments and their local counterparts in finding solutions to their problems by offering support for the development of national and regional capacities for early warning, conflict prevention and long-term peace-building. Such assistance is premised on the principle of consent of the affected Member States. In practice, international cooperation in this domain is often by invitation of the State or States concerned.*"

afirma que la millor protecció enfront una ingerència externa no desitjada és precisament voler respondre pacíficament una situació, i acceptar l'assistència internacional si és necessària.

La S/RES/1336 (2001) del Consell de Seguretat, adoptada el 30 d'agost del 2001, estableix que la prevenció dels conflictes armats suposa “una part integral de la seva responsabilitat primària de mantenir la pau i la seguretat internacionals”. I la següent resolució en temes de prevenció i gestió de conflictes armats no té lloc fins al 14 de setembre del 2005, la S/RES/1625 (2005), analitzada més endavant.

Entremig, el Consell de Seguretat establí el març del 2002 un Grup de Treball informal i *ad hoc* sobre la prevenció i resolució de conflictes a l'Àfrica, substituint l'anterior, per tal que vetllés per la implementació de les recomanacions elaborades fins al moment i que elaborés recomanacions per a enfortir la cooperació entre el Consell de Seguretat i el Consell Econòmic i Social i altres agències de Nacions Unides, una de les quals serà el desplegament de missions conjuntes entre Nacions Unides i la Unió Africana. D'altra banda, cada vegada més a l'agenda africana hi entren nous temes en relació a la prevenció i la resolució de conflictes, com són la lluita contra el VIH/S, els programes de refugiats i desplaçats interns i els programes de desarmament i reintegració dels combatents a la població civil.

Pel que fa als documents aprovats per l'Assemblea General, cal destacar els informes ja esmentats del Grup d'Alt Nivell sobre Amenaces, Reptes i Canvis, del 2 de desembre del 2004 (A/59/565) i el del Secretari General “*In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*”, presentat a l'Assemblea General el 21 de març del 2005 (A/59/2005)⁹⁴, tots dos elaborats en la preparació de la Cimera Mundial que tindria lloc al setembre del 2005. Especialment el segon insisteix en la necessitat d'atacar les causes que hi ha a l'arrel dels conflictes, i tots dos es basen en la premissa que hi ha una correlació positiva entre la pau, els drets humans i el desenvolupament.

⁹⁴ Informe del Secretari General. *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary-General of the United Nations for decision by Heads of State and Government in September 2005. Adoptat per l'Assemblea General el 21 de març del 2005. A/59/2005.

Posteriorment, bevent de la filosofia d'aquests darrers documents, la S/RES/1625 (2005) del Consell de Seguretat, adoptada el 14 de setembre del 2005 i esmentada posteriorment a diverses resolucions de casos concrets⁹⁵, reitera que per a fer més àmplia l'estratègia de prevenció de conflictes és necessari que aquesta faci front a les causes que hi ha a l'arrel dels conflictes armats d'una manera més comprensiva, incloent la promoció del desenvolupament sostenible i l'anàlisi de les senyals que alerten de potencials conflictes. El Secretari General va elaborar el 14 de gener del 2008 un informe sobre com es podrien implementar les propostes d'aquesta (S/2008/18)⁹⁶ i més enllà de les prop de vint propostes que planteja, algunes més concretes que d'altres, és destacable que al paràgraf 62 adverteixi que si no es fa front a les causes que hi ha a l'arrel dels conflictes, i si no s'ofereixen solucions sostenibles, només hi haurà lloc per a múltiples operacions humanitàries d'emergència i de manteniment de la pau sense fi.

Una mica abans d'aquest informe del Secretari General, l'Assemblea General va aprovar el Document Final de la Cimera Mundial del 2005 A/RES/60/1, on a més a més de recollir i acotar la noció de Responsabilitat de Protegir als paràgrafs 138 i 139, s'hi estableix la proposta de crear la *Peacebuilding Commission* (Comissió de Construcció de la Pau). Aquesta, que finalment fou posada en marxa el 2006, no té mandat per a fer front a la prevenció de conflictes, tot i que en ocupar-se també de la fase de reconstrucció, part de les seves propostes serveixen per a la prevenció del ressorgiment d'un conflicte. I també del 2006 cal destacar dos informes més del Secretari General. D'una banda, el seu informe A/60/891 sobre el progrés aconseguit en la prevenció de conflictes, que detalla tota la tipologia de mesures preses i elabora noves propostes, i d'una altra l'informe "*Uniting our strengths: Enhancing United Nations support for the rule of law*" (S/2006/980, 14 de desembre de 2006).

Entre el 2008 i el 2014, la política de Nacions Unides sobre la prevenció i resolució de conflictes armats ha seguit aquesta mateixa línia de posar sobre la taula la necessitat constant de prioritzar la mirada a llarg termini fent front a les causes estructurals dels

⁹⁵ Com per exemple a Costa d'Ivori a la resolució S/PV.5617 de 10 de gener de 2007; o a la de la regió dels Grans Llacs, resolució 1653 de 27 de gener de 2006, però també la declaració de la presidència del Consell de Seguretat del 25 de juny del 2007 (PRST/2007/22), sobre el paper dels recursos naturals en conflicte.

⁹⁶ Se li va demanar el 28 d'agost del 2007 mitjançant una declaració de la presidència del Consell de Seguretat (PRST/2007/31).

conflictes. El contrast amb la realitat en l'actuació, tant de la pròpia organització com dels seus estats membre, que també ha estat pràcticament la mateixa que als anys anteriors, posa de manifest que continua existint una gran distància entre la retòrica i la pràctica, certificada també pel volum de conflictes armats que han tingut lloc anualment durant aquests primers quinze anys de segle XXI. També el Grup de Treball sobre la prevenció i resolució de conflictes a l'Àfrica ha continuat treballant i ha presentat els informes pertinents sobre la dramàtica situació del continent africà. Alhora, cada vegada ha estat més present la reivindicació del paper de les dones en la prevenció i resolució de conflictes, aspecte tractat per exemple per la presidència del Consell de Seguretat (PRST/2009/8), el de la necessària cooperació regional, sobretot amb la Unió Africana⁹⁷, per tal de mantenir la pau i la seguretat internacionals (informe del Secretari General S/2008/186) però també amb la Unió Europea⁹⁸, i el de les eines de diplomàcia preventiva (informe del Secretari General S/2011/552).

La prevenció no és impossible, però depèn molt més de la voluntat política d'actuar (i per tant dels propis estats membre) i no tant de l'exactitud en la recollida prèvia de dades o de tenir un sistema perfecte d'alerta precoç. De fet, fins i tot s'arriba a donar que tenint la informació, hi ha casos en què alguns estats actuen a favor d'un govern que massakra la seva pròpia població, com va ser el cas d'Austràlia, Canadà o els Estats Units amb Indonèsia a la dècada dels setanta, que van donar suport diplomàtic i militar al govern que ocasionava la crisi humanitària, o com és el cas del recolzament militar de Rússia al govern de Bashar al-Assad a Síria al 2015.

En aquest sentit es pronunciava el Secretari General al 1995 a l'esmentat Suplement del Programa per la Pau quan afirmava que és evidentment preferible prevenir els conflictes mitjançant els sistemes d'alerta precoç i la diplomàcia que no pas intervenir un cop el conflicte ja ha esclatat i fer-ho amb mesures polítiques i militars més contundents. I

⁹⁷ Cal destacar que des del 1993 la Unió Africana disposa d'un mecanisme propi per a la prevenció, gestió i resolució de conflictes, a partir de la Declaració d'El Caire: A/48/322, annex II, del 19 d'agost de 1993. Es tracta d'un òrgan polític permanent al servei de la diplomàcia preventiva, tot i que no compta amb els recursos financers i logístics necessaris per a tenir eficàcia.

⁹⁸ La Unió Europea (UE) crea el 1997 la Xarxa de Prevenció de Conflictes per a l'anàlisi de conflictes potencials a Europa de l'Est, Magreb, Orient Mitjà i Àfrica Subsahariana. Al 1998 aprova el Codi de Conducta per a regular les exportacions d'armaments dels estats membre. I introdueix la prevenció de conflictes com un dels objectius principals al conveni de Lomé entre la UE i els països ACP (Àfrica, Carib i Pacífic). Per la seva banda, l'OSCE compta amb tècniques d'alerta precoç i de diplomàcia preventiva en relació a conflictes interètnics, via l'Alt Comissionat per a les Minories Nacionals.

denunciava que malgrat haver creat un Departament d'Afers Polítics amb capacitat de proveir informacions i analitzar quines accions preventives pot fer Nacions Unides, es trobava amb què a l'hora d'actuar "el principal obstacle (...) no és, com se suposa àmpliament, una manca d'informació, de capacitat analítica o d'idees d'iniciatives per part de Nacions Unides. L'èxit és bloquejat des del principi per la reticència d'una o altra part d'acceptar l'ajut de Nacions Unides" ja sigui a conflictes interns o internacionals⁹⁹.

A més a més, també denunciava que mentre els estats membre de forma col·lectiva exigeixen al Secretari General que jugui un paper actiu en aquest camp, després individualment són sovint reticents a que aquest actuï si ells són part del conflicte. És a dir, que la voluntat política dels estats per tal que Nacions Unides actuï és una condició *sine qua non* perquè aquesta ho faci. La valoració que en aquell moment en fa el Secretari General és que Nacions Unides no pot imposar els seus serveis preventius o d'establiment de la pau sobre els estats membre si aquests no ho volen, aspecte que amb la formulació de la Responsabilitat de Protegir canvia substancialment.

També cal destacar que a partir del 2005, moment en què entra en escena de forma oficial el nou principi de la Responsabilitat de Protegir, la política de prevenció i resolució de conflictes passa a conuiu amb aquesta altra formulació que es basa en una casuística molt més estreta que la de conflicte armat, la prevenció de crims atroços, que es poden donar també en temps de pau. I succeeix de la mateixa manera amb la política de Nacions Unides de Protecció de Civils (POC), que coniu amb la Responsabilitat de Protegir, és a dir, amb la protecció de la població limitada a només els quatre crims compresos en aquesta. Si l'objectiu de la prevenció de crims internacionals és més o menys factible que la prevenció de conflictes és quelcom que analitzarem al llarg del treball, però podem ja avançar que un element molt present en la presa de decisions polítiques dels estats a l'hora d'entomar la seva responsabilitat d'assistir l'estat afectat és si actuar per a prevenir un conflicte o crims atroços casa amb els seus interessos nacionals.

⁹⁹ Redactat original del paràgraf 27: "*Experience has shown that the greatest obstacle to success in these endeavours is not, as is widely supposed, lack of information, analytical capacity or ideas for United Nations initiatives. Success is often blocked at the outset by the reluctance of one or other of the parties to accept United Nations help*".

Capítol 2. MARC HISTÒRIC

1. El món sorgit de la IIGM

- 1.1. Breus apunts sobre els canvis i continuïtats respecte el període previ
- 1.2. La conflictivitat durant la Guerra Freda i les intervencions suposadament per motius humanitaris: 1945 – 1989
 - 1.2.1. *Autoritzacions de l'ús de la força: Corea del Nord, Congo i Rodèsia del Sud*
 - 1.2.2. *Intervencions militars estrangeres no autoritzades*

2. L'evolució dels conflictes armats durant la post-Guerra Freda: 1990 – 2000

- 2.1. L'augment dels conflictes intraestats a la dècada dels noranta
- 2.2. El desajust entre la realitat i el Dret internacional públic
- 2.3. Catàstrofes humanitàries i resposta internacional
 - 2.3.1. *Iraq*
 - 2.3.2. *Somàlia*
 - 2.3.3. *Bòsnia - Hercegovina*
 - 2.3.4. *Ruanda*
 - 2.3.5. *Libèria*
 - 2.3.6. *República Democràtica del Congo i regió dels Grans llacs*
 - 2.3.7. *Sierra Leone*
 - 2.3.8. *Kosovo*
 - 2.3.9. *Timor Oriental*
 - 2.3.10. *Haití*

3. Als inicis del segle XXI: canvis en la conflictologia

1. El món sorgit de la IIGM

1.1. Breus apunts sobre els canvis i continuïtats respecte el període previ

Amb el final de la Segona Guerra Mundial neix el sistema polític mundial contemporani i s'estableixen un seguit de normes i lleis internacionals relatives a la guerra, codificades principalment a la Carta de Nacions Unides, a les Convencions de Ginebra i als Principis de Nuremberg, adoptats per l'Assemblea General. Barbé defineix el sistema internacional que va del 1945 al 1989 com a clàssic només pel que fa al seu naixement, perquè és fruit d'una guerra entre les potències del sistema, com els anteriors, però diferent pel que fa a tota la resta, estructura, procés i normes, aspectes que comporten molts canvis respecte els sistemes anteriors¹⁰⁰. Allò nou és, sobretot, la retirada d'Europa com a líder del sistema i la divisió del món en blocs ideològics, geogràfics i enemics, encapçalats per la URSS i els EUA, però també la descolonització,

¹⁰⁰ BARBÉ, Ester. Relaciones Internacionales. Tecnos Madrid 1995 p.227-257.

la globalització, la revolució científico-tècnica i l'expansió de l'arma nuclear i el naixement de Nacions Unides.

La Carta de Nacions Unides codifica la centralitat de l'estat com a actor principal, però també és nou d'aquest període que a més a més dels actors clàssics del sistema, estats i un nombre creixent d'organitzacions internacionals diverses, també n'apareixen d'altres de caràcter transnacional que aportaran cert desordre al sistema, com són les empreses, els moviments terroristes o els grans mitjans de comunicació. Pel que fa al funcionament del sistema, en establir la facultat de vet per a cinc potències membres permanents del Consell de Seguretat, organitza el funcionament del sistema en base a dues lògiques diferents, la de la multipolaritat d'una banda, expressada en l'Assemblea General, però alhora també reservant un paper preponderant a les grans potències del sistema. D'altra banda, la bipolaritat del sistema farà que el funcionament en un principi tampoc acabi de ser el que preveia la Carta, ja que el dret de vet paralitza moltes possibles actuacions conjuntes. És doncs, un sistema bipolar i alhora jeràrquic internament, però també amb qüestionaments interns dels lideratges, com és el cas de França cap als EUA o de Xina cap a la URSS.

Les guerres que tenen lloc durant aquesta època són sobretot d'alliberament i descolonització a la perifèria del sistema, a diverses de les quals els EUA i la URSS no s'hi enfronten directament però sí en tant que recolzen cada un una part diferent del conflicte, a nivell militar o econòmic. Aquesta eclosió de nous estats, i la conseqüent incorporació de l'Àfrica i d'Àsia al sistema, sobretot a través del Moviment de Països no Alineats, també és un element que en certa manera tensa la bipolaritat, perquè representa la fractura entre el centre i la perifèria.

Quant a les normes de funcionament, la Carta fixa a l'article 2 els principis d'igualtat sobirana, la prohibició per als estats d'amençar o usar la força, el principi de la integritat territorial i respecte per la independència política i el principi de no ingerència en afers interns. Per tant, d'una banda, els instruments legals per a resoldre les controvèrsies estan pensats quasi exclusivament per als casos de conflictes entre estats. I d'una altra, Nacions Unides neix amb la missió de regular i controlar conflictes, i Pere Vilanova ens recorda que ho fa recuperant en certa manera els conceptes sobretot de legítima defensa però també en certa manera bevent de la teoria de la guerra justa com a

base de les excepcions per a la prohibició de l'ús de la força¹⁰¹. Amb la Carta de Nacions Unides es prohibeix l'ús de la guerra, recuperant l'article 10 del Pacte de la Societat de Nacions. Però, tal com s'ha explicat al capítol anterior, alhora dota els membres permanents del Consell de Seguretat de decidir quan usar la força, ja que en base a l'article 24 tenen plena discrecionalitat a l'hora de decidir si una situació constitueix o no una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals, trencament de la pau o acte d'agressió i prendre mesures de conformitat amb els articles 41 i 42 del Capítol VII de la Carta (més enllà de poder-ne prendre en base als altres capítols que contempnen mesures de no ús de la força).

1.2. La conflictivitat durant la Guerra Freda i les intervencions suposadament per motius humanitaris: 1945 – 1989

Després de la II Guerra Mundial, durant els prop de quaranta anys que va durar la Guerra Freda, continuen existint conflictes armats i guerres, especialment a l'anomenada perifèria del sistema, a més de vuitanta estats. Tenint en compte les dades recollides pel programa conjunt de la Universitat d'Uppsala (*Uppsala Conflict Data Program* – UCDP -) i l'Institut de Recerca en Pau d'Oslo (PRIO), durant aquesta etapa la mitjana de conflictes anuals és de vint-i-set, i a partir del 1975 aquesta xifra ja no baixa de trenta, i s'incrementa sobretot a la dècada dels vuitanta, quan la mitjana és de pràcticament quaranta-dos conflictes anuals¹⁰².

Després de la segona Guerra Mundial, a més a més, la naturalesa dels conflictes armats comença a canviar i cada vegada queden més enrere les guerres clàssiques entre Estats.

¹⁰¹ VILANOVA, Pere. El estado i el sistema internacional. P 621-643. A CAMINAL BADIA, Miquel. (ed) Manual de Ciencia Política. 3a edició. Tecnos, Madrid, 2007.

¹⁰² UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM (UCDP); PEACE RESEARCH INSTITUTE OF OSLO (PRIO). Armed Conflict Dataset v.4-2015, 1946 – 2014. Disponible a internet: http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/ucdp_prio_armed_conflict_dataset/. Es tracta d'una base de dades dels conflictes armats anuals en els quals almenys una de les parts és el govern d'un estat. GLEDITSCH, Nils Petter; WALLENSTEEN, Peter; ERIKSSON, Mikael; SOLLENBERG, Margareta; STRAND, Håvard. Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset. A *Journal of Peace Research*, vol. 39, no. 5, 2002, p. 615–637. PETTERSSON, Therése; WALLENSTEEN. Armed Conflicts, 1946-2014. A *Journal of Peace Research Journal of Peace Research* vol. 52 no. 4, 2015 p. 536-550.

Especialment les guerres entre estats considerats “desenvolupats”¹⁰³, però no tant entre aquests i països nascuts de la descolonització asiàtics i africans en vies de desenvolupament, sobretot en conflictes relacionats amb la lògica de poders de la Guerra Freda, entre els quals es pot destacar la guerra de Corea del 1950 al 1953, on s’enfronten totes dues superpotències, la guerra entre els EUA i el Vietnam del 1965 al 1975 i la de la URSS amb l’Afganistan del 1979 al 1989. Les guerres a l’Orient Mitjà entre el 1948 i 1973 entre Israel i els països veïns també són d’altres conflictes clàssics entre estats que tenen lloc durant la Guerra Freda, però que van més enllà de la lògica d’enfrontament entre blocs.

Malgrat que a aquesta etapa i fins al 1974 els conflictes armats en el marc de la descolonització, considerats com a extrasistèmics, són molt rellevants, a nivell quantitatiu la xifra d’aquest tipus de conflicte mai és superior a la dels conflictes interns. De fet, cada vegada més, de forma gradual, la majoria dels conflictes bèl·lics que tenen lloc a partir del final de la Segona Guerra Mundial són interns, dins de les fronteres d’un estat. Aquesta és una tendència que comença sobretot a partir del 1956, i de forma molt més nítida a partir de finals dels anys setanta.

Aquesta evolució també està relacionada amb el canvi de les causes principals dels conflictes, durant el període de descolonització com a les acaballes de la guerra freda, i també, com després veurem, a l’etapa posterior. Una de les causes és que els conflictes passen a tenir molta relació amb les demandes d’autonomia política o d’acomodació de la plurinacionalitat d’un territori. En conclusió, doncs, evoluciona la tipologia de conflictes de grans guerres entre estats a conflictes interns, com es pot veure a la Taula 1 i al Gràfic 1:

¹⁰³ MUELLER, John. War has almost ceased to exist. An assessment. *A Political Science Quarterly*. Vol. 124, num. 2. 2009, p. 303: “a standard, indeed classic, variety of war—war among developed countries—has become so rare and unlikely that it could well be considered to be obsolescent, if not obsolete”

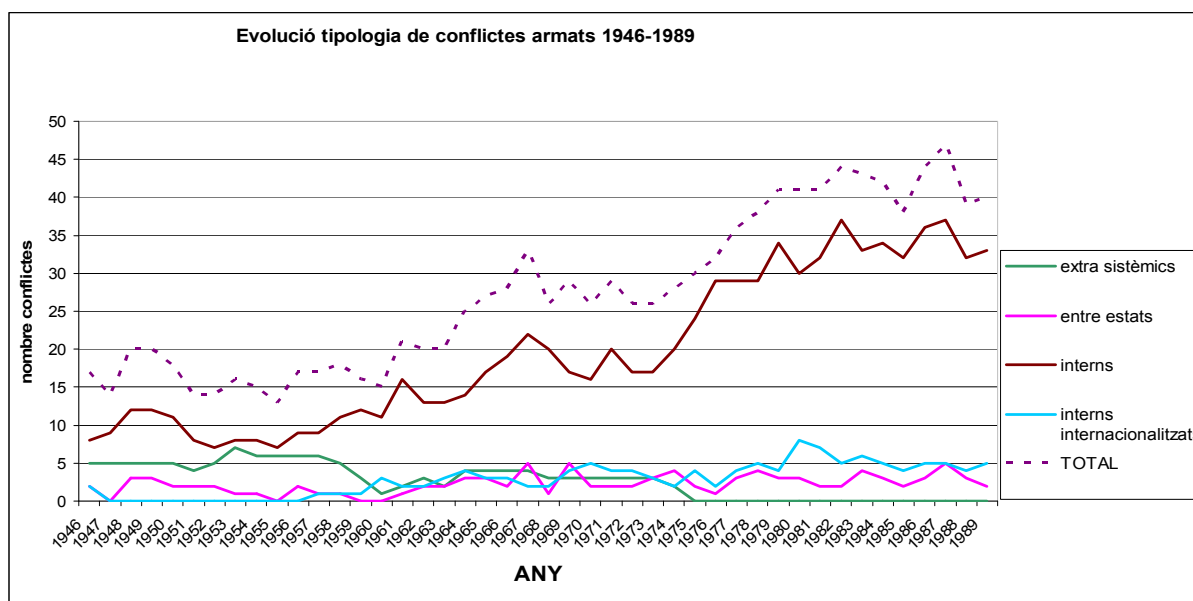
Taula 1: Nombre de conflictes per tipologia de 1946 a 1989

ANY	extra sistèmics	entre estats	interns	interns internacionalitzats	TOTAL
1946	5	2	8	2	17
1947	5	0	9	0	14
1948	5	3	12	0	20
1949	5	3	12	0	20
1950	5	2	11	0	18
1951	4	2	8	0	14
1952	5	2	7	0	14
1953	7	1	8	0	16
1954	6	1	8	0	15
1955	6	0	7	0	13
1956	6	2	9	0	17
1957	6	1	9	1	17
1958	5	1	11	1	18
1959	3	0	12	1	16
1960	1	0	11	3	15
1961	2	1	16	2	21
1962	3	2	13	2	20
1963	2	2	13	3	20
1964	4	3	14	4	25
1965	4	3	17	3	27
1966	4	2	19	3	28
1967	4	5	22	2	33
1968	3	1	20	2	26
1969	3	5	17	4	29
1970	3	2	16	5	26
1971	3	2	20	4	29
1972	3	2	17	4	26
1973	3	3	17	3	26
1974	2	4	20	2	28
1975	0	2	24	4	30
1976	0	1	29	2	32
1977	0	3	29	4	36
1978	0	4	29	5	38
1979	0	3	34	4	41
1980	0	3	30	8	41
1981	0	2	32	7	41
1982	0	2	37	5	44
1983	0	4	33	6	43
1984	0	3	34	5	42
1985	0	2	32	4	38
1986	0	3	36	5	44
1987	0	5	37	5	47
1988	0	3	32	4	39
1989	0	2	33	5	40

Elaboració pròpia

Font: UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM (UCDP); PEACE RESEARCH INSTITUTE OF OSLO (PRIO). *Armed Conflict Dataset v.4-2015, 1946 – 2014*

GRÀFIC 1: Evolució de la tipologia de conflictes armats de 1946 a 1989



Elaboració pròpia

Font: UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM (UCDP); PEACE RESEARCH INSTITUTE OF OSLO (PRIO). *Armed Conflict Dataset v.4-2015, 1946 – 2014*

Davant d'aquesta tensió creixent, en la majoria dels casos relacionada amb les dinàmiques de la Guerra Freda i el domini per part de dos blocs de diferents zones del planeta, i tenint també en compte la cursa d'armaments (especialment en les armes nuclears, però també en les químiques i biològiques), el Consell de Seguretat no va arribar pràcticament a cap acord davant d'aquests conflictes ni tan sols per a protegir la població civil.

A més a més de l'enfrontament entre els EUA i la URSS, hi ha un canvi rellevant respecte el sistema polític mundial anterior, i és la importància creixent de les fronteres i la sobirania nacional derivada de la Carta de Nacions Unides, i la consideració d'agressió de qualsevol intent de canviar-les, en consonància amb la prohibició de l'ús de la força. El procés de descolonització, lluny de qüestionar aquesta situació, de fet també contribueix a enfortir els principis tant d'integritat territorial com de prohibició d'ingerència en afers interns, ja que en tractar-se de països constituïts en nous estats del sistema, tenen una especial aversió a qualsevol inclinació intervencionista i defensen amb vehemència la seva recent adquirida sobirania, que entenen que és fràgil sobretot en els primers anys.

A partir de la fi de la Segona Guerra Mundial, doncs, la sobirania estatal, la integritat territorial i la no ingerència són els principis fonamentals de les relacions entre Estats. A més a més, els estats recent nascuts a partir del procés de la descolonització veuen amb recel qualsevol proposta relativa a la possibilitat d'intervenció militar per raons humanitàries, ja que valoren la sobirania que acaben d'adquirir. No són els únics, que hi són recelosos, per això, tampoc les grans potències que se suposa que haurien de ser les que intervinguessin es mostren massa obertes a parlar-ne.

1.2.1. Autoritzacions de l'ús de la força: Corea del Nord, Congo i Rhodèsia del Sud

Durant el període de la Guerra Freda no hi ha pràcticament autoritzacions del Consell de Seguretat de l'ús de la força via intervencions militars estrangeres. La Guerra Freda va congelar la possibilitat de posar en pràctica el sistema de seguretat col·lectiva previst a la Carta i no es van arribar a signar els acords previstos a l'article 43 de cessió de forces armades ni a crear el Comitè d'Estat Major que preveia l'article 47.

De fet, només trobem tres casos d'autoritzacions, on posteriorment no sempre es va acabar utilitzant la força armada, i cap d'aquestes autoritzacions adduïa motius humanitaris, sinó d'altres elements que considerava que amenaçaven la pau i la seguretat internacionals.

Corea del Nord: la S/RES/83 del 27 de juny de 1950 del Consell de Seguretat considerà, com ja ho havia fet la S/RES/82 del 25 de juny, que els atacs de Corea del Nord contra l'anomenada República de Corea constituïen un trencament de la pau. Per això, va tornar a demanar l'aturada immediata de les hostilitats i la retirada de les seves forces fins al paral·lel 38, línia divisòria acordada pels Estats Units i la Unió Soviètica a la fi de la Segona Guerra Mundial. La S/RES/83 a més a més, considerant que Corea del Nord no havia posat fi a la seva invasió de Corea del Sud i que per tant incomplia la resolució prèvia¹⁰⁴, va dictaminar que eren

¹⁰⁴ La resolució 82 del 25 de juny de 1950 del Consell de Seguretat ja determinava que els atacs de Corea del Nord sobre Corea del Sud suposaven un trencament de la pau i demanava tant el cessament de les

necessàries mesures militars urgents per tal de restablir la pau i la seguretat internacionals i va recomanar als estats membre de Nacions Unides de proveir aquesta assistència a la República de Corea si era necessari per repel·lir un atac armat i restaurar la pau i la seguretat internacionals a l'àrea¹⁰⁵.

En aquesta intervenció militar estrangera hi van participar més de vint països (essent els EUA els que proveïen més del 80% del personal militar de Nacions Unides), va durar 3 anys i hi van morir més de dos milions de persones, i és un reflex de la incipient Guerra Freda. La resolució no va comptar amb el suport de la Unió Soviètica que, de fet, juntament amb la Xina, va col·laborar amb Corea del Nord. La Unió Soviètica no va ser present a la presa de decisió perquè feia boicot al Consell de Seguretat, precisament per reclamar que la Xina tingués un seient permanent al Consell de Seguretat (i no Taiwan). Després d'això, la Unió Soviètica sí que utilitzà el seu poder de vet per a qualsevol futura resolució contra Corea del Nord. Aquesta intervenció militar estrangera, però, no guarda cap relació amb les intervencions per motius d'humanitat.

República Democràtica del Congo: després de l'assassinat al 1961 del que havia estat primer ministre (juny-setembre, 1960), Patrice Émery Lumumba (que havia proposat usar l'exèrcit per aplacar el moviment secessionista de Katanga, proposta que no havia prosperat), i davant de l'amenaça de guerra civil, el Consell de Seguretat identifica la situació com una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals a la S/RES/ 161 (21 febrer de 1961). Per això, amb l'abstenció de la Unió Soviètica i de França, demana a les Nacions Unides que prengui immediatament totes les mesures apropiades per tal de prevenir l'esclat d'una guerra civil, incloent a més a més de les negociacions per a fer un alto el foc i aturar les operacions militars, l'ús de la força si és necessari i com a últim recurs¹⁰⁶. També demana l'evacuació de la ciutadania belga i de personal estranger

hostilitats com la retirada de les tropes fins al paral·lel 38, i exigia als estats que no donessin assistència a les autoritats de Corea del Nord.

¹⁰⁵ resolució83 de 27 de juny de 1950 del Consell de Seguretat (versió original): "*furnish such assistance to the Republic of Korea as may be necessary to repel the armed attack and to restore international peace and security in the area*".

¹⁰⁶ resolució161, 21 de febrer de 1961 del Consell de Seguretat (versió original): "*to take immediately all appropriate measures to prevent the occurrence of civil war in the Congo, including arrangements for*

militar, paramilitar i d'altres que no estiguin sota el comandament de Nacions Unides. En aquest cas sí que hi podem veure qüestions humanitàries, perquè el Consell de Seguretat fonamenta la decisió també en el fet que hi ha violacions sistemàtiques dels drets humans i de les llibertats fonamentals, i a més a més insta la convocatòria del Parlament i que aquest prengui les mesures necessàries de protecció. I, en tot cas, és una autorització de l'ús de la força que va més enllà de l'excepció de la legítima defensa.

A la S/RES/169, del 24 de novembre del mateix any, el Consell de Seguretat, contrari a la independència de la regió de Katanga (recolzada per Bèlgica) i amb la voluntat d'impedir una guerra civil i una situació lamentable per a la població civil, autoritzà el Secretari General a emprendre accions, incloent l'ús de la força si es considerava necessari per tal de fer enretirar tot el personal militar estranger, paramilitar i mercenaris, així com assessors polítics que no estiguessin sota el comandament de Nacions Unides¹⁰⁷. França i el Regne Unit s'hi van abstenir.

Tenint en compte que al Congo ja existia una missió de manteniment de la pau l'ONUC¹⁰⁸, autoritzada per la S/RES/ 143 (1960), del 14 de juliol de 1960, l'autorització de l'ús de la força va suposar dotar-la de més força militar i alhora anar més enllà de l'objectiu de l'autodefensa. De fet, els primers desplegaments de tropes havien estat fets ja el 15 de juliol de 1960, provinents dels Estats Units, dins de l'Operació *New Tape*. És per això que es pot considerar com la primera missió de manteniment de la pau de Nacions Unides amb presència de força militar que en el seu moment més àlgid va arribar a 20.000 persones que té per objectiu també protegir la població civil i que pot fer ús de la força per a aquest objectiu, anant més enllà de la legítima defensa.

cease-fire, the halting of all military operations, the prevention of clashes, and the use of force, if necessary, in the last resort".

¹⁰⁷ resolució 169, 24 de novembre de 1961 del Consell de Seguretat (versió original): "*the use of the requisite measure of force, if necessary, for the immediate apprehension, detention pending legal action and/or deportation of all foreign military and paramilitary personnel and political advisers not under the UN Command, and mercenaries*".

¹⁰⁸ Les sigles del seu nom en francès: *Organisation des Nations Unies au Congo*, canviat a *Operation des Nations Unies au Congo*. Present al Congo del 1960 al 1964.

Rhodèsia del Sud, actual Zimbabwe: la S/RES/221 (1966) aprovada pel Consell de Seguretat el 9 d'abril de 1966 imposa sancions econòmiques però alhora demana al Regne Unit que eviti “per l'ús de la força, si és necessari” l'arribada de petroli a la colònia de Rhodèsia del Sud, el govern de la qual en declarà la independència unilateralment al 1965. Fonamenta aquesta decisió en considerar que el fet que el règim de la recent declarada República de Rhodèsia existeixi és una amenaça a la pau, ja que el considera il·legal per ser una declaració unilateral d'independència de la minoria blanca del país sense el consentiment del Regne Unit¹⁰⁹. Adoptada amb cinc abstencions, entre les quals França i la Unió Soviètica, tampoc es pot considerar una autorització de l'ús de la força per motius humanitaris. Les resolucions prèvies (S/RES/216 i S/RES/217, al 1965) ja condemnaven la declaració d'independència i demanava que els estats trenquessin relacions econòmiques amb Rhodèsia del Sud i un embargament de petroli i derivats. Malgrat l'autorització per a l'ús de la força, no va existir cap intervenció ni desplegament de tropes del Regne Unit.

Durant els següents quasi trenta anys el Consell de Seguretat no va tornar a fer cap altra autorització de l'ús de la força. Gareth Evans identifica tres factors explicatius de la manca de voluntat o inhabilitat dels membres permanents del Consell de Seguretat per a autoritzar intervencions militars, fos per motius humanitaris o d'altres emparats a la Carta de Nacions Unides¹¹⁰. D'una banda, la constricció que suposa el principi de sobirania recollit a l'article 2.7 de la Carta de Nacions Unides, entès com el control d'un estat sobre el seu territori sense ingerències externes. D'una altra, el naixement de nous estats a l'Àfrica i a l'Àsia gràcies a la descolonització, no només fa augmentar els membres de Nacions Unides de 51 a 159, sinó que enforteix la defensa del principi de sobirania per oposició a un possible intervencionisme en clau imperialista. Així doncs, els nous estats, que són alhora els més fràgils, són els més oposats a la intervenció militar estrangera encara que sigui per motius humanitaris. Finalment, el tercer factor explicatiu és la pròpia dinàmica i estructura del sistema bipolar, ja que la política de blocs enfrontats i la possibilitat d'usar el dret de vet dins del Consell de Seguretat

¹⁰⁹ La resolució 216 de 12 de novembre de 1965 demanava als estats de no reconèixer el govern que havia liderat la independència per ser un “*illegal racist minority regime*”.

¹¹⁰ EVANS, Gareth. *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All*. 2008. Brookings Institute Press: Washington.

paralitzen la presa de decisions i bloquegen el sistema de seguretat col·lectiva nascut amb la Carta de Nacions Unides.

A més a més, com aquelles potències amb mitjans per a intervenir militarment a un altre país eren precisament les que anteriorment s'havien beneficiat en l'etapa del colonialisme, arribem a la situació que la defensa de l'intervencionisme humanitari i dels drets humans pot acabar sent una excusa per a reformular la dominació de les antigues metròpolis sobre els nous estats independents. Dilemes que, per cert, ja estaven presents a l'època de Vitoria i Grocio.

1.2.2. Intervencions militars estrangeres no autoritzades

D'altra banda, podem identificar diverses intervencions militars estrangeres no autoritzades pel Consell de Seguretat i fins i tot condemnades per Nacions Unides o altres organitzacions regionals. Segons Evans (2008), les intervencions militars no autoritzades dutes a terme suposadament per motius humanitaris es poden classificar en dos tipus: aquelles on el motiu humanitari al·legat era dèbil, basat en la protecció dels propis nacionals de l'estat que intervenia, i aquelles on el motiu humanitari malgrat haver pogut ser prou justificat no es va reivindicar, sinó que es van justificar amb arguments sobre la legítima defensa.

La intervenció de la Índia a Bangladesh als anys 1971-72: la Índia va decidir intervenir unilateralment a la regió del Pakistan Est el desembre del 1971 al territori que s'havia proclamat independent com a Bangladesh al mes de març. Ho va fer per tal de protegir la població¹¹¹ de la violència infligida a la població civil¹¹² per part de les tropes pakistaneses, tot i que probablement no només per aquest motiu, sinó també pel seu interès en debilitar el Pakistan. A més a més,

¹¹¹ L'ambaixador indi a Nacions Unides declarà el 4 de desembre de 1971 al Consell de Seguretat que a l'hora de decidir d'intervenir militarment de forma unilateral els seus motius eren "*the purest of motives and the purest of intentions to rescue the people of East Bengal from what they are suffering*". S/PV/1606 de 4 de desembre de 1971. Paràgraf 186.

¹¹² Hi van haver assassinats, violacions massives, tortura sistemàtica, desaparicions forçoses i execucions arbitràries o sumàries. Al desembre del 1971 les tropes pakistaneses havien assassinat al voltant d'un milió de persones civils. Aproximadament 10 milions de persones es van refugiar a la Índia.

prèviament el Primer Ministre de la Índia havia demanat a Nacions Unides que hi intervingués perquè s'hi estaven cometent crims de guerra. D'altra banda, posteriorment va canviar la seva justificació i va argumentar que ho feia emparant-se en el seu dret a la legítima defensa al·legant que el Pakistan l'agredia després d'haver matat la seva pròpia població i que per tant prenia l'opció de protegir la seva població¹¹³. Probablement canvià aquesta justificació per a trobar una cabuda legal per a l'ús de la força contra un altre estat en el sistema de Nacions Unides.

Des del mes de febrer de 1971 hi havia tropes pakistaneses desplegades a l'est del país, tant per aplacar les protestes nascudes arran de la ineficiència del govern el novembre del 1970 per fer front a la catàstrofe natural que va causar un cicló a la regió habitada per aproximadament 75 milions de persones, com per fer front als resultats de les eleccions del mes de desembre, on el partit que després lideraria la independència va guanyar per una aclaparadora majoria. La declaració d'independència, al mes de març, va ser en bona part esperonada per la massacre de població civil per part de l'exèrcit pakistanès les setmanes prèvies.

Pel que fa a la inactivitat de la comunitat internacional durant els mesos de març a desembre de 1971 mentre el Pakistan cometia crims contra la humanitat contra la població del futur estat de Bangladesh i les tropes índies començaven a implicar-se al conflicte, els membres permanents del Consell de Seguretat no van posar-se d'acord en adoptar una resolució. Malgrat coincidir en considerar que la situació representava una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals, la resolució que un grup d'estats va presentar¹¹⁴ no va ser adoptada pel vet de la URSS, que advocava per incloure a la resolució un reconeixement de les causes del conflicte i la responsabilitat del Pakistan. D'altres, com França i el Regne Unit, es van abstenir, criticant el fet que la resolució estava plantejada perquè fracassés, en no incorporar cap de les propostes de la URSS. De fet, les discussions constants entre la Xina, aliat estratègic del Pakistan, i la URSS durant els debats al respecte

¹¹³ S/PV. 1606 (1971) para 155 (versió original): *"Pakistan's break up is creating aggression against us", "After having killed their own people they now turn their guns on us", "We decided to silence their guns, to save our civilians"*.

¹¹⁴ Argentina, Bèlgica, Burundi, Itàlia, Japó, Nicaragua, Somàlia, el Regne Unit i els Estats Units proposaren una resolució al President del Consell de Seguretat el 4 de desembre de 1971 sobre la qüestió Índia-Pakistan (S/10416) i una altra l'endemà (S/10423), ambdues vetades per la URSS.

evidenciaven com d'impossible seria arribar a un acord entre els membres permanents del Consell de Seguretat.

El mateix dia que la Índia reconeixia el nou estat de Bangladesh¹¹⁵, el Consell de Seguretat va adoptar la S/RES/303 (1972), que simplement reconeixia la seva inoperància per a mantenir la pau i la seguretat internacionals per manca d'unanimitat i traslladava la qüestió a l'Assemblea General en virtut de la Resolució del *Uniting for Peace*¹¹⁶. La resolució A/RES/2790 de l'Assemblea General va posar en marxa l'assistència internacional i ajuda d'emergència, sobretot cap a la població refugiada a la Índia. La resolució A/RES/2793, adoptada el 7 de desembre, uns dies abans de la fi de la guerra, reconeixia que la situació d'hostilitat entre la Índia i el Pakistan era efectivament una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals i exigia a ambdós governs que un alto el foc i una retirada de les seves forces armades del territori de l'altre. No va responsabilitzar de la situació cap dels dos països, ni va condemnar cap de les actuacions fetes per cap dels dos.

En definitiva, la intervenció militar estrangera de la Índia al territori escindit del Pakistan conté elements clars de voluntat de protegir la població civil, aspecte que d'altra banda no li aporta legalitat, en tant que no comptava amb l'autorització del Consell de Seguretat. En tant que va ser duta a terme just després d'un atac anticipatori de les forces aèries pakistaneses el 3 de desembre, també conté certs elements per a poder ser considerada una intervenció en legítima defensa, però tampoc va ser considerada com a tal pel Consell de Seguretat. Independentment que els motius al·legats haguessin estat la protecció de la població civil, que segurament eren motius més reals que els de la legítima defensa, la consideració sobre la legalitat d'aquesta intervenció no pot ser una altra.

La intervenció de Tanzània a Uganda al 1978-79: Tanzània va intervenir militarment a Uganda el febrer de 1979 responent a un intent d'Uganda el mes d'octubre anterior d'annexar-se la regió de Kagera, pertanyent a Tanzània. Per

¹¹⁵ L'admissió de Bangladesh com a nou membre de Nacions Unides, presentada el 25 d'agost del 1972 amb el document S/10771, va ser vetada per la Xina.

¹¹⁶ La resolució 303, 25 d'agost de 1972 fa referència a la resolució GAres377A(v) del *Uniting for Peace*, de l'Assemblea General.

això per a intervenir-hi va esgrimir motius de legítima defensa. Alhora, la situació a Uganda era de repressió brutal per part de la dictadura d'Idi Amin cap a certs grups ètnics, havent causat la mort de prop de 400.000 persones, i la intervenció de Tanzània va contribuir a aturar les massacres infligides a la població civil. De fet, fins i tot va servir a Tanzània per a acabar amb la dictadura, que al seu temps rebia el suport de soldats libis. Els motius humanitaris, però, no van ser al·legats per Tanzània a la cimera de l'Organització de la Unió Africana (OUA), malgrat que el president de Tanzània era crític amb aquesta organització per no condemnar el règim d'Amin i la seva vulneració massiva de drets humans a Uganda, sinó que va justificar la intervenció en la legítima defensa, tot i que documentant molts dels crims comesos. A més a més, cal destacar que en aquesta intervenció, bàsicament al sud del país, hi van participar també forces ugandeses i rebels, conegudes com el Front d'Alliberament Nacional d'Uganda, i que el president posterior d'Uganda, Godfrey Binaisa, que havia viscut a l'exili durant la dictadura, va donar suport a la intervenció de Tanzània com a humanitària.

D'altra banda, l'organització regional africana no va condemnar la intervenció de Tanzània a Uganda, com tampoc ho van fer ni el Consell de Seguretat ni l'Assemblea General, i destaca especialment el silenci de la Xina, que tant vehementment havia condemnat el Vietnam per intervenir a Cambodja, i també la Índia en el conflicte amb Pakistan. Wheeler ho atribueix al fet que el conflicte no va estar sotmès a la lògica de la Guerra Freda i no va ser camp d'enfrontament entre els dos blocs.¹¹⁷ A més a més, la majoria d'estats van reconèixer ràpidament el nou govern establert després de l'enderrocament de la dictadura.

La intervenció del Vietnam a Cambodja: quan a finals del 1978 el Vietnam va intervenir a Cambodja, s'estima que el règim de Pol Pot, al poder des de l'abril del 1975, ja havia assassinat al voltant de dos milions de persones, quasi un 30% de la població cambodjana. Vietnam, com la Índia i Tanzània, va al·legar el supòsit de la legítima defensa com a excepció a la prohibició de l'ús de la força i no va fer referència a motius humanitaris, tot i que la seva intervenció, motivada pels conflictes fronterers, va servir per acabar amb el règim dels Khmer Rojos i per tant

¹¹⁷ WHEELER, Nicholas J. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford University Press. 2002.

aturar els crims contra la humanitat que aquests practicaren, fos o no la seva voluntat.

Pel que fa a la resposta internacional, la Xina¹¹⁸ va iniciar una resolució de condemna que va retirar quan set països dels no alineats van iniciar-ne una altra (Bangladesh, Bolívia, Gabon, Kuwait, Nigèria i Zàmbia), la S/13027, el 15 de gener de 1979. Aquesta proposta de resolució, no adoptada perquè la URSS va fer ús del seu dret de vet, no condemnava directament la invasió vietnamita, sinó que feia una defensa de la integritat territorial, la independència política i el principi de sobirania i demanava que totes les forces es retiressin. Quan després de la votació els diferents representants estatals convocats van manifestar la seva opinió, pràcticament tots van considerar incorrecta la intervenció del Vietnam, fins i tot aquells que, com el Regne Unit, van referir-se a la dramàtica situació que s'hi estava vivint¹¹⁹. Només Alemanya de l'Est, a més a més de la URSS, van considerar que la intervenció del Vietnam s'havia de reconèixer com a forma d'acabar amb les violacions massives de drets humans. També és rellevant aquest conflicte pel fet que es tracta de la primera guerra entre països integrants del bloc comunista, fugint per tant de la lògica imperant de la Guerra Freda en aquell moment.

A aquests tres casos existia una situació humanitària dramàtica davant la qual la comunitat internacional no va reaccionar. El Consell de Seguretat no va considerar que cap d'elles representés una amenaça a la pau i seguretat internacional, ni va prendre cap resolució amb mesures dels capítols VI o VII de la Carta. D'altra banda, els països que hi van intervenir unilateralment no ho van fer al·legant motius humanitaris, sinó legítima defensa. De fet, només al·legant un cas de legítima defensa podien optar a trobar empara en la legalitat de la Carta de Nacions Unides. Per això, quan Gareth Evans considera que “el motiu humanitari malgrat haver pogut ser prou justificat no es va reivindicar, sinó que es van justificar amb arguments sobre la legítima defensa”, ho fa valorant si existia o no el motiu humanitari, però no té en compte el difícil encaix de

¹¹⁸ Aquest conflicte també s'ha d'entendre dins de la pugna pel poder regional entre la Xina i la URSS.

¹¹⁹ “[w]hatever is said about human rights in Kampuchea, it cannot excuse Viet Nam, whose own human rights record is deplorable, for violating the territorial integrity of Democratic Kampuchea”. S/PV/2110 (1979)

la intervenció militar en el dret internacional, que la prohibeix com a principi general. És a dir, podem concloure que durant el temps de la Guerra Freda pel que fa a buscar la cobertura legal d'una intervenció militar era irrellevant si existien o no motius humanitaris, perquè només si al·legaven un motiu contemplat a la Carta, com ho és la legítima defensa i no ho és la intervenció humanitària, podien tenir l'opció de trobar empara legal de les seves accions unilaterals.

La intervenció francesa a la República Centreafricana: el govern de Bokassa durant 14 anys va estar ple de crims contra la humanitat, però sobretot durant el 1979 aquesta situació es va fer molt més visible i després d'un informe d'Amnistia Internacional detallant diversos actes de repressió contra infants i joves, França va retirar la seva ajuda financera al país i a finals de setembre va llançar l'operació Barracuda i va facilitar la presidència de David Dacko via un cop d'estat. Malgrat que França va afirmar que només va intervenir per petició del nou règim i en part per motius humanitaris i per tant després del cop d'estat de Dacko, diversos autors han afirmat que l'operació Barracuda ja s'havia dissenyat abans de conèixer l'informe d'Amnistia i que per tant no estava motivada per la deplorable situació humanitària que la població vivia. En tot cas, no va existir cap mena de resposta per part ni de l'Assemblea General ni del Consell de Seguretat.

Bèlgica al Congo: després de la declaració d'independència del Congo el 30 de juny de 1960, Bèlgica va decidir intervenir-hi sota la justificació de protegir els seus nacionals, ja que arran de la decisió del comandant belga de no africanitzar l'exèrcit, va iniciar-se un escenari de tensió creixent, paral·lel a l'intent d'independència de Katanga al qual els belgues donaven suport. En tant que la presència de tropes belgues no havia estat autoritzada pel Consell de Seguretat ni requerida per les autoritats del Congo, es tractava d'una intervenció il·legal sota el dret internacional que, a més a més, el Consell de Seguretat requeria a la S/RES/143 (1960) que finalitzés.

Nicaragua: És el cas de la intervenció dels Estats Units a aquest país al 1986, sobre el qual la Cort Internacional de Justícia va dictaminar que la suposada

protecció dels drets humans no podia servir de justificació per a l'ús de la força de manera unilateral per part d'un estat.¹²⁰

Panamà: L'Assemblea General de Nacions Unides va aprovar la Resolució A/RES/44/240 el 29 de desembre de 1989, malgrat múltiples abstencions, condemnant la invasió dels Estats Units al Panamà com un acte d'agressió que violava el dret internacional, pràcticament en la mateixa línia que proposava l'esborrany de resolució S/21048 discutit al si del Consell de Seguretat que no va ser aprovat per l'exercici de vet no només dels EUA, sinó també de França i del Regne Unit. Els Estats Units havien al·legat la necessitat de protegir els seus nacionals a territori panameny i per tant consideraven la intervenció com un acte de legítima defensa. També a l'Organització dels estats americans s'hi va aprovar una resolució condemnant la invasió i demanant la retirada de tropes dels Estats Units.

El volum suplementari a l'informe sobre la Responsabilitat de Protegir elaborat per la ICISS¹²¹ també revisa els conflictes de Bèlgica i els Estats Units a Stanleyville el 1964, dels Estats Units a la República Dominicana el 1965, de França i Bèlgica a la província de Shaba al 1978 i dels Estats Units i certs països caribenys a Granada, el 1983.

2. L'evolució dels conflictes armats durant la post-Guerra Freda: 1990 – 2000

2.1. L'augment dels conflictes intraestats a la dècada dels noranta

Existeix el consens que més del 90% dels conflictes armats de la dècada dels noranta van ser conflictes interns. Alguns autors comptabilitzen que hi va haver només tres

¹²⁰ CORT INTERNACIONAL DE JUSTÍCIA *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Judgment of 27 June 1986.* (<http://www.icj-cij.org/docket/?sum=367&p1=3&p2=3&case=70&p3=5>), paràgraf 267.

¹²¹ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *Research, bibliography, background Supplementary volume.* International Development Research Centre. Canadà, 2001.

conflictes internacionals enfront de cinquanta-tres d'interns¹²²; i d'altres apunten que dels cent-vuit conflictes armats entre 1989 i 1998 només set van ser entre estats¹²³. En tot cas, i independentment del criteri utilitzat per a comptabilitzar conflictes, la proporció entre aquells interns i aquells internacionals és molt similar. De fet, durant tota la dècada només n'hi va haver un o dos per any, de conflictes entre estats, mentre que per contra, la suma dels conflictes interns i els interns internacionalitzats va suposar una mitjana d'entre quaranta-un i quaranta-dos conflictes anuals. Conseqüentment, durant aquest període, més gent va morir a mans del seu propi govern que per responsabilitat d'altres. També és rellevant destacar que en conjunt la conflictivitat augmenta en els primers anys d'aquesta dècada, tot i que cal destacar que és una tendència iniciada uns anys abans de la fi de la Guerra Freda. Mary Kaldor suggeria al 1999 que les guerres entre estats pràcticament haurien esdevingut “cosa del passat”¹²⁴, però cal tenir en compte que la xifra de conflictes interns que s'internacionalitzen no ha parat d'augmentar des del 2002, és a dir, la presència i participació a un conflicte per part d'estats al territori dels quals no hi ha guerra.

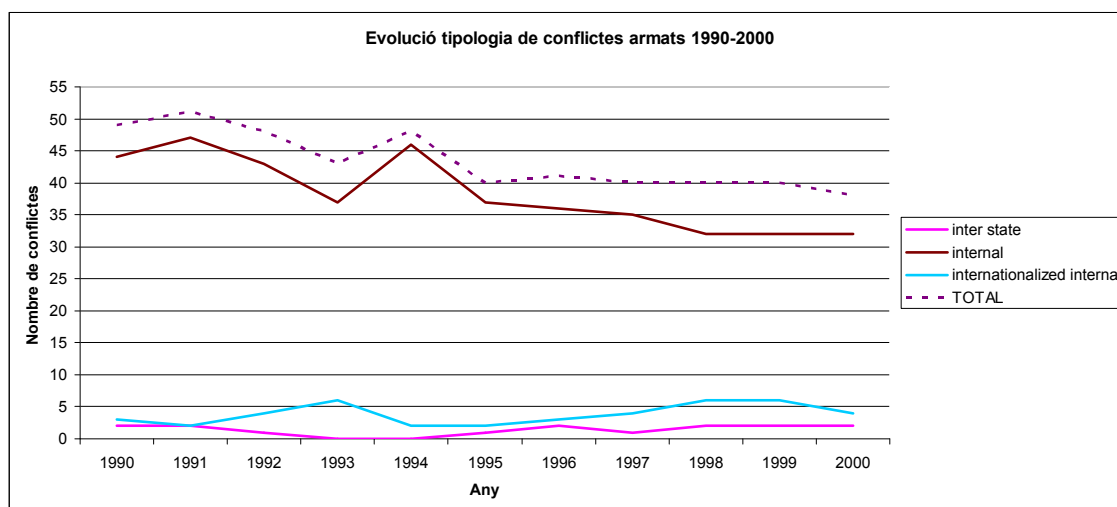
No és objecte del nostre estudi analitzar la relació entre la fi de l'ordre bipolar que caracteritzà el període de la Guerra Freda i l'augment dels conflictes interns. Però sí que podem apuntar algunes variables explicatives d'aquesta situació: d'una banda, molts d'aquests conflictes s'havien mantingut latents durant la situació de Guerra Freda. D'una altra, la desintegració del bloc dominat per la URSS i la seva pròpia implosió van significar l'abandonament per part d'aquesta del suport a diferents règims, així com la fi d'un element cohesionador. Pel que fa als EUA, també van deixar d'auxiliar altres països a qui havien estat ajudant econòmicament.

¹²² Sollenberg i Wallensteen, autors del *Uppsala Conflict Data Program*, consideren que una situació de violència és un conflicte d'alta intensitat (*major armed conflict*) si hi ha almenys 1.000 morts a l'any, com hem vist al primer capítol.

¹²³ Michael Bhatia utilitza un altre barem per a incloure altres conflictes on hi ha menys de 1.000 víctimes a l'any. BHATIA, Michael V. (2003). *War and Intervention: Issues for Contemporary Peace Operations*. Kumarian Press, Inc: Bloomfield. P. 31.

¹²⁴ KALDOR, Mary. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge, UK: Polity Press, 1999, p. 5.

GRÀFIC 2: Evolució de la tipologia de conflictes armats de 1990 a 2000



Elaboració pròpia

Font: UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM (UCDP); PEACE RESEARCH INSTITUTE OF OSLO (PRIO). *Armed Conflict Dataset v.4-2015, 1946 – 2014.*

TAULA 2: Nombre de conflictes per tipologia de 1990 a 2000

ANY	Entre estats	Interns	Interns internacionalitzats	TOTAL
1990	2	44	3	49
1991	2	47	2	51
1992	1	43	4	48
1993	0	37	6	43
1994	0	46	2	48
1995	1	37	2	40
1996	2	36	3	41
1997	1	35	4	40
1998	2	32	6	40
1999	2	32	6	40
2000	2	32	4	38

Elaboració pròpia

Font: UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM (UCDP); PEACE RESEARCH INSTITUTE OF OSLO (PRIO). *Armed Conflict Dataset v.4-2015, 1946 – 2014.*

2.2. El desajust entre la realitat i el Dret internacional públic

En el moment d'aquest canvi de tipologia dels conflictes armats, el dret internacional continua sent el mateix que el desenvolupat amb el final de la II Guerra Mundial, és a dir, pensat quasi exclusivament per a lidiar amb conflictes internacionals, entre estats, i sobretot per qüestions territorials. A més a més, el dret internacional humanitari també

s'ha desenvolupat sobretot per a conflictes armats internacionals, amb l'excepció del Protocol Addicional II dels Convenis de Ginebra al 1977 i l'article 3 comú a aquests.

Tal com valora l'informe del Mil·lenni del Secretari General de la ONU *We the Peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century*, publicat el 27 març del 2000, al paràgraf 31 (traducció pròpia): “Les disposicions de la Carta donaven per descomptat que l'agressió externa, és a dir, l'atac d'un Estat a un altre, constituïria l'amenaça més greu, però en els darrers decennis hi ha hagut moltes més víctimes de guerres civils, campanyes de depuració ètnica i actes de genocidi en què s'usen armes que es poden adquirir fàcilment al basar mundial dels armaments. (...) Encara no hem adaptat les nostres institucions a aquesta nova realitat.”¹²⁵

Aquest desajust entre la realitat i la legalitat internacional també està estretament relacionat amb la manca de reforma de les institucions internacionals per tal d'adequar-les als canvis succeïts al sistema polític mundial, fins i tot per adaptar-les al creixement en nombre d'estats sofert durant la segona meitat del segle XX. I sobretot està relacionat amb les dificultats que fins al moment han tingut les propostes de reforma del Consell de Seguretat, tant pel que fa a la seva composició com sobretot a la possibilitat de limitar l'ús del dret de vet. Tanmateix, tenint en compte que els articles 108 i 109 de la Carta de Nacions Unides garanteixen el dret de vet dels cinc membres permanents del Consell de Seguretat també per a adoptar acords de modificació de la Carta i del propi ús del vet, és evident que qualsevol reforma al respecte és molt difícil o pràcticament impossible.

Aquest desajustament entre la realitat empírica i les disposicions del dret internacional, sumat a l'augment exponencial de víctimes civils, al de les telecomunicacions i paper dels mitjans de comunicació – sobretot audiovisuals - i a una creixent consciència sobre els drets humans, són les característiques que marcaran l'opinió pública i l'actuació dels poders públics a la dècada dels noranta, moment en què se succeeixen matances i genocidis a diferents indrets del món sense que la comunitat internacional faci massa cosa per aturar-ho. Aquests elements, doncs, també influeixen en el posterior i

¹²⁵ Informe del Secretari General *We the Peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century*. Adoptat per l'Assemblea General el 27 març del 2000. A/54/2000. Adreçat a la Cimera del Mil·lenni celebrada del 6 al 8 de setembre del 2000.

desenvolupament de la doctrina de la Responsabilitat de Protegir a la primera dècada del segle XXI.

D'altra banda, i com veurem a l'apartat següent, l'actuació del Consell de Seguretat també ha evolucionat i si durant la Guerra Freda només hi va haver tres resolucions autoritzant l'ús de la força, en aquesta etapa posterior la situació canvia.

Avui per avui, la intervenció militar estrangera per motius humanitaris sense l'autorització del Consell de Seguretat no és conforme a la Carta de Nacions Unides i es considera que viola la legalitat internacional, encara que entre l'acadèmia hi hagi algunes opinions més matisades al respecte. És a dir, no la viola per ser per motius humanitaris, sinó perquè no gaudeix de l'autorització del Consell de Seguretat, aspecte rellevant perquè ens confronta amb la pràctica dels membres permanents d'aquest òrgan, que no obeeix a criteris jurídics o legals, sinó d'interès i oportunitat política. Qualsevol intervenció militar, pels motius que siguin, si no és per legítima defensa o perquè el Consell de Seguretat així ho ha acordat, en principi és il·legal. El dubte és fins a quin punt podem afirmar que la pràctica dels estats des del 1945, i especialment a partir del final de la Guerra Freda, ha contribuït a desenvolupar una norma de dret internacional consuetudinari que empari l'ús de la força per motius humanitaris com una excepció a la prohibició general, partint alhora de la constatació que no existeix coherència ni una pràctica consistent ni per part del Consell de Seguretat ni per part dels diferents estats membres permanents d'aquest, ni alhora de decidir si intervenir o no, ni en el moment d'executar aquest tipus d'intervencions militars estrangeres.

2.3. Catàstrofes humanitàries i resposta internacional

La sobirania nacional, entesa com la suma de la integritat territorial, la independència política i la prohibició de la ingerència estrangera, ha suposat tradicionalment en certa manera un fre al desenvolupament dels drets humans i la seva protecció, de manera que quan es vulneren els drets humans en el territori d'un estat i les autoritats competents no fan res per aturar-ho o fins i tot hi estan implicades, entren en conflicte els drets humans amb el concepte de sobirania nacional. Aquest conflicte ha contribuït a dificultar la resposta de la comunitat internacional, complicant la presa d'acords en el si del Consell

de Seguretat de NU. D'altra banda, quantes més intervencions armades es donen, més clar queda que ni el principi de sobirania ni el de no ingerència són principis inviolables, digui el que digui formalment la Carta de NU.

Abans de la dècada dels noranta, és a dir, durant la Guerra Freda, el Consell de Seguretat només havia autoritzat l'ús de la força en els tres casos examinats: al 1950 al conflicte entre Corea del Nord i Corea del Sud, al 1961 al Congo i al 1966 en el cas de Rhodèsia del Sud. Però a partir del 1991 es produeix un canvi substancial pel que fa a la resposta de la comunitat internacional i el Consell de Seguretat passa a autoritzar el recurs a la força armada amb finalitats de protecció humanitària a diverses resolucions, entenent que les guerres civils i conflictes interns poden ser amenaces a la pau i seguretat internacionals i que, conseqüentment, es poden ordenar mesures sota el capítol VII de la Carta de NU, que inclouen l'ús de la força militar. Al 1990 va autoritzar-la per al cas del conflicte d'Iraq i Kuwait i al 1991 per a protegir la població kurda de l'Iraq, tot i que no va ser una autorització explícita. Al 1992 al cas de Somàlia és la primera vegada que fa aquesta autorització expressa i per a un conflicte intern.

L'onada d'intervencions per motius humanitaris que es va donar a la dècada dels noranta va suposar superar en un primer moment l'immobilisme propi de l'etapa de la Guerra Freda, on el dret de vet era un reflex del sistema bipolar. El fet que ja no existís la política de blocs propi de la Guerra Freda i el conseqüent empoderament del sistema de seguretat col·lectiva de Nacions Unides, la globalització i l'anomenat "efecte CNN" (la difusió global del patiment de la guerra) són alguns dels factors que promouen la percepció que cal que la comunitat internacional actuï davant d'una catàstrofe humanitària. A més a més, aquest increment en les intervencions en cas de crisis humanitàries internes es podia considerar com el principi d'una protecció multilateral. Però la realitat va ser una altra, i la conclusió és que vam entrar al segle XXI sense un consens sobre com cal actuar en cas d'un conflicte intraestatal on es dona una crisi humanitària.

En el debat respecte com es poden protegir les persones víctimes de crims atroços, a la dècada dels noranta hi tenen un paper preponderant quatre casos concrets de catàstrofes humanitàries i l'acció de Nacions Unides. Són casos que el Consell de Seguretat va considerar que suposaven una amenaça a la pau: Iraq, Somàlia, Ruanda i l'antiga

Iugoslàvia. I són intervencions militars on hi ha un mandat humanitari, és a dir, que s'opta per rebaixar la prohibició de l'ús de la força per tal de permetre més intervencions, amb resultats molt desiguals i en general poc satisfactoris, com veurem a continuació. D'aquests, només la intervenció francesa a Ruanda va comptar tant amb un mandat del Consell de Seguretat com amb un consentiment clar de les autoritats de l'estat. En canvi, en els casos tant d'Iraq com de Somàlia i de Bòsnia, tots ells liderats pels Estats Units, no van comptar amb aquest consentiment de l'estat.

D'altra banda, els casos de Libèria, Sierra Leone, Kosovo, Haití i Timor Oriental tenen també rellevància. La intervenció militar no és directament de Nacions Unides i, menys en el cas de Timor Oriental, i en menor mesura en el de Sierra Leone, llocs on a més a més es va comptar amb el consentiment de l'estat, fins i tot són intervencions militars no autoritzades inicialment pel Consell de Seguretat però que van rebre un cert reconeixement posterior per part d'aquest, que es pot fins i tot entendre com una autorització *ad hoc*. En un altre pla estaria el cas de Kosovo, intervenció que ha estat considerada com a il·legal però legítima, com veurem més endavant.

Pel que fa a com s'autoritza l'ús de la força, les resolucions del Consell de Seguretat no invoquen l'article 42, sinó que fan servir una de les tres fórmules recurrents: “totes les mesures necessàries”, “aquelles mesures que siguin necessàries” i “tots els mitjans necessaris”¹²⁶.

2.3.1. Iraq

Durant la I Guerra del Golf, que va tenir lloc del 2 d'agost de 1990 al 28 de febrer de 1991, el Consell de Seguretat va adoptar la S/RES/678 el 29 de novembre de 1990, autoritzant l'ús de la força en base al capítol VII per tal de fer complir la S/RES/660 del 2 d'agost de 1990 abans del 15 de gener de 1991, és a dir, que l'Iraq es retirés de Kuwait. De fet, prèviament, ja el mateix dia 2 d'agost tant Nacions Unides com la Lliga Àrab havien condemnat l'agressió i el Consell de Seguretat havia imposat primer sancions econòmiques i després un bloqueig naval, abans de l'ultimàtum de la resolució

¹²⁶ En la seva redacció original en anglès: “*all necessary measures*”, “*such measures as may be necessary*” i “*all necessary means*”.

del 29 de novembre. Com que no va complir, el 16 de gener de 1991 els Estats Units i una coalició de trenta-quatre estats (la més gran des de la Segona Guerra Mundial, entre els quals destacava Aràbia Saudita, el Regne Unit i Egipte) van començar els atacs aeris i després també els terrestres mitjançant l'operació Tempesta del Desert (*Operation Desert Storm*) que van anar del 17 de gener al 28 de febrer de 1991 (les tropes de diferents països ja s'hi havia començat a desplegar des del mes d'agost, dies després de la invasió).

Un cop acabat aquest conflicte, va augmentar considerablement la repressió que la població civil del nord d'Iraq, bàsicament kurda, i també la població àrab xiïta al sud del país, estava patint a mans del govern iraquetà, ja que s'havien revoltat contra el règim de Saddam Hussein, en el primer cas per tal d'aconseguir la creació d'un estat propi kurd¹²⁷. En aquest context, ara de conflicte intern, el Consell de Seguretat adoptà, amb l'abstenció de la Xina, la S/RES/688 el 5 d'abril de 1991 per tal de protegir la població kurda i també per afrontar la problemàtica de l'èxode de refugiats, ja que molts morien de fam, set o fred als camps improvisats, i sobretot un cop Turquia va decidir tancar la seva frontera amb l'Iraq per no permetre l'entrada de més població kurda, ja que el govern turc feia anys que combatia militarment els *peshmergas*, kurds independentistes.

En aquesta resolució el Consell de Seguretat determina que la situació de repressió sobre la població kurda dins d'Iraq així com el flux de refugiats constitueix una amenaça per a la pau i la seguretat internacionals, i exigeix a l'Iraq de posar-hi fi i assegurar el respecte dels drets humans¹²⁸, i demana també que l'Iraq permeti l'accés a les organitzacions humanitàries internacionals. La S/RES/688 és considerada com la primera resolució després de 30 anys que implícitament autoritza l'ús de la força per motius humanitaris quan al punt cinquè demana al Secretari General que utilitzi tots els recursos a la seva disposició, inclosos els dels organismes especialitzats pertinents de les Nacions Unides, per a atendre urgentment les necessitats crítiques dels refugiats i de

¹²⁷ STROMSETH, Jane E. "Iraq's repression of its civilian population: collective responses and cotinuing challenges" a *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*. Council on Foreign Relations, 1993. P. 77-93.

¹²⁸ resolució688, 5 abril 1991 (versió original): (...) *Gravely concerned by the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish-populated areas, which led to a massive flow of refugees towards and accross international frontiers and to cross-border incursions which threaten international peace andd security in the region, Deeply disturbed by the magnitude of the human suffering involved, (...).*

la població iraquiana desplaçada¹²⁹. I a més a més, al punt quart demana al Secretari General que si fos necessari estableixi una nova missió a la regió¹³⁰.

La resolució no invoca el capítol VII, sinó que utilitza un llenguatge ambigu, de la mateixa manera que no autoritza explícitament l'ús de la força. Però és considerada com el precedent de la intervenció humanitària militar. Aquesta resolució va facilitar, sota el control operatiu d'una força militar multinacional fins que una missió de Nacions Unides pogués fer-se'n càrrec, l'establiment d'una zona de seguretat el 16 d'abril, amb l'acord de l'Alt Comandament iraquiana, i l'establiment d'una zona d'exclusió aèria per a protegir la població kurda i un pont aeri per a fer-hi arribar ajuda humanitària.

L'Operació Proporcionar Confort (*Operation Provide Comfort*) va començar el 23 d'abril de 1991 i es va allargar fins el 31 de gener de 1992. Aquesta va ser una operació militar dels Estats Units i d'altres països aliats, com el Regne Unit, França, Holanda, Itàlia, Espanya i Canadà, que va consistir en una intervenció militar a tot el territori amb l'objectiu de proporcionar assistència humanitària a la població desplaçada i refugiada.

Paral·lelament, la S/RES/689 del 9 d'abril de 1991 estableix la UNIKOM (Missió d'Observació d'Iraq-Kuwait), que és la primera operació de manteniment de la pau de Nacions Unides que, a partir de la S/RES/806 del 5 de febrer de 1993 té autorització expressa per a fer ús de la força explícitament sota el capítol VII de la Carta, tenint en compte diversos incidents fronterers amb Kuwait, i es compromet a prendre "totes les mesures necessàries" per a "garantir la inviolabilitat de la frontera". Amb aquesta resolució el Consell de Seguretat decideix ampliar el mandat de la UNIKOM perquè inclogui les funcions explicitades al paràgraf 5 de l'informe del Secretari General S/25123 del 18 de gener de 1993, és a dir, que tingui capacitat física de prevenir violacions dels acords a les zones desmilitaritzades o dels acords frontereres entre Iraq i Kuwait, i que per tant pugui comptar amb suficients efectius tant d'infanteria com aeris per a dur-ho a terme, i fins i tot navals. D'altra banda, la UNIKOM no queda autoritzada

¹²⁹ resolució688, 5 abril 1991 (versió original): 5. *Also requests the Secretary-General to use all resources at his disposal, including those of the relevant United Nations agencies, to address urgently the critical needs of the refugees and displaced Iraqi population.*

¹³⁰ resolució688, 5 abril 1991 (versió original): 4. *Requests the Secretary-General to pursue his humanitarian efforts in Iraq and to report forthwith, if appropriate on the basis of a further mission to the region, on the plight of the Iraqi civilian population, and in particular the Kurdish population, suffering from the repression in all its forms inflicted by the Iraqi authorities.*

a fer accions d'imposició de la pau ni a usar la força més enllà de la legítima defensa. Finalment, el seu mandat va acabar el 6 d'octubre de 2003.

Aquesta operació de pau va constituir el precedent tant de la UNOSOM, a Somàlia, com de la UNPROFOR, a l'antiga Iugoslàvia.

2.3.2. Somàlia

El cas de Somàlia exposa l'ús de tres tipus d'instruments diferents per a intentar pacificar un conflicte intern que duia molts anys actiu: una operació de manteniment de la pau de Nacions Unides (UNOSOM I -*United Nations Operation in Somalia*), una operació militar estrangera amb autorització del Consell de Seguretat (UNITAF - *Unified Task Force*) i una operació d'imposició de la pau que al principi podia usar la força i que va anar disminuint la seva capacitat i recursos fins a una retirada sense haver aconseguit l'èxit (UNOSOM II).

Després de mitja dècada de guerra civil, iniciada el 1986, Nacions Unides va adoptar per unanimitat el 23 de gener de 1992 la S/RES/733 considerant que la situació de Somàlia constituïa una amenaça a la pau i la seguretat internacionals. A aquesta resolució el Consell de Seguretat demana al Secretari General que prengui les mesures necessàries per tal d'incrementar l'assistència humanitària de l'organització i les seves agències especialitzades, en col·laboració amb d'altres organitzacions internacionals humanitàries i, sota el Capítol VIII de la Carta, requereix al Secretari General que, cooperant amb el Secretari General tant de l'Organització de la Unió Africana com amb el de la Lliga Àrab, contacti les parts involucrades al conflicte per tal que acordin cessar les hostilitats i permetin la distribució de l'assistència humanitària, així com la cerca d'una solució política del conflicte. A més a més, sota el Capítol VII de la Carta, demana als estats que facin un embargament d'armes i deixin d'enviar-ne a Somàlia i alhora demana a tots els estats que no duguin a terme cap acció que pugui contribuir a una escalada de tensió o pugui impedir o retardar una solució pacífica i negociada del conflicte.

Aquesta resolució de gener del 1992 encara no va incloure cap proposta relativa a la possibilitat d'establir una força de manteniment de la pau. La UNOSOM I va ser establerta per la S/RES/751 del 24 d'abril de 1992, posterior a l'acord d'alto el foc del 3 de març i amb el consentiment de l'estat. Aquesta operació, composta de cinquanta observadors militars desarmats i reforçada a partir de la resolució del Consell de Seguretat S/RES/767 del 27 de juliol de 1992 i la posterior S/RES/775 del 28 d'agost, va durar fins al març de 1993 i el seu mandat va ser el de vetllar per l'alto el foc, proveir protecció al personal de Nacions Unides i escortar els vehicles humanitaris. El reforç va consistir a arribar a un total de 4.219 tropes a més a més dels cinquanta observadors militars, sempre amb l'objectiu de facilitar la distribució de l'assistència humanitària.

Però l'increment en les tensions i la violència, així com els desacords entre les diferents faccions somalis, que retiraven el seu consentiment a l'establiment de l'operació de pau, el conflicte amb diferents tropes de l'operació de Nacions Unides, la profunda debilitat de les autoritats estatals i la gran sequera de 1992 que va fer morir de fam milers de persones van comportar l'adopció de la històrica S/RES/ 794 (1992) el 3 de desembre de 1992. En aquesta, el Consell de Seguretat reiterava que “la magnitud de la tragèdia humana causada pel conflicte a Somàlia, exacerbada encara més pels obstacles que s'han anat imposant a la distribució de l'assistència humanitària, constitueix una amenaça a la pau i la seguretat internacionals”, reconeixia que el format de l'UNOSOM I no era una resposta adequada en les circumstàncies del moment i, el més rellevant, al paràgraf 10 acceptava, en base al capítol VII de la Carta, l'oferiment fet prèviament pels EUA d'intervenir militarment per motius humanitaris amb trenta mil soldats amb l'objectiu de restablir un ambient segur per a les operacions de socors humanitari, especificant que podrien usar “tots els mitjans necessaris” per tal d'establir aquestes condicions de seguretat, l'eufemisme utilitzat a les resolucions de Nacions Unides per a autoritzar l'ús de la força. A més a més, demanava que s'establissin mecanismes de coordinació entre aquestes forces militars i les Nacions Unides, especialment amb la UNOSOM, que no van ser molt efectius. Per tant, era la primera vegada que el Consell de Seguretat aprovava una acció militar per motius humanitaris que seria duta a terme per una força multinacional i no sota el comandament de Nacions Unides.

És en aquest marc que els EUA van impulsar l'Operació *Restore Hope* (Retornar l'Esperança), a través de la qual els EUA assumien el comandament unificat d'una

operació militar multinacional amb integrants de més de vint països, la UNITAF, que desembarcava a Mogadishu el 9 de desembre de 1992 sense trobar cap oposició, mentre Nacions Unides mantenien la funció de promoure la reconciliació nacional i la reconstrucció econòmica. Es tracta, doncs, d'una nova intervenció militar autoritzada per motius humanitaris, d'aproximadament 37.000 tropes. Pel que fa al grau de consecució dels seus objectius, al llarg dels cinc mesos que va durar va millorar considerablement la distribució de l'assistència humanitària, però no va aconseguir establir un ambient segur ni va reforçar el funcionament d'un govern estatal i a més a més la violència va continuar, també amenaçant el personal humanitari i militar tant d'organitzacions no governamentals com de Nacions Unides o de la UNITAF. A més a més, de fet només estava sota cert control menys de la meitat del país. La UNITAF tenia autorització per a fer ús de la força, i per a amenaçar amb fer-ne ús (capacitat dissuasòria), però Nacions Unides no va donar cap directriu respecte el com, és a dir que hi havia plena flexibilitat i l'objectiu era mantenir la credibilitat de poder usar la força, és a dir, d'estar preparats a nivell de recursos, i alhora no haver d'embranchar-se en un conflicte intern més enllà de tenir facultats per a usar la força per a defensar la missió i el personal. Al ROE (*Rules of Engagement* – Regles de Funcionament) es va autoritzar la “força letal” per a protegir el persona o altres persones a àrees sota el control dels EUA i no només de forma reactiva, sinó també davant de l'amenaça d'un ús de la força imminent, és a dir, de forma anticipatòria. Al final, UNITAF només va fer servir la força per a la legítima defensa i va aconseguir complir els objectius de la seva missió sense usar massa força, especialment gràcies a la seva capacitat dissuasòria.

La UNITAF i la primera operació de pau a Somàlia, UNOSOM I, van conviure fins que el 3 de març de 1993 el Secretari General va proposar al seu informe que si una segona operació de pau, la UNOSOM II, havia d'assumir les tasques de la UNITAF, aquesta havia de tenir capacitat impositiva sota el Capítol VII de la Carta. UNOSOM II va ser establerta per la S/RES/814 del 26 de març de 1993¹³¹, que al maig substituï la UNITAF, amb un mandat també del Capítol VII. La missió d'UNOSOM II, amb uns trenta mil efectius militars i policials i que va durar del març del 93 al març del 95, però, a més a més de substituir la UNITAF pel que fa al seu paper militar en la distribució segura d'aliments, havia de dur a terme moltes altres tasques en principi d'assistència a

¹³¹ resolució 814, del 26 de març de 1993.

unes suposades autoritats de l'estat en un context encara massa inestable. El mandat d'aquesta nova operació de pau era molt extens, i anava des d'establir un ambient segur per a l'assistència humanitària, així com vetllar pel cessament d'hostilitats, el desarmament, prevenir la violència, mantenir la seguretat als ports, aeroports i línies de comunicació, fins a donar assistència a la repatriació dels refugiats, contribuir a refer l'economia, la vida política i social, la reconciliació política, i fins i tot donar assistència per tal de restablir l'estructura institucional. A més a més, la S/RES/814 autoritzava aquesta segona operació de pau a prendre també mesures de tipus impositiu i coercitiu, en consonància amb el fet de substituir la UNITAF, per a diversos objectius més enllà de la legítima defensa, com per exemple per a aturar qualsevol part en conflicte que violés o amenacés de violar el cessament d'hostilitats¹³². Tot i així, comptava amb menys efectius que la UNITAF, 28.000 en un inici per a tot el país *versus* els 37.000 que aquella havia tingut i només per a menys de la meitat del territori.

A partir del juny del 1993 va augmentar el clima de violència, i es va produir un incident greu el 5 de juny en què 24 soldats pakistanesos de la missió van ser assassinats per milícies somalis per desacords sobre una inspecció armamentística. Això va fer que el Consell de Seguretat adoptés la S/RES/837 (1993) el 6 de juny condemnant, amb el suport de diversos partits somalis, aquests atacs contra UNOSOM II. Aquesta RESOLUCIÓ/ recordava que la S/RES/814 (1993) ja havia autoritzat el Secretari General "a prendre totes les mesures necessàries contra aquells responsables pels atacs armats referits al paràgraf 1 d'aquella resolució, incloent contra aquells responsables d'haver-los incitat públicament per tal d'establir l'autoritat efectiva de la UNOSOM II a Somàlia".

Per implementar aquesta resolució, la UNOSOM va iniciar una acció militar el 12 de juny (operacions terrestres i aèries al sud de Mogadishu) desviant-se completament de la seva tradicional imparcialitat, amb l'objectiu de desarmar diverses faccions, implicant-se així en la guerra civil. Els incidents van continuar i els EUA, per recolzar la missió d'UNOSOM II, van desplegar forces armades que no estaven sota el comandament ni el control de Nacions Unides (*Joint Task Force, Quick Reaction force i US Army Task Force Ranger and Delta commandos*), les quals van dur a terme a l'octubre una

¹³² Informe del Secretari General S/25354, del 3 de març de 1993.

operació per a capturar els sospitosos dels atacs del 5 de juny. Va ser llavors que es van donar els fets que posteriorment donarien lloc a l'anomenat "efecte Mogadishu": milicians somalis van abatre helicòpters dels EUA i el cos d'un soldat americà mort va ser arrossegat pels carrers mentre era televisat. És per això que aquest cas també posa de manifest el paper dels mitjans de comunicació i el seu impacte en generar resistència a intervencions futures. L'anomenat "efecte Mogadishu" és la pèrdua de voluntat d'intervenir per tal d'evitar la pèrdua de vides humanes, que les baixes siguin zero. I malgrat que les xifres de morts parlen per si soles (136 persones de Nacions Unides i soldats associats d'una banda i milers de somalis, tant milicians com civils, de l'altra¹³³), la retirada de les tropes al març del 1995 es va fer també perquè aquesta imatge influí en l'opinió pública americana.

La S/RES/885 (1993), del 16 de novembre de 1993 va autoritzar l'establiment d'una Comissió d'Investigació per esbrinar els autors dels atacs armats del mes de juny, i això provocà que la UNOSOM II suspengués les accions de cerca i captura contra els sospitosos per tal que fos la comissió d'investigació qui ho entomés. A més a més, el 4 de febrer de 1994 el Consell de Seguretat va excloure, mitjançant la S/RES/897 (1994) l'ús de mesures coercitives del mandat d'UNOSOM II i també va autoritzar una reducció gradual de les forces, aspecte que van seguir fent les resolucions posteriors que en renovaven el mandat¹³⁴. La missió de l'UNOSOM II es va anar allargant mitjançant diferents resolucions al llarg de la tardor del 1993 (i durant tot el 1994), però malgrat els èxits relatius en la reducció de morts per fam, en la millora de la salut pública, de l'accés a l'educació o de l'agricultura, la situació del país era crítica, sobretot per la manca d'un govern que funcionés o d'unes forces armades nacionals disciplinades. La situació cada vegada va estar més deteriorada, sobretot a Mogadishu, també per manca d'una estructura governamental al global del país. I UNOSOM II cada vegada tenia menys efectius i un mandat més reduït, i això va provocar que les parts en conflicte a Somàlia consideressin que només els calia esperar la retirada de les forces armades estrangeres.

¹³³ FINDLAY, T. *The use of force in un peace operations*. Stockholm International Peace Research Institute. Oxford University Press. 2002.

¹³⁴ S/RES/923 del 31 de maig de 1994 i S/RES/946 del 30 de setembre de 1994.

Els problemes principals i explicatius del fracàs de la intervenció internacional per a resoldre el conflicte a Somàlia són diversos: d'una banda, no hi va haver un mandat prou clar ni actualitzat en cada moment, la missió va partir de ser una operació de manteniment de la pau tradicional (UNOSOM I) a conviure amb una intervenció militar autoritzada per Nacions Unides però sense estar sota el seu control (UNITAF) i després a convertir-se en una operació d'imposició de la pau (UNOSOM II) i al final de nou altre cop en una operació més aviat de manteniment de la pau. A vegades precisament hi havia incongruència entre el que hagués fet falta i el que la comunitat internacional oferia, és a dir, a vegades potser va faltar més capacitat militar (per exemple al principi, per a dissuadir) i en canvi d'altres vegades potser va sobrar-ne (com en la persecució dels responsables dels atacs del juny del 1993). A més a més, tampoc hi havia els recursos suficients per a cada etapa, ni una planificació acurada, i ni tan sols prou unitat en el comandament. També fou un problema que no hi hagués un consentiment prou ferm de les autoritats de l'estat per a assumir l'establiment de la segona fase de l'operació de pau, ja d'imposició, en part per la debilitat d'aquest, però també pel canvi de posicionament al respecte de dues de les principals faccions. Findlay¹³⁵ critica que Nacions Unides deixés de ser imparcial implicant-se en el conflicte civil a favor d'unes de les parts, com també havia fet al Congo als seixanta, i que això és l'element que dificulta que les parts mantinguin el seu consentiment a la presència de l'operació de pau. Finalment, la manca de concreció dels objectius polítics de refer la governabilitat del país, i que alhora fossin tan ambiciosos, també impedia que es poguessin dur a terme a la pràctica. D'altra banda, la relació entre els objectius militars i els d'assistència humanitària és complexa, ja que mentre el personal armat era necessari per a garantir la distribució d'ajut humanitari, alhora aquesta presència militar dificultava la percepció de neutralitat de la missió.

2.3.3. Bòsnia - Hercegovina

La desintegració de l'estat iugoslau es comença a reconèixer amb la S/RES/777 del 22 de setembre de 1992 i per tant és un conflicte amb elements de conflicte internacional. Amb tot, el Consell de Seguretat en fa un tractament sobretot de guerra civil, de

¹³⁵ FINDLAY 2002. (*op cit*) P. 166 – 218.

conflicte intern, ja que la situació de conflicte esclata precisament abans i durant el procés de trencament de l'antiga federació i del reconeixement internacional del naixement de nous estats. A més a més, aquest conflicte va comportar la crisi de refugiats més gran a Europa des de la Segona Guerra Mundial¹³⁶.

La primera resolució sobre el conflicte a l'antiga Iugoslàvia és del 25 setembre de 1991, la S/RES/713, on el Consell de Seguretat ordena, sota el capítol VII de la carta, un embargament d'armes a Iugoslàvia i valora la situació com una amenaça per a la pau i la seguretat internacionals. Posteriorment, a la S/RES/ 721 de 27 de novembre de 1991 el Consell de Seguretat contempla la possibilitat d'establir una operació de les Nacions Unides per al manteniment de la pau, tal com demanava el Govern de Iugoslàvia. Finalment, i malgrat l'oposició de Sèrbia, la UNPROFOR (Força de Protecció de Nacions Unides) va ser establerta per la S/RES/ 743 el 27 de febrer de 1992, inicialment amb el consentiment de l'estat entenenent que l'ús de la força només es podia fer servir per a la legítima defensa, i amb un mandat inicial que es va prorrogar diverses vegades, fins a finalitzar el març de 1995.

Després de les matances sobretot de població bosniana musulmana a mans de tropes paramilitars sèrbies, cada vegada hi havia més pressió per tal que la comunitat internacional usés la força per a la protecció dels combois humanitaris i per a la protecció de civils. Cal tenir en compte que no existia ni un acord de pau, ni un alto el foc i ni tan sols negociacions, i que la missió era bàsicament amb mandat d'assistència humanitària (d'altra banda, potser poc adequada per al context). La UNPROFOR primer i l'operació de l'OTAN després, van usar la força, autoritzades pel Consell de Seguretat, entre el 1993 i el 1995.

A la S/RES/ 770, adoptada el 13 d'agost de 1992, el Consell de Seguretat reiterava de nou que la situació era una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals i que calia subministrar assistència humanitària a Bòsnia i Hercegovina per tal de restablir la pau i la seguretat internacionals a la regió. I, actuant sota el Capítol VII de la Carta, autoritzava de forma implícita l'ús de la força per a dur-ho a terme, quan demana als estats en el punt 2 que prenguin "totes les mesures necessàries per a facilitar, en

¹³⁶ ACNUR. *La situación de los Refugiados en el mundo, 2000. Cincuenta años de acción humanitaria. Guerra y acción humanitaria: Iraq i los balcanes*. Icaria, Barcelona, 2000.

coordinació amb Nacions Unides, la distribució d'assistència humanitària duta a terme per organitzacions humanitàries tant de Nacions Unides com d'altres a Sarajevo i allà on sigui necessari de Bòsnia i Hercegovina". La S/RES/771 del mateix dia, que condemna específicament el crim de neteja ètnica, adverteix que podria prendre mesures sota el capítol VII de la Carta, però en canvi no es refereix explícitament a cap ús de la força.

En aquest sentit, l'informe del Secretari General enviat al Consell de Seguretat el 10 de setembre de 1992 recomanava precisament que la missió UNPROFOR incorporés al seu mandat oferir protecció perquè entenia que la legítima defensa incloïa situacions "on persones armades intentaven mitjançant la força d'evitar que les tropes de Nacions Unides duguessin a terme els seus mandats". El Consell de Seguretat va aprovar l'informe del Secretari General i després va aprovar la S/RES/776 el 14 de setembre de 1992, on va ampliar el mandat i el personal de la UNPROFOR per tal que aquesta pogués dur a terme funcions descrites a l'informe com la protecció dels combois de detinguts posats en llibertat si així ho sol·licitava el Comitè Internacional de la Creu Roja (CICR). Però no feia cap referència a l'ús de la força. D'altra banda, la S/RES/781 del 9 d'octubre de 1992 va prohibir els vols militars en l'espai aeri de Bòsnia i Hercegovina, prohibicions que es van violar en repetides ocasions, fins i tot en algun cas amb bombardejos. I la S/RES/787, del 16 de novembre de 1992 actuant sota el Capítol VII va autoritzar els estats membres a fer els passos necessaris per assegurar que no es vulneraven les prohibicions relatives al tràfic marítim.

La S/RES/807, del 19 de febrer de 1993, inclou per primera vegada una referència explícita al Capítol VII, com ho farien també totes les posteriors, i per tant obre la porta a la possibilitat d'utilitzar mesures coercitives, però no fa referència explícita a l'ús de la força ni fa servir la fórmula eufemística "amb totes les mesures necessàries". I la resolució següent, la S/RES/808 del 22 de febrer de 1993, reitera que la situació de violacions generalitzades del dret internacional humanitari amb assassinats en massa i la neteja ètnica constitueix una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals. Sense referir-se explícitament a la protecció de civils, la S/RES/816 del 31 de març de 1993 sí que autoritzà els estats membre a prendre les mesures necessàries en l'espai aeri de Bòsnia-Hercegovina en cas que es repetissin noves violacions de la prohibició de vols, i va ser la primera resolució a autoritzar l'OTAN a fer ús de la força a Bòsnia.

Malgrat que s'opta per declarar com a àrees segures les ciutats de Srebrenica, Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde i Bihac (zones segures, lliures d'atacs armats o de qualsevol altre acte hostil)¹³⁷, al llarg de 1993 la situació no millora, continua la neteja ètnica i en alguns moments tropes bosnianes utilitzen una zona segura per a atacar les forces sèrbies. Per això, mitjançant la S/RES/836 de 4 de juny de 1993, i confirmat després per les resolucions 844 del 18 de juny del mateix any i 913 del 22 d'abril de 1994, s'amplia el mandat de la UNPROFOR i se l'autoritza per tal que pugui adoptar les mesures necessàries tant per prevenir com per respondre als atacs contra les zones segures (bombardejos o incursions armades), per eliminar qualsevol obstrucció deliberada contra la llibertat de circulació de la missió o dels combois protegits i per promoure la retirada de les unitats militars o paramilitars i participar a les accions de socors humanitari. També cal matisar que no s'autoritza UNPROFOR a protegir les zones segures, sinó a vetllar perquè siguin respectades, i l'ús de la força estava emmarcat en el cas de la legítima defensa. Aquesta resolució autoritzava també l'OTAN a recolzar la UNPROFOR a dur a terme el seu mandat, "amb totes les mesures necessàries, mitjançant l'ús del poder aeri". Es va voler començar a implementar la resolució que creava les zones segures amb massa pocs efectius militars i confiant en què l'OTAN actuaria. I segurament es va prendre l'opció de no fer un pas més contundent cap a la imposició de la pau en part per l'experiència de Somàlia.

Pel que fa al paper de l'OTAN, a la S/RES/781 del 9 d'octubre de 1992 el Consell de Seguretat establia que els estats membre, en definitiva l'OTAN, proveïrien assistència tècnica a l'establiment de la zona d'exclusió aèria a Bòsnia. Aquesta va ser efectivament proveïda per França, Holanda, Regne Unit i els EUA, una mena d'externalització del suport a l'operació de pau de Nacions Unides. De fet, no hi havia ni acords de comandament ni de control, i l'actuació de l'OTAN va consistir bàsicament en vols amb voluntat de dissuadir els atacs sobre el personal de la missió, en amenaces d'utilitzar la força aèria, que també dissuadien, almenys durant els primers mesos, i en bombardejos des de l'aire, amb la intenció de fer respectar els acords però també per a desmilitaritzar zones, destruir radars, etc. D'altra banda, cal tenir en compte que mentre els EUA advocaven per una intervenció militar des de l'aire i no tenien tropes desplegades al

¹³⁷ Mitjançant les resolucions del Consell de Seguretat: S/RES/819, de 16 d'abril de 1993, i S/RES/824, de 6 de maig de 1993.

terreny, d'altres països advertien de la dificultat d'aconseguir èxits militars sense prendre accions d'imposició de la pau amb tropes terrestres, aspecte al qual els EUA no hi estaven disposats, després de l'experiència de Somàlia. En el cas de Gorazde al març del 1994 va ser simptomàtica l'actitud dels EUA quan, després de llençar-hi sis bombes (dues de les quals no van arribar ni a detonar) que no van tenir cap mena d'efecte per aturar l'ofensiva sèrbia, el secretari de defensa William J. Perry va reblar la seva futura inacció i per tant va eliminar l'efecte dissuasori en afirmar que si Gorazde queia en mans dels serbis ells no entrarien en guerra per a aturar-ho¹³⁸.

En part perquè no formava part del mandat la protecció de la població civil i en part gràcies a la manca de garanties militars per a protegir les zones segures, ja que no es va dotar la UNPROFOR de la capacitat militar necessària per repel·lir aquesta mena d'atacs, l'11 de juliol del 1995 ni la UNPROFOR ni l'OTAN no van evitar un dels fets més alarmants del conflicte, la massacre a Srebrenica de 8.000 bosnians a mans de serbis, una neteja ètnica perpetrada davant la passivitat internacional. Entre els problemes principals doncs, hi ha en primer lloc la distància entre allò declarat, la voluntat de protegir les zones segures, i els fets reals, és a dir, d'una banda la manca de voluntat política per a reforçar militarment la UNPROFOR o donar-hi suport des de l'OTAN (també perquè la defensa de la població civil no estava al mandat) i d'altra la manca tant de coordinació com d'estratègia militar en el moment imminent en què es podia haver actuat. En el cas de Srebrenica el desplegament de Nacions Unides era de tan sols 300 tropes holandeses poc equipades per a fer més tasques de les pròpiament de manteniment de la pau, que van rendir-se als serbis i fins i tot col·laborar amb els serbis a separar els homes i nois bosnians musulmans que després serien assassinats. A l'informe del Secretari General conegut com *The Fall of Srebrenica*¹³⁹, hi va concloure, entre d'altres lliçons apreses, que no s'han de desplegar missions de manteniment de la pau en contexts on no hi ha un alto el foc o un acord de pau, ja que "el manteniment de la pau i lluitar en una guerra són activitats distintes que no s'han de barrejar"¹⁴⁰. I respecte les zones segures el Secretari General hi va advertir que o bé s'estableixen amb

¹³⁸ Defense and Foreign Policy, 16 abril 1994, p. 906. (Citat a FINDLAY 2002).

¹³⁹ Informe del Secretari General del 15 de novembre de 1999, *The fall of Srebrenica*, seguint la resolució 53/55 de l'Assemblea General.

¹⁴⁰ Redactat original a l'informe *The fall of Srebrenica* (v. nota anterior): "Peacekeepers must never again be deployed into an environment in which there is no ceasefire or peace agreement." P.107.

el consentiment de les parts i són zones clarament desmilitaritzades, o bé són veritablement àrees segures perquè hi ha una dissuasió militar creïble.

A finals d'agost del 1995 els EUA van aconseguir l'autorització per a bombardejar en el que va ser la seva operació militar més gran fins al moment, anomenada *Operation Deliberate Force*, amb l'objectiu d'aturar els atacs a Sarajevo i a d'altres zones segures. Va ser una operació de l'OTAN que va bombardejar diversos punts clau (radars, bateries antiaèries, comunicacions, etc.) i en aquell moment, per tant, la UNPROFOR també va perdre la imparcialitat pròpia de ser una operació de pau. La demostració de força, però, va fer que els serbis reculessin i va precipitar la resolució del conflicte, en part perquè en aquell moment l'amenaça de l'ús de la força sí que va ser creïble.

Malgrat les successives peticions de comandats per a reforçar la missió i dotar-la de més capacitats per a protegir, la UNPROFOR mai va rebre el mandat explícit ni les forces requerides o el poder militar per a protegir adequadament la població civil. El no ús de la força en diverses ocasions, malgrat l'autorització, va ser degut a diferents factors, segons el context. D'una banda, en alguns casos es va considerar que podria ser més contraproductiu i que era millor continuar utilitzant els mecanismes propis del manteniment de la pau, i no de la seva imposició, com la negociació pacient, la persuasió i el fet de no respondre a les provocacions o intimidacions, i ni tan sols als atacs davant dels quals es podria haver activat la legítima defensa. O com a molt, l'amenaça de l'ús de la força, però no l'ús en si mateix. En altres casos el problema era de manca de recursos i de manca de claredat en l'estratègia. En diverses ocasions aquesta reticència va provocar que les forces armades, especialment les sèrbies, tinguessin més facilitat en dur a terme la seva estratègia militar. Paral·lelament, però, les demandes de la població local assetjada cada vegada eren més favorables a una intervenció militar humanitària, a més a més de demanar que s'aixequés l'embargament d'armes internacional perquè almenys la població musulmana, sobretot a Sarajevo, pogués defensar-se dels atacs serbis.

En definitiva, la UNPROFOR tenia autorització per a usar la força en certs casos, i la va usar amb resultats desiguals per a la legítima defensa, per a aconseguir complir la seva missió humanitària i en algunes ocasions, poques, per a protegir la població civil, malgrat no formava part estrictament del seu mandat. L'ús de la força militar, tant per

part de la UNPROFOR com de l'OTAN no va ser ni prou coherent ni integrat en una estratègia política de pacificació del conflicte, i la UNPROFOR no tenia elements d'imposició de la pau mentre que el context no era l'adequat a una operació de manteniment de la pau. Per això, en barrejar elements de manteniment de la pau amb elements d'imposició d'aquesta, es van provocar moltes confusions fins i tot en el terreny operatiu, més enllà de l'estratègic. A les conclusions del citat informe del Secretari General sobre Srebrenica, aquest considera que bona part de la responsabilitat de la comunitat internacional de no haver evitat el genocidi de Srebrenica rau en la reticència a usar la força en els estadis inicials de la guerra¹⁴¹.

D'altra banda, quan mitjançant la S/RES/1031 del Consell de Seguretat del 15 de desembre de 1995 la IFOR (Força d'Implementació de l'OTAN) va assumir el relleu de la UNPROFOR, traslladant molts dels elements d'aquesta al comandament de l'OTAN, aquesta estava autoritzada per actuar amb molta més capacitat militar i amb un mandat d'imposició de la pau sota el Capítol VII de la Carta. Però ja existien els Acords de Dayton i per tant al capdavant es va tractar molt més d'una operació de manteniment de la pau malgrat tenir les eines coercitives, possibilitat i recursos per l'ús de la força que a la seva predecessora li havien faltat. Amb la S/RES/1088 del 12 de desembre de 1996, el Consell de Seguretat, també actuant sota el Capítol VII de la Carta, va autoritzar els estats membre a establir una força multinacional d'estabilització (SFOR), per substituir la IFOR, per tal d'implementar diversos apartats de l'Acord de Pau. A més a més, també va autoritzar els estats membre que hi participessin a prendre totes les mesures necessàries ja for per a defensar la pròpia força o per a contribuir a que aquesta pogués dur a terme la seva missió.

Uns anys després, la S/RES/1305 del 21 de juny de 2000 també va autoritzar els estats membre a prendre totes les mesures necessàries per a dur a terme els compromisos dels Acords de Dayton, així com per actuar per defensar la SFOR o per contribuir a dur a terme la seva missió, a la qual també li va reconèixer el dret de defensar-se d'atacs o amenaces d'atac.

¹⁴¹ Redactat original a l'informe *The fall of Srebrenica* (v. nota 62): “*The international community as a whole must accept its share of responsibility for allowing this tragic course of events by its prolonged refusal to use force in the early stages of the war*”. Paràgraf 501. P. 107.

2.3.4. *Ruanda*

La UNAMIR (Missió d'Assistència de Nacions Unides a Ruanda) va ser establerta per la S/RES/872 del 5 d'octubre de 1993 com una missió tradicional de manteniment de la pau sota el capítol VI de la Carta, per tal d'implementar els Acords de Pau d'Arusha, firmats a l'agost després de tres anys de conflicte, i amb el ple consentiment de les autoritats de l'estat.

Per primera vegada, però, el Consell de Seguretat va establir en una missió un objectiu específic de seguretat: a la ciutat de Kigali s'hi havia d'establir una àrea segura sense armes. Els altres objectius eren els clàssics d'operacions de manteniment de la pau (vetllar per l'alto el foc, contribuir a facilitar l'assistència humanitària, facilitar el retorn dels refugiats, etc), amb autorització per a fer ús de la força només per a la legítima defensa. Tenia una composició relativament petita i poques capacitats coercitives, que no serien adequades per a la situació que més endavant esclataria, i estava previst que durés només sis mesos. A la resolució el Consell de Seguretat no es va referir a altres possibilitats per a l'ús de la força com a tal; de fet, la petició del comandant de les forces, Roméo Dallaire, que la missió fos autoritzada a usar la força contra els crims contra la humanitat i d'altres violacions del dret internacional humanitari i de drets humans no va ser respost formalment i això va generar no només molta confusió, sinó la comissió dels crims atroços contra la població que Dallaire estava advertint¹⁴². Això enllaça també amb la manca de capacitat d'alerta precoç i amb la dificultat de fer creïbles les informacions rebudes, ja que el genocidi s'estava gestant feia molt de temps, tal com informava el comandant canadenc. Però també amb la manca de voluntat política dels estats i de la comunitat internacional d'actuar per evitar o aturar la comissió dels brutals actes de genocidi i crims contra la humanitat que es van donar, i les raons de perquè les seves peticions no es van tenir en compte¹⁴³. Per això podem afirmar que la missió no responia a les necessitats reals del moment, sobretot en el terreny de la prevenció, i encara menys a les necessitats que van sorgir a partir de l'abril del 1994, ja en el pla de la reacció per tal d'aturar les massacres que es van cometre.

¹⁴² S/1999/1257, del 16 de desembre de 1999, p. 28.

¹⁴³ DALLAIRE, Romeo. *Shake Hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda*. Random House Canada. Setembre 2003.

En els casos dels genocidis de Srebrenica i de Ruanda hi trobem una clara resistència de la comunitat internacional a intervenir, i per tant una manca d'acció per part de Nacions Unides, malgrat la petició de la població civil que patia la violència. Es parla d'indiferència institucionalitzada i per això guarden certes similituds, i en part tots dos van ser mediatitzats per l'experiència de Somàlia, on hi havia hagut una intervenció militar potser desmesurada que havia provocat l'efecte contrari al desitjat. A Ruanda a la primavera del 1994, poc després de l'establiment de la missió de pau, i just després de l'extensió del mandat de la UNAMIR, es va començar a cometre un crim de genocidi que culminaria amb l'assassinat de 800.000 persones en poques setmanes, bàsicament d'ètnia tutsi, just després de l'assassinat del president de Ruanda, Juvenal Habyarimana i del president de Burundi, Cyprien Ntaryamira, quan es va abatre el seu avió. Aquest genocidi havia estat preparat amb molt de temps i molts recursos (fins i tot diners provinents de programes del Banc Mundial i del Fons Monetari Internacional), i evidentment va posar fi als acords de pau i l'alto el foc que existia des de l'agost de 1993.

La UNAMIR, davant del canvi radical i en certa manera sobtat de l'escenari en què havia estat organitzada, va evacuar i salvar nacionals i estrangers amb els pocs recursos que tenia, però no estava preparada per a fer front a la situació. El Secretariat de Nacions Unides no va fer cap proposta al Consell de Seguretat per a lidiar amb la crisi i la violència massiva cap a la població civil que va esclatar. El 17 de maig el Consell de Seguretat va acordar augmentar les forces de la UNAMIR amb el mandat de protegir els civils, però no li va atorgar capacitats sota el Capítol VII de la Carta. A més a més, mentre els països que havien aportat contingents valoraven retirar-se, i el contingent belga (el més ben preparat) ho va fer unilateralment, d'altres països que no hi participaven es van negar a implicar-s'hi, com els EUA o el Regne Unit, negant l'evidència del genocidi, i d'altres ho van fer però molt poc o gens equipats.

Finalment, a petició de França, el Consell de Seguretat va autoritzar l'Operació Turquesa mitjançant la S/RES/929 del 22 de juny de 1994 (amb l'abstenció de la Xina d'entre els membres permanents), que podia fer ús de la força amb un mandat sota el

Capítol VII de la Carta, i permetia als estats membre usar tots els mitjans necessaris per a aconseguir els objectius humanitaris¹⁴⁴:

“(…) està d’acord en què es pot establir una operació multinacional amb finalitats humanitàries a Ruanda fins que s’aportin a la UNAMIR els efectius necessaris.”

“(…) mitjançant l’establiment d’una operació temporal sota mandat i control nacionals, encaminada a contribuir, de manera imparcial, a la seguretat i a la protecció de les persones desplaçades, els refugiats i els civils en perill a Ruanda (…)”.

“Actuant de conformitat amb el Capítol VII de la Carta de les Nacions Unides, autoritza els Estats Membre que cooperin amb el Secretari General a executar l’operació a què es fa referència al paràgraf 2 *supra* usant tots els mitjans necessaris per a aconseguir els objectius humanitaris assenyalats als incisos a) i b) del paràgraf 4 de la S/RES/925 (1994)”.

L’operació militar internacional per motius humanitaris va durar dos mesos, no pas sense problemes i tensions també dins de la pròpia missió, com el fet que molts soldats i responsables del genocidi van poder establir-se als camps de refugiats de la República Democràtica del Congo (llavors Zaire) i des d’allà cometre nous crims.

Després la UNAMIR va tornar a entomar la seva responsabilitat, però sense comptar amb els recursos necessaris ni amb el mandat adequat per a fer front a la situació. La pròpia Comissió Independent d’Investigació sobre les mesures adoptades per les Nacions Unides durant el genocidi de Ruanda al 1994¹⁴⁵ va concloure que el fracàs de Nacions Unides va ser tant el de prevenir com el d’aturar el genocidi, i que la causa principal va ser la manca de recursos i de voluntat política per part dels estats membre per a actuar.

2.3.5. Libèria

La intervenció de l’ECOWAS (*Economic Community of West African States* - Comunitat Econòmica dels estats d’Àfrica de l’oest) a Libèria, mitjançant l’establiment (per part dels seus membres anglòfons) d’una força armada multilateral, l’ECOMOG (*Monitoring Group* - Grup per vetllar per l’alto el foc) el 1990, es va fer per tal de dur a

¹⁴⁴ resolució929, del 22 de juny de 1994, traducció pròpia.

¹⁴⁵ Comissió Independent d’Investigació sobre les mesures adoptades per les Nacions Unides durant el genocidi de Ruanda, 1994 - S/1999/1257. P.53

terme operacions militars amb l'objectiu no només de vetllar per l'alto el foc, sinó també per restaurar l'ordre i la llei per tal de crear les condicions necessàries per a unes eleccions lliures i justes. No tenia el consentiment de l'estat receptor i tot i que no va comptar amb cap autorització inicial del Consell de Seguretat, aquest, cinc mesos després de l'establiment de la missió va referir-s'hi a una Declaració de la Presidència al gener de 1991¹⁴⁶ com a un esforç de l'ECOWAS per a promoure la pau a Libèria. I quasi dos anys després, el 19 de novembre de 1992, mitjançant la S/RES/788, que dictaminava un embargament d'armes contra Libèria, va autoritzar ECOWAS a fer accions d'imposició de la pau sota el Capítol VIII de la Carta, és a dir, en tant que col·laboració regional. Aquesta declaració, juntament amb la S/RES/866, adoptada el 22 de setembre de 1993, que creava la missió d'observació de Nacions Unides a Libèria (UNOMIL) i reconeixia que la tasca prèvia de l'ECOWAS havia estat una missió de manteniment de la pau, es poden entendre com una autorització *ad hoc* a la intervenció militar d'una organització regional. D'altra banda, ni aquesta intervenció militar internacional als noranta ni els esforços per a establir una operació de pau van servir per a evitar l'esclat de la segona guerra civil al país al 1999.

2.3.6. República Democràtica del Congo i regió dels Grans llacs

Amb la S/RES/1080 del 15 de novembre de 1996, sobre la situació de la regió africana dels Grans Llacs, el Consell de Seguretat va establir, actuant sota el Capítol VII de la Carta, el desplegament d'una força multinacional a l'est del llavors anomenat Zaire amb una missió humanitària que tenia per objectiu gestionar la situació de les persones refugiades i desplaçades i assistir aquells que volguessin retornar a Ruanda. A més a més, va autoritzar els estats membre que hi cooperessin a utilitzar tots els mitjans necessaris per a assolir els objectius humanitaris establerts.

Prop de quatre anys després, mitjançant la S/RES/1291 del 24 de febrer del 2000, el Consell va autoritzar la Missió de Nacions Unides (MONUC) a "prendre tota acció

¹⁴⁶ S/22133, nota del President del Consell de Seguretat, 22 de gener de 1991. Text original: "The members of the Security Council commend the efforts made by the ECOWAS Heads of State and Government to promote peace and normalcy in Liberia".

necessària” per a protegir el personal de la missió i també la població civil que estigués sota amenaça imminent de violència física.

2.3.7. Sierra Leone

A Sierra Leone, després del cop d'estat d'abril de 1992 va esclatar un conflicte intern amb la matança de més de 10.000 persones, sobretot dones i nens, la fugida de desenes de milers de refugiats i de desplaçats interns¹⁴⁷, i la situació de caos, violència i violació de drets humans es va allargar durant mesos, fins a les eleccions del 30 de novembre de 1996. Malgrat tot, sis mesos després hi va tornar a haver un altre cop d'estat i el govern depositat va demanar la intervenció de Nigèria i d'ECOWAS, que van protagonitzar cada una una intervenció. Pel que fa al Consell de Seguretat, en un inici no va adoptar cap resolució, però, igual que havia fet per al cas de Libèria, la S/RES/1132, del 8 d'octubre de 1997 va determinar que la situació sí constituïa una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals i va autoritzar ECOWAS, sota el capítol VIII de la Carta, a tallar l'accés als subministraments estrangeres militars a les forces opositores, que ja ho havia estat fent des d'uns mesos abans. A més a més, imposà un embargament d'armes i un de petroli, entre d'altres mesures coercitives. Per tant, es podia entendre que era una autorització *ad hoc*.

Malgrat l'intent d'ECOWAS d'acabar amb el conflicte mitjançant una intervenció militar, la violència va continuar i es va incrementar substancialment sobretot contra la població civil, superant les forces de l'ECOMOG, el 6 de gener de 1999. La S/RES/1181, al 1998, va servir per establir la UNOMSIL, la Missió d'Observació de Nacions Unides a Sierra Leone, que fou substituïda el 22 d'octubre del 1999 mitjançant la S/RES/1270 per la UNAMSIL, la Missió de Nacions Unides a Sierra Leone ja no d'observació sinó amb un mandat més sòlid, sota el Capítol VII de la Carta i autoritzada per prendre totes les mesures necessàries per, entre d'altres qüestions i sens perjudici de la responsabilitat del Govern, protegir la població civil sota amenaça imminent o violència física, i que convivia amb les forces d'ECOMOG.

¹⁴⁷ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. **Document suplementari**, p.105

La S/RES/1289, del 7 de febrer del 2000, va aprovar ampliar el mandat de la UNAMSIL, dotar-la de més recursos i autoritzar-la a prendre totes les mesures necessàries per a complir el seu mandat, que incloïa la protecció de civils sota amenaça imminent de violència física, però sobre el terreny els responsables de la missió defensaven que calia mantenir la missió com una de manteniment de la pau i no com “una força de combat”¹⁴⁸. Després de la retirada de les tropes de l’ECOMOG i amb la indefinició estratègica i operativa de la UNAMSIL, la situació de violència va continuar sense que cap tipus d’intervenció internacional, militar o civil, aconseguís cap èxit rellevant.

2.3.8. Kosovo

Bona part de les intervencions militars dutes a terme fins al moment han estat sota l’autorització, més o menys expressa, del Consell de Seguretat de Nacions Unides. I d’entre les intervencions que no van comptar amb aquesta autorització destaca de manera molt rellevant el cas de Kosovo i la intervenció de l’OTAN al 1999, ja que va comportar obrir el debat sobre si hi havia intervencions legítimes malgrat ser il·legals.

Així doncs, el cas de Kosovo se situa a l’altre extrem de la inacció de Nacions Unides. La intervenció militar de l’OTAN sense autorització del Consell de Seguretat va consistir en bombardejos intensius sobre les tropes sèrbies durant 79 dies invocant el dret a la intervenció humanitària. No es va ni plantejar una resolució al Consell de Seguretat que autoritzés l’ús de la força perquè tant la Xina com Rússia ja havien deixat clar que usarien el seu dret de vet, però no eren els únics països contraris. També s’hi oposaven països com Brasil, la Índia o Mèxic, entre d’altres, països que després sí que van estar a favor de la Responsabilitat de Protegir.

El Consell de Seguretat s’havia pronunciat prèviament amb la S/RES/1160, el 31 de març de 1998, per condemnar l’ús de força excessiva per part de la policia sèrbia contra albanesos favorables a la independència, a qui havia assassinat. I també va imposar un embargament d’armes i es va posicionar a favor de la integritat territorial de l’antiga

¹⁴⁸ FARAH, D. “Diamonds Help Fill Rebel Group’s Arsenal,” Washington Post, April 17, 2000. Citat a la nota 96 de: Informe ICISS (2001). Document suplementari.

república iugoslava, tot i que demanant més autonomia per a Kosovo. La S/RES/1199, del 23 de setembre de 1998, va afirmar que el deteriorament de la situació a Kosovo constituïa una amenaça a la pau i a la seguretat a la regió, i sota el Capítol VII va demanar un alto el foc, va cridar a l'acció per millorar la situació humanitària i va advertir que si les forces de l'Antiga República Iugoslava no complien els acords “consideraria properes accions i mesures addicionals”. En aquesta mateixa línia es va manifestar el Consell de Seguretat el 10 de juny de 1999, amb la S/RES/1244, ja que actuant sota el Capítol VII de la Carta va decidir el desplegament d'una força internacional de seguretat a Kosovo que tindria tots els mitjans necessaris per a complir amb les seves responsabilitats, entre les quals destaca en el terreny humanitari el retorn de refugiats i desplaçats a casa seva i la distribució d'ajut humanitari.

Els estats que van intervenir a l'operació militar sota el comandament de l'OTAN del març de 1999, que va incloure bombardejos fins i tot sobre infraestructures civils de Belgrad, la van justificar argüint que era conforme amb el costum del dret internacional, per evitar una crisi humanitària major, o bé van considerar que si bé era una intervenció il·legal per la manca d'autorització del Consell de Seguretat, en tot cas era legítima¹⁴⁹. Mentre va durar el Consell de Seguretat no només no es va pronunciar, sinó que a més a més no va adoptar una proposta de resolució on es demanava acabar amb els atacs aeris, només recolzada per Rússia, Xina i Namíbia.

La Comissió Internacional Independent de Kosovo, integrada per un grup d'acadèmics independents, va concloure al seu informe al 2000 que la intervenció de l'OTAN a Iugoslàvia volia prevenir la neteja ètnica d'albanesos, i que malgrat fou il·legal va ser legítima perquè s'havien esgotat les vies diplomàtiques. També va considerar que “l'experiència de la intervenció de l'OTAN a Kosovo suggereix la necessitat de cobrir el buit entre la legalitat i la legitimitat. La Comissió considera que ha arribat el moment que es presenti un marc de principis per a la intervenció humanitària que pugui guiar les futures respostes a catàstrofes humanitàries imminents i que puguin servir per a avaluar crides a la intervenció humanitària”¹⁵⁰.

¹⁴⁹ L'informe suplementari de la ICISS recull els posicionaments dels diferents estats implicats, destacant que Bèlgica defensava que és compatible una doctrina d'intervenció humanitària amb l'article 2.4 de la Carta de Nacions Unides.

¹⁵⁰ INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO. *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*. Oxford University Press, 2000. P. 4.

2.3.9. Timor Oriental

Pel que fa a la situació a Timor Oriental al 1999, la Missió de Nacions Unides (UNAMET) fou establerta per tal d'organitzar el referèndum sobre la seva independència, mitjançant la S/RES/1246 de l'11 de juny de 1999. Abans que aquest tingués lloc, però, contra la voluntat d'Indonèsia, la situació de violència i crisi humanitària s'agreujà considerablement, però la comunitat internacional no va reaccionar en els mateixos termes amb què ho havia fet a Kosovo només uns mesos abans, sinó que el Consell de Seguretat va autoritzar el 15 de setembre de 1999, amb el consentiment de les autoritats d'Indonèsia, una força militar multinacional (INTERFET) sota el comandament d'Austràlia que podia actuar sota el Capítol VII per tal de restablir la pau i la seguretat a Timor Oriental, per protegir i recolzar la UNAMET i per facilitar les operacions d'assistència humanitària, autoritzant els estats membre que hi contribuïen a usar la força (“*to take all necessary measures*”)¹⁵¹. A més a més, també va apel·lar a la responsabilitat d'Indonèsia de mantenir la seguretat i l'ordre al que encara era el seu territori.

Malgrat que no hi va haver un acord de pau, el fet que la violència continués després del referèndum i el fet que existís primer la INTERFET i després la UNTAET (Administració Transicional de Nacions Unides a Timor Oriental¹⁵²), una operació de manteniment de la pau multidimensional i integrada responsable de l'administració del país durant el període de transició cap a la seva independència, van facilitar el progressiu reconeixement internacional de la independència de Timor Oriental¹⁵³.

2.3.10. Haití

En el cas d'Haití l'autorització del Consell de Seguretat per a fer ús de la força mitjançant la S/RES/940 del 31 de juliol de 1994 es feu amb l'objectiu de restaurar la democràcia al país, tot i que també es reconeixia que existia una situació de

¹⁵¹ S/RES/1264, del 15 de setembre de 1999.

¹⁵² Aquesta va ser establerta mitjançant la resolució 1272 del 25 d'octubre de 1999.

¹⁵³ CALL, C. *Why peace fails. The causes and prevention of civil war recurrence*. Georgetown University Press. Washington, DC. 2012.

vulnerabilitat creixent per a la població civil. Amb aquesta resolució el Consell de Seguretat autoritzà, amb l'oposició de molts països llatinoamericans, la formació d'una força multinacional sota el control i el comandament dels Estats Units a usar tots els mitjans necessaris per a facilitar que el lideratge militar abandonés el poder i així pogués retornar el president Jean-Bertrand Aristide legítimament escollit a les eleccions. L'operació *Uphold Democracy* va durar del 19 de setembre al 31 de març de 1995. Després d'aquesta operació militar, l'operació de pau al país, la UNMIH, va poder reprendre les seves funcions.

3. Als inicis del segle XXI: canvis en la conflictologia

Les dades del Programa de Conflictes de la Universitat d'Uppsala assenyalen un lleu descens en la xifra de conflictes armats en els primers anys del segle XXI respecte la dècada anterior. Si durant els anys de la post-guerra freda la mitjana de conflictes va ser de 44 i als anys 92 i 94 va existir el rècord fins al moment de nombre de conflictes anuals, 48, en canvi en la primera dècada del 2000 la mitjana ha baixat fins a 34, fluctuant entre 31 i 38. A més a més, pel que fa a conflictes armats de gran intensitat – aquells que causen almenys 1.000 morts en batalla per any - , les xifres de l'esmentat programa també indiquen que s'han reduït considerablement, havent passat de 32 al 1990 a 17 el 2009.

Si bé al final de la primera dècada del nou segle es podia observar que els conflictes armats de gran intensitat semblava que s'estancaven i es podia plantejar la hipòtesis d'estar entrant en un nou paradigma en què la guerra deixés de ser un instrument tan freqüent¹⁵⁴, les xifres actuals recomanen precaució amb aquest tipus d'asseveracions. De fet, malgrat que el nombre d'aquest tipus de conflictes d'alta intensitat ha disminuït, el nombre dels conflictes de menys intensitat sí que ha augmentat. Al 2014 la xifra total de conflictes anuals ha augmentat de nou fins a 40, una quantitat que no s'havia tornat a

¹⁵⁴ FISAS, Vicenç. "El perfil dels conflictes del segle XXI", 29 de juliol de 2011. Article a la web de l'Escola de Cultura de Pau, Universitat Autònoma de Barcelona: "*Los datos de 2010 apuntan además a un estancamiento. En el 2010, no existía ningún conflicto armado que hubiera provocado más de 10.000 víctimas mortales en un año, aunque la guerra de Iraq acumulaba más de 100.000 muertos civiles desde su inicio en el 2003. Compárese esta cifra anual con las mencionadas anteriormente y podrá advertirse el cambio de paradigma en cuanto a conflictividad se refiere. No estamos todavía ante la desaparición de las guerras, pero este fenómeno social es cada vez menos frecuente y menos letal.*"

donar des del 1999. Caldrà més perspectiva històrica per a comprovar si es tracta d'un increment puntual i aïllat o bé d'una nova tendència.

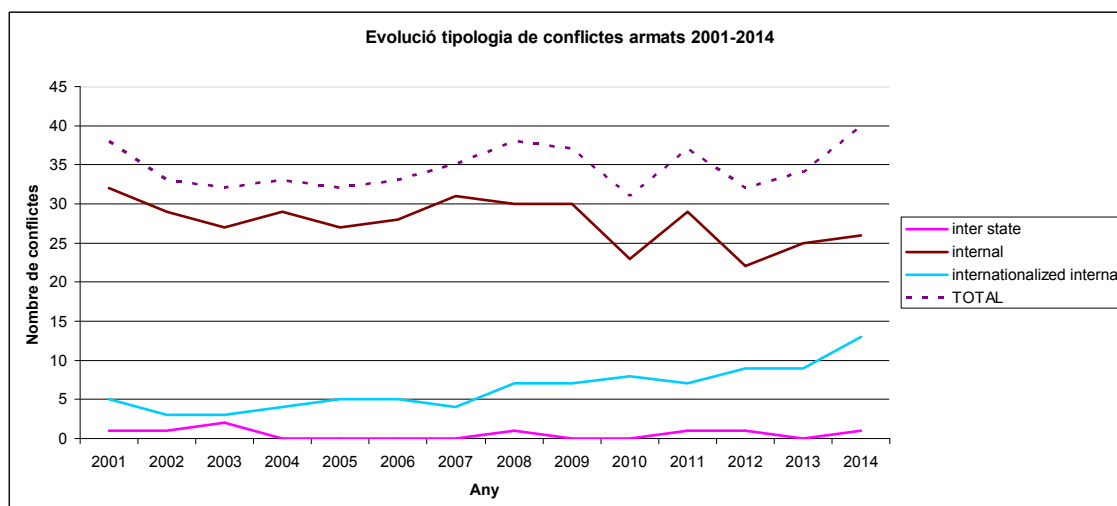
TAULA 3: Nombre de conflictes per tipologia de 2001 a 2014

<i>ANY</i>	<i>Entre estats</i>	<i>Interns</i>	<i>Interns internacionalitzats</i>	<i>TOTAL</i>
2001	1	32	5	38
2002	1	29	3	33
2003	2	27	3	32
2004	0	29	4	33
2005	0	27	5	32
2006	0	28	5	33
2007	0	31	4	35
2008	1	30	7	38
2009	0	30	7	37
2010	0	23	8	31
2011	1	29	7	37
2012	1	22	9	32
2013	0	24	9	33
2014	1	26	13	40

Elaboració pròpia

Font: UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM (UCDP); PEACE RESEARCH INSTITUTE OF OSLO (PRIO). *Armed Conflict Dataset v.4-2015, 1946 – 2014.*

GRÀFIC 3: Evolució de la tipologia de conflictes armats de 2001 a 2014



Elaboració pròpia

Font: UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM (UCDP); PEACE RESEARCH INSTITUTE OF OSLO (PRIO). *Armed Conflict Dataset v.4-2015, 1946 – 2014.*

Quant a la tipologia, es manté i s'incrementa la tendència de tractar-se bàsicament de conflictes interns, ja siguin guerres civils o conflictes a una part del territori, i en la majoria dels casos internacionalitzats¹⁵⁵. Una altra característica que comparteixen molts d'ells, conseqüència de la tipologia de conflictes, és la implicació creixent de grups tipus guerrilles, milícies o forces paramilitars, que lluiten contra les forces armades nacionals d'un estat, o bé entre elles. I un tercer aspecte, també derivat de les característiques anteriors, és el grau de dany infringit a les poblacions civils, la principal víctima d'aquests conflictes, juntament amb el reiterat incompliment de les normes del dret internacional humanitari pel que fa a la protecció de la població civil i el principi de distinció.

Segons Mary Kaldor¹⁵⁶, la primera dècada del segle XXI va estar caracteritzada per la *War on Terror* iniciada pel president dels EUA, George Bush després dels atacs de l'11 de setembre, havent estat aquesta política la que va guiar les intervencions a l'Afganistan i a l'Iraq i fins i tot, segons afirma l'autora, les intervencions més indirectes a Pakistan, Somàlia i al Iemen. Cal apuntar que aquesta retòrica també s'ha utilitzat per a justificar els atacs israelians sobre els palestins o la intervenció russa a Txetxènia, entre d'altres, i també per a justificar polítiques restrictives amb els drets humans a diversos països, entre ells els EUA amb el cas de Guantànamo. Això ha polaritzat les opinions entre els favorables i els contraris a la *War on Terror*. Però també ha dividit la comunitat que treballa sobre drets humans i humanitarisme fent més estret l'espai dels qui són favorables a la norma d'intervenció humanitària.

L'inici del tombant de segle va començar amb una actitud d'aversion a la intervenció militar, especialment sense el consentiment de l'estat afectat, per diversos motius. En primer lloc, el fracàs a Somàlia per massa contundència militar és una experiència que va generar reticència no només a la intervenció militar en sí, sinó fins i tot a l'establiment de noves operacions de pau, sobretot si no compten amb el consentiment

¹⁵⁵ Un conflicte intern pot ser internacionalitzat per diversos motius, entre els quals: la participació d'altres països mitjançant intervencions o bé il·legals o bé autoritzades pel Consell de Seguretat o bé de suport a iniciativa de les autoritats de l'estat. També ho pot ser pel fet que alguna de les parts en conflicte utilitzi el territori d'un altre estat, per la implicació de mercenaris o per l'establiment d'operacions de pau ja sigui d'una organització regional o de Nacions Unides.

¹⁵⁶ KALDOR, Mary. A decade of the "War on Terror" and the "Responsibility to Protect": The global debate about military intervention. Al web del *Social Science Research Council*, setembre 2011. Disponible a internet: <http://www.ssrc.org/>

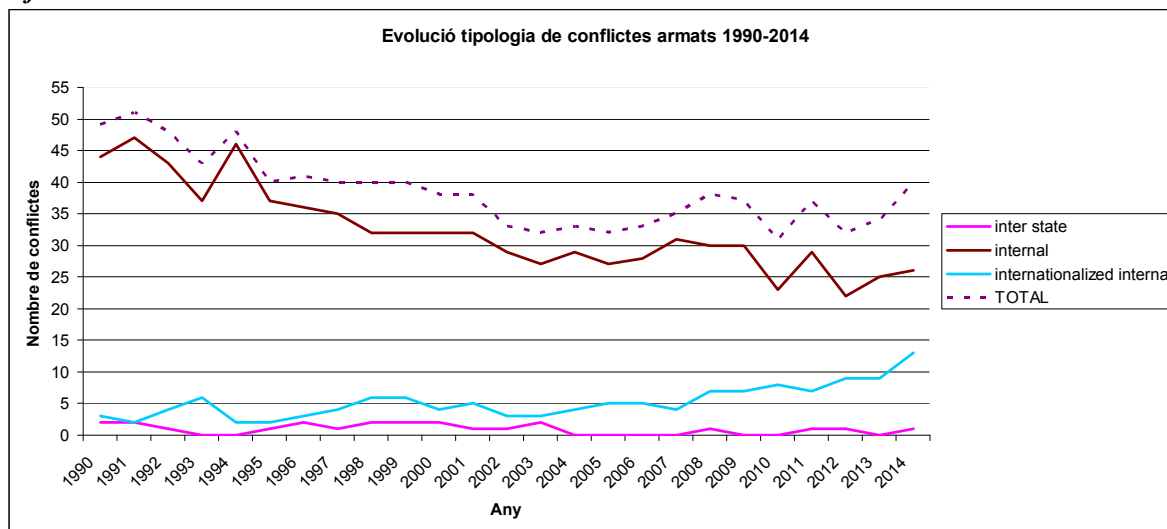
de l'estat afectat. D'altra banda, tant el genocidi de Srebrenica com el de Ruanda van obrir un debat sobre quin havia de ser el paper de les Nacions Unides, i de la comunitat internacional en general, davant la comissió de crims atroços i les situacions de crisi humanitària. I no només sobre com s'hi podria reaccionar i el paper de l'ús de la força, sinó també tenint en compte com es podrien prevenir els conflictes i la comissió de genocidis, crims de guerra i crims contra la humanitat, ja que posen de manifest l'afectació creixent de la violència sobre la població civil. I és en aquest context que el Secretari General, Kofi Annan, presentà l'esmentat informe anual davant de l'Assemblea General el 20 de setembre de 1999, sobre la funció de les Nacions Unides al segle XXI (*We the Peoples*), on demanà a aquest òrgan que es pronunciés sobre com calia que actués l'organització davant d'aquest tipus de crisi humanitàries, aspectes que analitzem al capítol següent¹⁵⁷.

A més a més, el cas de la intervenció il·legal a l'Iraq i el de la intervenció a l'Afganistan comptant amb l'autorització del Consell de Seguretat, malgrat les seves diferències, són dos casos que, per no haver aconseguit els seus objectius, també han generat una major aversió a involucrar-se en tercers països a no ser que hi hagi una amenaça clara als interessos nacionals propis. En part la no intervenció a temps a Sudan (Darfur) davant de crims de genocidi i neteja ètnica s'entén dins d'aquesta lògica, que acaba pesant més que les lamentacions per no haver intervingut a temps a Ruanda deu anys enrere.

Deixem per al capítol cinquè l'anàlisi sobre les autoritzacions de l'ús de la força per raons humanitàries i la seva relació amb la Responsabilitat de Protegir i les operacions de pau.

¹⁵⁷ Informe del Secretari General *We the Peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century*. Adoptat per l'Assemblea General el 27 març del 2000. A/54/2000. Adreçat a la Cimera del Mil·lenni celebrada del 6 al 8 de setembre del 2000.

GRÀFIC 4: Evolució de la tipologia de conflictes armats des del final de la Guerra Freda fins al 2014



Elaboració pròpia

Font: UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM (UCDP); PEACE RESEARCH INSTITUTE OF OSLO (PRIO). Armed Conflict Dataset v.4-2015, 1946 – 2014.

Capítol 3. EL NAIXEMENT DEL CONCEPTE DE LA RESPONSABILITAT DE PROTEGIR

- 1. Els antecedents de la Responsabilitat de Protegir a partir del 1990**
 - 1.1. La *Sobirania com a Responsabilitat*, aportació de Francis Deng i Roberta Cohen
 - 1.2. Informe del Mil·lenni “*We the Peoples*”
 - 1.3. Informe Brahimi
 - 1.4. La intervenció humanitària en el naixement de la Unió Africana
 - 1.5. Informe sobre la Prevenció dels Conflictes Armats
 - 1.6. Resolucions del Consell de Seguretat sobre la protecció de civils
- 2. L’informe de la Comissió Internacional sobre Intervenció i Sobirania Estatal (ICISS): la Responsabilitat de Protegir**
- 3. L’expansió del concepte fins al 2005**
 - 3.1. L’aportació del Grup d’Alt Nivell sobre Amenaces, Oportunitats i Canvis: *A More Secure World: Our Shared Responsibility* (2004)
 - 3.2. L’aportació del Secretari General al seu informe *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All* (2005)
 - 3.3. *Ezulwini Consensus*: la postura africana sobre l’ús de la força i la Responsabilitat de Protegir
- 4. El Document Final de l’Assemblea General de Nacions Unides de la Cimera Mundial al 2005: Paràgrafs 138 i 139**
- 5. Evolució ulterior en documentació de Nacions Unides (2005 – 2015)**
 - 5.1. Resolucions del Consell de Seguretat i de l’Assemblea General sobre la Responsabilitat de Protegir
 - 5.2. Informes anuals del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir i posteriors diàlegs interactius
 - 5.2.1. Primer informe (2009): *Implementing the Responsibility to Protect*
 - 5.2.2. Segon informe (2010): *Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect*
 - 5.2.3. Tercer informe (2011): *The Role of Regional and Sub-Regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect*
 - 5.2.4. Quart informe (2012): *Timely and Decisive Response*
 - 5.2.5. Cinquè Informe (2013): *State responsibility and prevention*
 - 5.2.6. Sisè informe (2014). *Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect*
 - 5.2.7. Setè informe (2015). *A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect*

1. Els antecedents de la Responsabilitat de Protegir a partir del 1990

1.1. La *Sobirania com a Responsabilitat*, aportació de Francis Deng i Roberta Cohen

Francis Deng al 1995, quan era el Representant Especial del Secretari General per a les persones desplaçades internes, va ser el primer a articular un lligam entre els conceptes

de sobirania i de responsabilitat. Juntament amb Roberta Cohen i altres autors¹⁵⁸, al 1996 introdueixen la idea de la Sobirania com a Responsabilitat (*Sovereignty as Responsibility*), amb l'objectiu de superar la situació que es crea quan un estat es nega o és incapaç de protegir la seva població. Amb aquesta finalitat proposen evolucionar el concepte de sobirania i entendre que més enllà del control sobre el territori, la sobirania és indestruïble de la responsabilitat que té l'estat sobre tot el que ocorre en el seu territori (per exemple, assegurar el desenvolupament econòmic, l'estabilitat política, el benestar social i treballar per la prevenció de conflictes).

A més a més, plantegen que la sobirania ha de deixar d'entendre's com una protecció davant de la ingerència i afirmen que els estats no només han d'exercir aquesta funció de protecció cap a la seva població, sinó també oferir assistència als altres estats. Per això, a més a més d'insistir que aquesta responsabilitat primària de protegir recau en el govern sobirà, plantegen que la comunitat internacional, i també individualment cada estat que la integra, té una responsabilitat subsidiària per a assistir i per a protegir les persones.

En definitiva, entenent la sobirania com a responsabilitat, estableixen un marc de treball que permet avaluar la responsabilitat d'un govern pel que fa a la gestió dels conflictes dins del seu territori i també pel que fa a la seva contribució a la seguretat i a la pau al món, partint de la idea que l'èmfasi ha d'estar en les polítiques de prevenció de conflictes. A més a més, subratllant que la sobirania implica tenir una responsabilitat envers la pròpia població, destaquen que un estat no té perquè témer una intervenció estrangera si compleix amb les seves obligacions i respecte als drets humans.

1.2. Informe del Mil·lenni “*We the Peoples*”

L'esmentat informe del Mil·lenni del Secretari General de l'ONU, *We the Peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century*, publicat el març del 2000, també es refereix a la intervenció humanitària armada, com a últim recurs, en cas d'assassinats massius, i al “deure moral” del Consell de Seguretat d'actuar en aquests casos: “

¹⁵⁸ DENG, Francis M. (et al.). *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1996

“No hi ha cap principi jurídic – ni tan sols la sobirania – que es pugui invocar per a protegir els autors de crims de lesa humanitat. Allà on es cometen aquests crims i s’hagin esgotat els intents per a posar-hi fi amb mitjans pacífics, el Consell de Seguretat té el deure moral d’actuar en nom de la comunitat internacional. El fet que no puguem protegir els éssers humans a tot arreu no justifica que no fem res quan podem fer-ho. La intervenció armada ha de seguir sent sempre l’últim recurs, però davant dels assassinats en massa és una opció que no es pot rebutjar”¹⁵⁹.

A més a més, el Secretari General defensa que la prevenció ha de ser la prioritat i, en aquest sentit, afirma que lluitar per l’eradicació de la pobresa, que és la causa principal dels conflictes, és la clau, juntament amb la promoció dels drets humans.

1.3. Informe Brahimi

L’informe del Grup d’Alt Nivell sobre les Operacions de Pau de les Nacions Unides, també conegut com a Informe Brahimi pel nom del seu president, Lakhar Brahimi, publicat l’agost del 2000, va promoure un canvi de model d’aquestes, evolucionant de la intervenció militar dels cascos blaus a les anomenades missions de pau integrades¹⁶⁰. Aquest grup el va nomenar Kofi Annan, aleshores Secretari General, per tal que analitzés quines deficiències tenia el sistema de les operacions de pau de l’organització, que havia fracassat en la prevenció del genocidi a Ruanda el 1994 i en la protecció de la població a Srebrenica el 1995.

En aquest informe, que analitzem amb més detall al capítol cinquè, a més a més de demanar més compromís polític als estats membre i observar que calen més recursos i per tant més contribució econòmica dels estats, els autors fan un seguit de recomanacions i observacions rellevants respecte l’ús de la força. D’una banda, insisteixen en la necessitat d’operar en base a mandats “clars, convinents i viables” i,

¹⁵⁹ Informe del Secretari General *We the Peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century*. Adoptat per l’Assemblea General el 27 març del 2000. A/54/2000. Paràgraf 219.

¹⁶⁰ Informe del Grup d’Alt Nivell sobre les Operacions de Pau de les Nacions Unides, 21 d’agost del 2000. A/55/305-S/2000/809.

d'una altra, recomana un ús més efectiu de la força en casos de violacions greus de drets humans.

Això significa que les unitats militars de les Nacions Unides han de ser capaces de defensar-se a si mateixes i de defensar els altres components de la missió i el seu mandat, que als mandats hi cal concretar quines possibilitats té una operació de pau per a usar la força, i que s'ha d'entendre que hi ha una autorització implícita perquè el personal militar o policial de manteniment de la pau de les NU intervingui, amb els mitjans a la seva disposició, en cas que sigui testimoni d'actes de violència contra civils. A més a més, cal que les operacions amb un mandat ampli i exprés de protecció dels civils tinguin els recursos específics per a dur-lo a terme.

1.4. La intervenció humanitària en el naixement de la Unió Africana

La Unió Africana, creada el maig del 2001 i posada en funcionament el juliol del 2002 amb 54 estats africans, i prenent en certa manera l'herència tant de l'Organització de la Unitat Africana com de la Unió dels Estats Africans, va començar a gestar-se a mitjans dels anys 90 sota el lideratge de Muammar al-Gaddafi. L'11 de juliol del 2000 va aprovar la seva Acta Constitutiva a Lomé, Togo, i a l'article 4(h) hi reconeix com un dels seus principis d'actuació "el dret de la Unió d'intervenir en un estat membre en virtut d'una decisió de l'Assemblea en cas de circumstàncies greus, és a dir, crims de guerra, genocidi i crims contra la humanitat"¹⁶¹.

Aquest article el trobem també a l'article 4¹⁶² del Protocol de l'Acta Constitutiva del seu Consell de Pau i Seguretat, l'òrgan encarregat d'implementar els principis i objectius de la Unió. Aquest Consell, que pren decisions vinculants, pot autoritzar missions de suport a la pau però també "prendre les iniciatives i accions que estimi apropiades" per a fer front a conflictes. Per a intervencions a estats membre en cas de crims de guerra,

¹⁶¹ Acta Constitutiva de la Unió Africana, 11 juliol 2000, article 4(h) (versió original): "*The right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely war crimes, genocide and crimes against humanity*".

¹⁶² L'article 4h la l'Acta Constitutiva de la Unió el 2000, faculta l'Assemblea de la Unió per a intervenir en cas de crims contra la humanitat, genocidi o crims de guerra.

genocidi i crims contra la humanitat, però, cal que l'acord el prengui l'Assemblea a recomanació del Consell de Pau i Seguretat.

És extremadament rellevant, doncs, que l'antecedent amb més similitud literal de la Responsabilitat de Protegir sigui precisament el que neix a l'Àfrica, cinc anys abans que l'adopti l'Assemblea General de Nacions Unides. D'una banda, perquè es refereix exactament a tres dels quatre crims que abraça la Responsabilitat de Protegir, els més significatius, en el sentit que el que no inclou, la neteja ètnica, és el que no té cap definició jurídica pròpia i es pot entendre inclòs en la categoria de crims contra la humanitat. I, d'una altra banda, perquè estableix una diferència entre el que poden fer els estats membre i el que pot fer la Unió, essent aquesta l'única autoritzada a intervenir en els afers interns d'un estat si es donen les circumstàncies especificades.

1.5. Informe sobre la Prevenció dels Conflictes Armats

Poc després, i encara uns mesos abans que l'informe de la Comissió Internacional sobre Intervenció i Sobirania Estatal (ICISS) veiés la llum, el 7 de juny del 2001 el Secretari General es refereix a la responsabilitat primària dels estats de prevenir els conflictes i a la responsabilitat de la comunitat internacional d'assistir-los en el seu informe sobre la Prevenció dels Conflictes Armats¹⁶³. Específicament, a les conclusions estableix que l'ONU té una responsabilitat moral de protegir les poblacions i evitar els genocidis, posant l'èmfasi en la prevenció¹⁶⁴. També concreta que és responsabilitat de cada estat evitar que una situació interna esdevingui una amenaça a la seguretat i a la pau internacionals, i defensa que precisament demanar assistència internacional (de Nacions Unides o altres actors) per a prevenir una situació d'aquestes és una forma d'enfortir la

¹⁶³ Informe del Secretari General sobre la Prevenció dels Conflictes Armats (A/55/985), del 7 de juny de 2001 (versió original): "6. *My basic premise is that the primary responsibility for conflict prevention rests with national Governments and other local actors*".

¹⁶⁴ Ídem (2001): "161. *The imperative for effective conflict prevention goes beyond creating a culture, establishing mechanisms or summoning political will. The United Nations also has a moral responsibility to ensure that vulnerable peoples are protected and that genocides never occur again. Yet, on two occasions in the recent past, in Rwanda and former Yugoslavia, the international community and the United Nations failed to live up to this responsibility. We have learned from those experiences that the very first step in preventing genocides is to address the conditions that permit them to occur. Two major reports that I commissioned on Rwanda and Srebrenica provide a compelling rationale for fully embracing a comprehensive programme of conflict prevention*". (A/55/985)

seva sobirania nacional¹⁶⁵. També cal destacar que fa referència a les intervencions militars humanitàries com a “*unwelcome outside interference*” i les contraposa a la intervenció internacional en la fase de prevenció i amb el consentiment de l'estat receptor.

1.6. Resolucions del Consell de Seguretat sobre la protecció de civils

La S/RES/1265, adoptada unànimement pel Consell de Seguretat del 17 de setembre de 1999, és la primera resolució que tracta de la protecció de civils en conflictes armats. Parteix de la constatació que la majoria de víctimes dels conflictes armats del moment són civils i que cada vegada més són un blanc per a les parts en conflicte, generant problemàtics moviments de persones refugiades i de persones desplaçades internament, les quals, sobretot en el cas d'infants i dones, són les poblacions més vulnerables a la violència. Aquesta resolució proposa tenir en compte mesures no militars sinó relacionades amb el benestar social i el desenvolupament econòmic i democràtic dels països. Posa especial èmfasi en la necessitat d'emprendre mesures d'eradicació de la pobresa, així com aquelles que puguin comportar una reconciliació nacional, l'enfortiment de la democràcia i l'imperi de la llei i el respecte pels drets humans. Precisament respecte aquests, i també cap el dret internacional humanitari i el dret dels refugiats, expressa la seva preocupació perquè no s'estan respectant en cas de conflicte, i en aquest sentit demana que els estats que no ho hagin fet ratifiquin els instruments internacionals necessaris i els implementin a nivell nacional. D'altra banda, aquesta resolució també incideix en la necessitat que es garanteixi l'accés segur i la llibertat de moviment per al personal humanitari i en abordar com els mandats de les operacions de manteniment de la pau poden fer front als perjudicials efectes que els conflictes armats provoquen sobre la població civil. Finalment, també insisteix en la urgència que s'aturi la proliferació d'armes i municions.

¹⁶⁵ Ídem (2001): “168. Governments that live up to their sovereign responsibility to peacefully resolve a situation that might deteriorate into a threat to international peace and security and that call on the United Nations or other international actors for preventive assistance as early as needed provide the best protection for their citizens against unwelcome outside interference. In this way, preventive action by the international community can contribute significantly to strengthening the national sovereignty of Member States”.

Uns mesos després, ja iniciat el segle XXI, el 19 d'abril del 2000 el Consell de Seguretat aprova la S/RES/1296, insistint en la preocupació per la sort de les poblacions afectades per un conflicte armat. Consolida la idea que els atacs contra poblacions civils o altres persones protegides i les violacions “sistemàtiques, manifestes i generalitzades del Dret Internacional Humanitari i del Dret Internacional dels Drets Humans en situacions de conflicte poden constituir una amenaça a la pau i a la seguretat internacional. Així com també ho pot suposar la denegació de l'accés humanitari i les situacions de vulnerabilitat de refugiats i desplaçats interns”. A més a més, exposa una preocupació particular i creixent per la sort dels grups més vulnerables, com les dones, els infants, la població refugiada i les persones desplaçades internament. Pel que fa a les mesures proposades, es refereix a aquelles relacionades amb el desarmament, com la desmobilització, desmilitarització i reintegració d'antics combatents i d'infants soldats, així com també té en compte les mesures que facilitin l'assistència humanitària, com la creació de zones segures o corredors humanitaris. Posa molt d'èmfasi en la necessitat que les operacions de pau entomin aquest compromís i que per tant comptin amb els recursos necessaris per a protegir civils sota amenaça imminent de violència física i es refereix a la possibilitat tant d'establir missions preventives com de garantir una resposta ràpida i eficient en cas d'amenaça sobre la població civil, sobretot en aquelles situacions amenaçades per genocidi, crims contra la humanitat i crims de guerra contra la població civil.

Pel que fa a la protecció d'infants, es van adoptar tres resolucions relatives tant a l'impacte devastador que els conflictes armats tenen sobre els nens i nenes, com sobre el reclutament d'infants com a soldats. Primer va ser la S/RES/1261, adoptada el 25 d'agost de 1999, i un any després, la 1314, adoptada l'11 d'agost del 2000, que va aprofundir en les mesures necessàries per a protegir els infants en context de conflicte armats. En aquest sentit, les resolucions demanen als estats i a les parts involucrades en els conflictes que respectin el dret internacional humanitari i que proveeixin assistència i protecció a les persones refugiades i a les desplaçades internes, sobretot infants i dones, i que facilitin la distribució d'ajut humanitari. La segona resolució va insistir en la relació entre el comerç il·legal de recursos naturals (com per exemple diamants a Sierra Leone) i els conflictes armats, així com la relació entre aquests i el tràfic il·legal d'armes, i les repercussions que ambdós tenen sobre la població civil. I va demanar que es prenguessin mesures i iniciatives per incrementar la protecció dels infants als

conflictes armats. La S/RES/1379, del 20 novembre de 2001, posterior a l'informe del Secretari General sobre la implementació de la resolució anterior al respecte, la 1314 (2000), reitera el compromís del Consell General amb la protecció dels infants als conflictes armats i reclama a les parts de conflictes armats que compleixin amb el dret internacional humanitari. També els hi reclama que protegeixin la població refugiada i desplaçada internament, la major part de la qual són infants, especificant la necessitat de protecció contra la violència sexual de nenes, noies i dones.

Una altra resolució rellevant en el camp de la protecció de civils adoptada abans del naixement del document de la ICISS és la 1325, del 31 d'octubre del 2000. Partint de la constatació que els conflictes armats tenen un impacte diferent i molt més perjudicial en les dones i les noies, aquesta resolució demana que s'adopti una perspectiva de gènere en les polítiques de repatriació, rehabilitació, reintegració i reconstrucció post-conflicte, i que durant els conflictes se les protegeixi de la violència sexual. En aquest sentit, aquesta resolució constitueix un avanç rellevant en la matèria ja que és el primer document legal del Consell de Seguretat que requereix a les parts en un conflicte que efectivament protegeixin les dones de la violència sexual, i també que previnguin les violacions dels drets de les dones i que recolzin la seva participació en les negociacions de pau i en la reconstrucció post-conflicte.

2. L'informe de la Comissió Internacional sobre Intervenció i Sobirania Estatal (ICISS): la Responsabilitat de Protegir

La Responsabilitat de Protegir és un concepte ideat per la *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS¹⁶⁶), una comissió internacional de dotze experts reunits per iniciativa i patrocini del govern del Canadà per donar resposta a la pregunta que havia formulat Kofi Annan¹⁶⁷ l'any 2000 al seu *Millennium Report*:

“si la intervenció humanitària és, en efecte, un assalt inacceptable a la sobirania, com hauríem de respondre a una Ruanda, a una Srebrenica – a les violacions

¹⁶⁶ Informe ICISS: Responsibility to Protect (2001).

¹⁶⁷ Kofi Annan fou el 1994 el cap del departament d'Operacions de pau de NU i va ser acusat d'haver estat massa passiu en la defensa dels tutsis, cosa que ell mateix va admetre 10 anys després.

flagrants i sistemàtiques de drets humans que afecten tots els principis de la nostra humanitat comuna?”¹⁶⁸

En aquell document, el Secretari General plantejava el dilema entre la defensa de la sobirania i la defensa de la humanitat decantant-se clarament per la prevalença de la segona i apostant, doncs, per no rebutjar *per se* la intervenció armada en cas que s’hagin esgotat tots els intents per mitjans pacífics per aturar la violència, afirmant que “no hi ha cap principi jurídic -ni tan sols la sobirania- que es pugui invocar per a protegir els autors de crims de lesa humanitat” i que “el Consell de Seguretat té el deure moral d’actuar en nom de la Comunitat Internacional”.

Després d’un any de treball, el desembre del 2001 el grup d’experts, co-presidit per Gareth Evans, d’Austràlia, i Mohamed Sahnoun, d’Algèria, presentà l’informe titulat “La Responsabilitat de Protegir” (90 pàgines de report més 400 pàgines en un volum suplementari de recerca), que fou la base per originar una proposta per a l’Assemblea General de Nacions Unides a la Cimera Mundial del 2005. A nivell formal, doncs, cal destacar dues peculiaritats: d’una banda, l’elaboració del concepte de la Responsabilitat de Protegir no es fa pròpiament en seu de Nacions Unides, sinó que és una iniciativa d’un estat membre concret que finança una comissió externa d’experts. D’una altra, l’adopció del concepte no es fa en el marc d’un debat sobre la prevenció i resolució de conflictes, sinó al Document Final de la Cimera Mundial del 2005 en el marc del debat sobre reformes de Nacions Unides, com veurem a continuació¹⁶⁹.

Les principals aportacions que fa la ICISS en el seu informe són: (1) la voluntat de prendre distància amb el concepte d’intervenció humanitària, (2) l’èmfasi en la prevenció com a mecanisme clau en la persecució de la pau i la seguretat internacionals, (3) la proposta d’una nova manera d’entendre la sobirania estatal i (4) els deures tant dels estats envers la seva població, com dels altres estats en les seves relacions bilaterals i especialment de la comunitat internacional, que de forma subsidiària però proactiva

¹⁶⁸ Informe del Secretari General *We the Peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century*. Adoptat per l’Assemblea General el 27 març del 2000. A/54/2000. Adreçat a la Cimera del Mil·lenni celebrada del 6 al 8 de setembre del 2000. Text original: “*if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica - to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?*”

¹⁶⁹ A/RES/60/1, Document Final de la Cimera Mundial de Nacions Unides (*World Summit Outcome Document*), 2005. Paràgrafs 138 i 139.
Disponible a internet a: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021752.pdf>.

han d'actuar quan un estat no pot o no vol protegir la seva ciutadania davant dels crims de genocidi, neteja ètnica, crims contra la humanitat i crims de guerra.

La Responsabilitat de Protegir vol anar més enllà del que es coneixia com a dret (o deure) d'intervenció humanitària prenent com a punt de partida el fet que no s'hauria de parlar del dret dels estrangers a intervenir, sinó del dret de la població a ser assistida i protegida davant dels quatre crims anomenats anteriorment. Això és conseqüència del canvi en la valoració de què és la intervenció humanitària: mentre a la dècada dels noranta es considerava com un dret dels estats a intervenir en el territori d'un altre estat, tant la ICISS com la Cimera Mundial del 2005 posen l'accent en el dret de les persones a ser protegides i en el deure tant del propi estat com de la comunitat internacional de prevenir i aturar aquests crims.

Al 2001 tot just han passat 10 anys del final de la Guerra Freda, i la dècada anterior, la dels noranta, havia evidenciat la incapacitat de Nacions Unides de fer front a conflictes armats que ja no eren ben bé internacionals, tot i que sovint sí internacionalitzats. Es pot considerar, doncs, que la formulació de la Responsabilitat de Protegir es tracta d'un intent de trobar un terme mig entre la inacció internacional a Ruanda el 1994 o a Srebrenica el 1995, i la intervenció sense autorització del Consell de Seguretat a Kosovo el 1999, considerant que són dos extrems. Una nova eina que ha de permetre tant prevenir com aturar específicament els esmentats quatre crims internacionals.

Aquesta proposta del grup d'experts de la ICISS posa l'èmfasi en la responsabilitat primària de l'estat de protegir la seva ciutadania davant dels crims de genocidi, neteja ètnica, crims contra la humanitat i crims de guerra i, si aquest no pot o fins i tot vulnera deliberadament aquesta responsabilitat, estableix que és la comunitat internacional qui té la responsabilitat secundària de protegir, amb mesures tant de prevenció com de reacció (intervenció). Aquesta és precisament la part més controvertida de la Responsabilitat de Protegir, que a partir de l'informe del Secretari General al 2009 "*Implementing the Responsibility to Protect*", es va anomenar tercer pilar¹⁷⁰: la responsabilitat de la comunitat internacional de respondre a temps i de manera decisiva per prevenir o aturar algun d'aquests quatre crims quan l'estat en qüestió no pot o no

¹⁷⁰ Primer informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir "*Implementing the responsibility to protect*". Adoptat per l'Assemblea General. A/63/677. 12 gener 2009.

vol actuar en el seu propi territori. I, en concret, és especialment controvertida la situació que es genera quan l'estat no vol aturar-los, o fins i tot n'és el responsable, i es planteja quina ha de ser l'actuació de Nacions Unides i/o d'altres organitzacions regionals implicades.

Com que més enllà de les mesures diplomàtiques, humanitàries o altres mesures pacífiques, el ventall de possibles accions col·lectives també inclou l'ús de la força sense el consentiment de l'estat receptor, és imprescindible analitzar fins a quin punt la Responsabilitat de Protegir contribueix a suavitzar el principi de no ingerència en afers interns i, alhora, fins a quin punt aquesta doctrina comporta una vis expansiva de l'ús de la força.

D'altra banda, l'informe de la ICISS posa l'èmfasi de la Responsabilitat de Protegir en les mesures de prevenció i per això l'informe planteja que aquest principi és sobretot un instrument de prevenció de crims contra la humanitat en escenaris intraestats. Però també contempla dos altres moments: la reacció a les crisis, amb diferents mitjans per intervenir (i fins i tot proposa la possibilitat de fer ús de la força sense el consentiment del Consell de Seguretat de Nacions Unides), i la implicació en la fase de reconstrucció.

Segons Gareth Evans, les principals contribucions de la ICISS amb la construcció de la noció de la Responsabilitat de Protegir són quatre: en primer lloc, que és un canvi respecte la intervenció humanitària perquè si algú té dret a la intervenció són les persones a qui cal protegir, i no els estats, i perquè la Responsabilitat de Protegir no es refereix només a les mesures militars. Després, que posa la responsabilitat primària en el propi estat i només en la comunitat internacional de forma subsidiària. En tercer lloc, insisteix en què la Responsabilitat de Protegir s'ocupa de les tres fases, la prevenció, la reacció, que pot incloure o no mesures militars, i la reconstrucció, i que posa l'èmfasi en la prevenció. I, finalment, en el fet que estableix unes línies mestres de com ha de ser la intervenció militar, basades en la legalitat i en cinc criteris de legitimitat: que es tracti d'un mal seriós i greu, que estigui clar l'objectiu de l'acció militar, que no hi hagi mesures pacífiques alternatives, que la resposta sigui proporcionada i que es tingui en compte l'equilibri de les conseqüències, que no sigui pitjor el remei que la malaltia¹⁷¹.

¹⁷¹ EVANS, Gareth, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008.

Segons Bellamy, una de les forteses d'aquest concepte és que tingui un focus tan estret pel que fa als crims dels quals vol protegir, perquè això va facilitar-ne l'adopció posterior per part dels representants dels estats, i també aquest canvi de llenguatge cap a la protecció de les persones en perill enlloc dels drets dels estats. En canvi, una de les crítiques que li fa és que mentre d'una banda la ICISS asseguri que la prevenció és el més important, de fet no li dediqui més de nou pàgines enfront les trenta-dues que li dedica a la intervenció militar, fet que ocasionà certes reticències per part dels qui s'oposaven a la intervenció humanitària¹⁷².

Cal tenir en compte que entre el concepte i llurs condicions tal com el proposa aquest informe i allò pròpiament acordat en seu de Nacions Unides al 2005, i també amb posterioritat a la Cimera, hi ha diferències i evolucions rellevants, que analitzem al capítol posterior. I també cal tenir en compte que, de fet, fins que al 2005 l'Assemblea General de Nacions Unides no l'inclou al Document Final, es tracta d'una proposta de quin hauria de ser el paper dels estats i les organitzacions internacionals en prevenir i aturar la comissió d'aquests quatre crims atroços sense valor normatiu i que no està adoptat ni com a acord polític. Tampoc després del 2005 no podem parlar de la Responsabilitat de Protegir ni com a doctrina ni com a norma, però sí com a concepte i compromís polític i, en certa mesura, també com a principi emergent, en el sentit que els diferents estats i l'Assemblea General com a tal adopten un compromís polític que no és vinculant jurídicament, almenys de moment (la seva naturalesa jurídica actual no evita que en el futur la Responsabilitat de Protegir no pugui esdevenir una norma de dret consuetudinari, per exemple).

¹⁷² BELLAMY, Alex J. *A Responsibility to Protect: the Global Effort to End Mass Atrocities*. Cambridge: Polity Press, 2009.

3. L'expansió del concepte fins al 2005

3.1. L'aportació del Grup d'Alt Nivell sobre Amenaces, Oportunitats i Canvis: *A More Secure World: Our Shared Responsibility* (2004)

Elaborat pel Grup d'Alt Nivell del Secretari General sobre Amenaces, Reptes i Canvi de l'1 de desembre de 2004 per donar resposta a la pregunta sobre com les Nacions Unides haurien de fer front a les amenaces més grans a la seguretat al segle XXI, l'informe "*A More Secure World: Our Shared Responsibility*" identifica sis àrees d'amenaces a la seguretat global (pobresa, malalties infeccioses i degradació ambiental; conflictes entre estats; conflictes intraestats, incloent guerra civil, genocidi i altres crims massius; proliferació d'armes radiològiques i de destrucció massiva; terrorisme, i crim transnacional organitzat) i proposa un nou consens sobre la seguretat col·lectiva, molt més proper al concepte de seguretat humana elaborat pel PNUD el 1994¹⁷³. Posa l'èmfasi en la prevenció, en la transnacionalitat de les amenaces, en la necessitat de respostes col·lectives i en l'aparició de nous actors internacionals no estatals i es refereix a la Responsabilitat de Protegir en diversos apartats:

En primer lloc, a la 1a part, que du per títol "*Towards a new security consensus*", un dels quatre apartats per a definir una seguretat col·lectiva inclusiva tracta sobre la relació entre la sobirania i la responsabilitat. D'una banda, entén que protegir la població és una obligació dels estats, derivada precisament de la seva sobirania, ja que el benestar de les persones és l'objectiu final de la Carta de Nacions Unides. D'altra, assumeix que no sempre tots els estats podran i/o voldran dur a terme aquesta obligació i estableix que si es donés tal cas, la comunitat internacional hauria d'assumir algunes responsabilitats, bé assistint dit estat o bé entomant directament la funció de protegir la població¹⁷⁴.

¹⁷³ GRUP D'ALT NIVELL DEL SECRETARI GENERAL SOBRE AMENACES, REPTES I CANVIS. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. A/59/565, 2 desembre 2004.

¹⁷⁴ GRUP D'ALT NIVELL DEL SECRETARI GENERAL SOBRE AMENACES, REPTES I CANVIS. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. A/59/565, 2004: (versió original) C. ***Sovereignty and responsibility***. 29. *In signing the Charter of the United Nations, States not only benefit from the privileges of sovereignty but also accept its responsibilities. Whatever perceptions may have prevailed when the Westphalian system first gave rise to the notion of State sovereignty, today it clearly carries with it the obligation of a State to protect the welfare of its own peoples and meet its obligations to the wider international community. But history teaches us all too clearly that it cannot be assumed that every State will always be able, or willing, to meet its responsibilities to protect its own people and avoid harming its*

A la 3a part, sota el nom “*Collective security and the use of force*”, també hi ha una referència explícita a la Responsabilitat de Protegir quan revisa el Capítol VII de la Carta de Nacions Unides, les amenaces internes i la responsabilitat de protegir, en tant que és una qüestió relacionada amb la legalitat de l’ús de la força. Els autors posen de manifest el conflicte entre el principi de no ingerència (article 2.7 CNU) i les situacions on hi ha crims massius dins les fronteres d’un estat, evidenciant que una de les mancances de la Carta és la protecció de la població en conflictes intraestats, ja que s’ocupa bàsicament de les relacions entre estats¹⁷⁵.

La proposta que formulen per donar legitimitat a la ingerència i la intervenció en els afers interns d’un estat davant de certes situacions com la neteja ètnica, el genocidi o violacions massives del dret internacional humanitari és considerar que representen una amenaça a la seguretat internacional que s’ha de prevenir, combatre i mai tolerar, i que en aquests casos la sobirania i el principi de no intervenció en els afers interns no es pot utilitzar per protegir crims d’aquesta magnitud. Afirmen que precisament per això cal que hi hagi una acció del Consell de Seguretat, en base a la Convenció sobre la Prevenició i el Càstig del Crim de Genocidi¹⁷⁶.

neighbours. And in those circumstances, the principles of collective security mean that some portion of those responsibilities should be taken up by the international community, acting in accordance with the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights, to help build the necessary capacity or supply the necessary protection, as the case may be. 30. What we seek to protect reflects what we value. The Charter of the United Nations seeks to protect all States, not because they are intrinsically good but because they are necessary to achieve the dignity, justice, worth and safety of their citizens. These are the values that should be at the heart of any collective security system for the twenty-first century, but too often States have failed to respect and promote them. The collective security we seek to build today asserts a shared responsibility on the part of all States and international institutions, and those who lead them, to do just that.

¹⁷⁵ Ídem (2004): Paràgraf 199. *The Charter of the United Nations is not as clear as it could be when it comes to saving lives within countries in situations of mass atrocity. It “reaffirm(s) faith in fundamental human rights” but does not do much to protect them, and Article 2.7 prohibits intervention “in matters which are essentially within the jurisdiction of any State”. There has been, as a result, a long-standing argument in the international community between those who insist on a “right to intervene” in man-made catastrophes and those who argue that the Security Council, for all its powers under Chapter VII to “maintain or restore international security”, is prohibited from authorizing any coercive action against sovereign States for whatever happens within their borders.*

¹⁷⁶ Ídem (2004): Paràgraf 200. *Under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Genocide Convention), States have agreed that genocide, whether committed in time of peace or in time of war, is a crime under international law which they undertake to prevent and punish. Since then it has been understood that genocide anywhere is a threat to the security of all and should never be tolerated. The principle of non-intervention in internal affairs cannot be used to protect genocidal acts or other atrocities, such as large-scale violations of international humanitarian law or large-scale ethnic cleansing, which can properly be considered a threat to international security and as such provoke action by the Security Council.*

L'informe també advoca per sumar-se a la tendència creixent de referir-se a la Responsabilitat de Protegir que tenen els estats i no al dret d'intervenir dels altres. I es refereix a diverses situacions, sense ser un *numerus clausus*, que els autors consideren incloses dins d'aquest concepte. En aquest sentit, és rellevant el fet que no es refereix exclusivament als quatre crims que posteriorment, sobretot a partir del compromís adoptat a la cimera mundial de Nacions Unides al 2005, seran els únics inclosos. Sinó que es refereix, concretament a tres situacions que considera "catàstrofes evitables": assassinat i raptos massius, neteja ètnica via expulsió forçosa i terror i, el que és més rellevant perquè queda completament fora de la formulació oficial de la Responsabilitat de Protegir, la fam deliberada i exposició a malalties. En aquests casos considera que hi ha una responsabilitat primària dels estats de protegir la seva ciutadania, i de la comunitat internacional en cas que l'estat en qüestió no pugui o no vulgui fer-ho. A més a més, també fa referència als tres moments d'intervenció, és a dir, a la prevenció, la resposta i la reconstrucció, fent especial èmfasi en què l'ús de la força ha de ser l'últim recurs¹⁷⁷.

Després de criticar la manca d'actuació o l'actuació tardana i dubitativa per part del Consell de Seguretat, l'informe afirma que cada vegada hi ha més acceptació de la doctrina de la Responsabilitat de Protegir en tant que "*emerging norm*"¹⁷⁸ i de la possibilitat del Consell de Seguretat d'autoritzar l'ús de la força sota el capítol VII de la CNU sempre i quan pugui declarar que la situació és una amenaça a la pau i la seguretat internacionals¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Ídem (2004): Paràgraf 201. *The successive humanitarian disasters in Somalia, Bosnia and Herzegovina, Rwanda, Kosovo and now Darfur, Sudan, have concentrated attention not on the immunities of sovereign Governments but their responsibilities, both to their own people and to the wider international community. There is a growing recognition that the issue is not the "right to intervene" of any State, but the "responsibility to protect" of every State when it comes to people suffering from avoidable catastrophe — mass murder and rape, ethnic cleansing by forcible expulsion and terror, and deliberate starvation and exposure to disease. And there is a growing acceptance that while sovereign Governments have the primary responsibility to protect their own citizens from such catastrophes, when they are unable or unwilling to do so that responsibility should be taken up by the wider international community — with it spanning a continuum involving prevention, response to violence, if necessary, and rebuilding shattered societies. The primary focus should be on assisting the cessation of violence through mediation and other tools and the protection of people through such measures as the dispatch of humanitarian, human rights and police missions. Force, if it needs to be used, should be deployed as a last resort.*

¹⁷⁸ Traduïm com a "principi emergent".

¹⁷⁹ Ídem (2004): Paràgraf 202. *The Security Council so far has been neither very consistent nor very effective in dealing with these cases, very often acting too late, too hesitantly or not at all. But step by*

Finalment, els autors manifesten el seu compromís amb la Responsabilitat de Protegir¹⁸⁰, però en referir-se als casos que hi poden donar peu, no fan servir el redactat del paràgraf 201, sinó que en aquest paràgraf es refereixen només al genocidi i a altres assassinats massius, a la neteja ètnica i a violacions serioses del dret humanitari¹⁸¹.

Encara dins de la 3a part, el seu últim apartat es refereix a la protecció de civils, i un dels paràgrafs fa també una referència explícita a la Responsabilitat de Protegir com a tal, més enllà de la Protecció de Civils. Tot i així, de fet s'està referint al dret internacional humanitari, concretament als Convenis de Ginebra, la Convenció sobre el Genocidi, l'estatut de Roma sobre el Tribunal Penal Internacional, i les convencions relatives a la protecció dels refugiats. Per tant, d'una banda, la protecció a la que es refereix la limita a una part de la població, la civil, que no inclou els combatents, als quals sí que es podria aplicar la cobertura de la Responsabilitat de Protegir. I, d'una altra, malgrat fer una referència explícita a aquest concepte, de fet l'informe no està referint-se a cap nova obligació o deure dels estats, sinó a l'obligat compliment dels tractats internacionals per part dels estats signataris¹⁸².

Gareth Evans, que també participava en aquest grup, valora que aquest informe era molt més ampli en el seu abast que el propi informe de la ICISS, seguint una aproximació molt més lligada a la seguretat humana. Per això afirmava que tenia “molta més substància, coherència i ambició que quasi ningú hagués pogut esperar”¹⁸³.

step, the Council and the wider international community have come to accept that, under Chapter VII and in pursuit of the emerging norm of a collective international responsibility to protect, it can always authorize military action to redress catastrophic internal wrongs if it is prepared to declare that the situation is a “threat to international peace and security”, not especially difficult when breaches of international law are involved.

¹⁸⁰ Aquest compromís amb la responsabilitat internacional de protegir poblacions es tradueix en la recomanació 55 de les recollides al 1er annex del mateix informe: *101 recommendations to answer “how the UN should confront the greatest security threats on the 21st century”*.

¹⁸¹ Ídem (2004): Paràgraf 203. *We endorse the emerging norm that there is a collective international responsibility to protect, exercisable by the Security Council authorizing military intervention as a last resort, in the event of genocide and other large-scale killing, ethnic cleansing or serious violations of humanitarian law which sovereign governments have proved powerless or unwilling to prevent.*

¹⁸² Ídem (2004): XII. *Protecting civilians. 232. Under international law, the primary responsibility to protect civilians from suffering in war lies with belligerents — State or non-State. International humanitarian law provides minimum protection and standards applicable to the most vulnerable in situations of armed conflict, including women, children and refugees, and must be respected.*

¹⁸³ EVANS, Gareth, 2008 (op cit). Pàgina 44.

3.2. L'aportació del Secretari General al seu informe *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All* (2005)

Un altre document rellevant, posterior al que acabem d'analitzar però encara sis mesos previ a la cimera mundial, és l'informe del Secretari General Kofi Annan, "*In Larger Freedom: Development, Security and Human Rights for all*" del 21 de març del 2005, molt relacionat amb l'anàlisi de l'evolució del compliment dels Objectius del Mil·lenni¹⁸⁴. En aquest cas, hi ha tres referències explícites a la Responsabilitat de Protegir en diferents paràgrafs que tot seguit analitzarem, hi incorpora algunes de les recomanacions de l'informe de la ICISS, i també s'hi refereix de forma implícita prèviament en l'apartat sobre l'ús de la força.

Concretament, en referir-se a la manca de consens sobre quan i com es pot utilitzar la força per a garantir la seguretat i la pau internacionals, l'informe planteja que existeix la discussió entre els estats sobre si tenen el dret o potser l'obligació d'usar la força per tal de rescatar del genocidi o crims similars els ciutadans d'un altre estat¹⁸⁵. Respecte les amenaces que són latents i no imminents, el paràgraf 125 defensa que el genocidi, la neteja ètnica i altres crims contra la humanitat són també amenaces a la seguretat i la pau internacionals i que per tant en aquests casos caldria tenir assegurada la protecció del Consell de Seguretat¹⁸⁶.

Quant a l'esment explícit de la doctrina de la Responsabilitat de Protegir, en primer lloc el trobem al paràgraf 132, dins del quart apartat (*Llibertat per viure amb dignitat*), després de constatar que més enllà de les declaracions, són imprescindibles canvis en el marc normatiu i la implementació d'acords reduint l'aplicació selectiva i l'arbitrarietat. És en aquest sentit que el Secretari General proposa adoptar i actuar per la Responsabilitat de Protegir víctimes actuals o potencials de crims massius, que els

¹⁸⁴ Informe del Secretari General. *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General of the United Nations for decision by Heads of State and Government in September 2005*. Adoptat per l'Assemblea General el 21 de març del 2005. A/59/2005.

¹⁸⁵ Ídem (2005): Paràgraf 122: "*the right — or perhaps the obligation — to use it (la força) protectively to rescue the citizens of other States from genocide or comparable crimes*".

¹⁸⁶ Ídem (2005). Paràgraf 125. *Where threats are not imminent but latent, the Charter gives full authority to the Security Council to use military force, including preventively, to preserve international peace and security. As to genocide, ethnic cleansing and other such crimes against humanity, are they not also threats to international peace and security, against which humanity should be able to look to the Security Council for protection?*

governos actuïn en conseqüència i per respecte a la dignitat de les persones i que es moguin en el terreny de la implementació, més enllà del de la legislació¹⁸⁷. Compromís que reitera a l'apartat següent, sobre l'imperi de la llei, al paràgraf 135, quan diu que creu que cal adoptar la responsabilitat de protegir i, quan sigui necessari, actuar, mentre subratlla de nou que la responsabilitat primària és de cada estat cap a la seva pròpia població¹⁸⁸.

Finalment, al punt b dins del 7è apartat del capítol III de l'annex "*For decision by Heads of State and Government*", el Secretari General fa una crida als caps d'estat per tal que adoptin la Responsabilitat de Protegir com a base de l'acció col·lectiva contra el genocidi, la neteja ètnica i els crims contra la humanitat¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Ídem (2005): Paràgraf 132. *Accordingly, I believe that decisions should be made in 2005 to help strengthen the rule of law internationally and nationally, enhance the stature and structure of the human rights machinery of the United Nations and more directly support efforts to institute and deepen democracy in nations around the globe. We must also move towards embracing and acting on the "responsibility to protect" potential or actual victims of massive atrocities. The time has come for Governments to be held to account, both to their citizens and to each other, for respect of the dignity of the individual, to which they too often pay only lip service. We must move from an era of legislation to an era of implementation. Our declared principles and our common interests demand no less*

¹⁸⁸ Ídem (2005): Paràgraf 135. *The International Commission on Intervention and State Sovereignty and more recently the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, with its 16 members from all around the world, endorsed what they described as an "emerging norm that there is a collective responsibility to protect" (see A/59/565, para. 203). While I am well aware of the sensitivities involved in this issue, I strongly agree with this approach. I believe that we must embrace the responsibility to protect, and, when necessary, we must act on it. This responsibility lies, first and foremost, with each individual State, whose primary raison d'être and duty is to protect its population. But if national authorities are unable or unwilling to protect their citizens, then the responsibility shifts to the international community to use diplomatic, humanitarian and other methods to help protect the human rights and well-being of civilian populations. When such methods appear insufficient, the Security Council may out of necessity decide to take action under the Charter of the United Nations, including enforcement action, if so required.*

¹⁸⁹ Ídem (2005): Annex. *Chapter III. Freedom to live in dignity.(...) 7. I urge Heads of State and Government to recommit themselves to supporting the rule of law, human rights and democracy — principles at the heart of the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights. To this end, they should: (...) (b) Embrace the "responsibility to protect" as a basis for collective action against genocide, ethnic cleansing and crimes against humanity, and agree to act on this responsibility, recognizing that this responsibility lies first and foremost with each individual State, whose duty it is to protect its population, but that if national authorities are unwilling or unable to protect their citizens, then the responsibility shifts to the international community to use diplomatic, humanitarian and other methods to help protect civilian populations, and that if such methods appear insufficient the Security Council may out of necessity decide to take action under the Charter, including enforcement action, if so required.*

3.3. *Ezulwini Consensus*: la postura africana sobre l'ús de la força i la Responsabilitat de Protegir

Diferents governs africans discutiren i acordaren al 2005 a Ezulwini, Suazilàndia, un document sobre la proposta de reforma de les Nacions Unides que posteriorment va ser adoptat sota el nom de Consens d'Ezulwini a la 7a sessió extraordinària del Consell Executiu de la Unió Africana, al març del 2005, a Addis Abeba, Etiòpia.

La posició africana, elaborada en base al citat informe del 2004 del Grup d'Alt Nivell sobre Amenaces, Reptes i Canvis (*A More Secure World: Our Shared Responsibility*, 2004), conté tres apartats: la seguretat col·lectiva i els reptes de la prevenció, la seguretat col·lectiva i l'ús de la força, i la reforma institucional. La Responsabilitat de Protegir apareix en el primer epígraf del segon apartat, és a dir, emmarcada en les qüestions relacionades amb l'ús de la força (i no amb les polítiques de prevenció del primer apartat). En primer lloc afirma que l'autorització de l'ús de la força per part del Consell de Seguretat ha de ser coherent amb les condicions i criteris proposats a dit informe, però que aquesta condició no hauria de minar la responsabilitat de la comunitat internacional de protegir¹⁹⁰.

En segon lloc, destaca la importància de les organitzacions regionals com a actors amb molta més proximitat als conflictes i per això advoca perquè puguin prendre accions al respecte. Assumeix que la intervenció per part d'una organització regional hauria de ser duta a terme amb l'aprovació del Consell de Seguretat, però clarifica que considera que en algunes situacions aquesta aprovació podria ser posterior a la intervenció si les circumstàncies requereixen una resposta urgent. Per a aquests casos, proposa, el Consell de Seguretat hauria d'assumir igualment la responsabilitat del finançament de les operacions¹⁹¹. Finalment, adverteix que la responsabilitat de protegir la seva població no

¹⁹⁰ *The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations* (també anomenada *Ezulwini Consensus*), adoptada per la Unió Africana el 8 de març de 2005 a Addis Ababa, Etiòpia: "Authorization for the use of force by the Security Council should be in line with the conditions and criteria proposed by the Panel, but this condition should not undermine the responsibility of the international community to protect".

¹⁹¹ Ezulwini Consensus: "Since the General Assembly and the Security Council are often far from the scenes of conflicts and may not be in a position to undertake effectively a proper appreciation of the nature and development of conflict situations, it is imperative that Regional Organisations, in areas of proximity to conflicts, are empowered to take actions in this regard. The African Union agrees with the Panel that the intervention of Regional Organisations should be with the approval of the Security

s'hauria de fer servir com un pretext per a vulnerar la sobirania, independència o integritat territorial dels estats¹⁹².

Pel que fa a quin ús de la força consideren legal, consideren que, a més a més del cas de legítima defensa recollit a l'article 51 de la Carta de Nacions Unides, que autoritza l'ús de la força en aquesta situació com a excepció a la prohibició general de l'ús de la força, l'article 4(h) de l'Acta Constitutiva de la Unió Africana és l'altra base jurídica que autoritza la intervenció en greus circumstàncies com el genocidi, crims de guerra i crims contra la humanitat.

L'apartat de la prevenció també dedica uns paràgrafs als conflictes interns i concretament es refereix al desplegament de forces de manteniment de la pau i a la responsabilitat de Nacions Unides de mantenir la pau i la seguretat internacionals quan assegura que l'Àfrica accepta la recomanació sobre el desplegament preventiu de personal de manteniment de la pau, i demana que les organitzacions regionals apliquin aquesta mateixa estratègia a les seves regions respectives. Alhora, però, també demana que Nacions Unides no abdiqui de la seva responsabilitat pel manteniment de la pau i la seguretat internacionals.

4. El Document Final de l'Assemblea General de Nacions Unides de la Cimera Mundial al 2005: Paràgrafs 138 i 139

La Cimera Mundial de Nacions Unides de 2005 va codificar oficialment el concepte de la Responsabilitat de Protegir als paràgrafs 138 i 139 del Document Final, la Resolució 60/1 aprovada per l'Assemblea General el 16 de setembre de 2005¹⁹³. Es tracta d'un document de 178 punts que recull compromisos i recomanacions dels estats membres en

Council; although in certain situations, such approval could be granted "after the fact" in circumstances requiring urgent action. In such cases, the UN should assume responsibility for financing such operations".

¹⁹² Ezulwini Consensus: *"It is important to reiterate the obligation of states to protect their citizens, but this should not be used as a pretext to undermine the sovereignty, independence and territorial integrity of states."*

¹⁹³ . A/RES/60/1, Document Final de la Cimera Mundial de Nacions Unides (*World Summit Outcome Document*), 2005. Paràgrafs 138 i 139.

Disponible a internet a: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021752.pdf>.

diferents àrees: principis i valors; desenvolupament; pau i seguretat col·lectiva; drets humans i l'imperi de la llei, i enfortiment de Nacions Unides, entre els quals, al capítol sobre pau i seguretat col·lectiva hi trobem els compromisos adoptats pels estats respecte la Responsabilitat de Protegir:

A/RES/60/1

Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity

138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.

139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.

El concepte de la Responsabilitat de Protegir neix amb un contingut i unes determinades característiques el 2001 de la mà de la Comissió Internacional sobre Intervenció i Sobirania Estatal (ICISS), però la recepció que se'n fa en seu de Nacions Unides, incloent-lo en el Document Final de la Cimera Mundial al 2005, no només té diferències, algunes de substancials, amb la proposta inicial del 2001, que analitzem al capítol següent, sinó que també perd força contingut en no incorporar, ni tan sols fent-hi una breu referència, aspectes rellevants. En aquest apartat fem una primera aproximació a què entén Nacions Unides per Responsabilitat de Protegir en base al redactat d'aquests dos paràgrafs, però és al capítol següent on entrem en detall al seu contingut, tenint en

compte l'evolució del concepte en documentació posterior a la cimera, i a les diferències entre ambdós textos.

Els paràgrafs 138 i 139 no es refereixen a cap altre document previ, per tant, la proposta inicial de la ICISS, l'informe del Grup d'Alt Nivell sobre Amenaces, Oportunitats i Canvis elaborat el 2004 (*A More Secure World: Our Shared Responsibility*) i el citat informe del Secretari General (*In Larger Freedom*) del 2005, no es poden entendre inclosos en allò acordat per l'Assemblea General de Nacions Unides, sinó, com a molt, com a documents de referència que en alguns casos poden ajudar a interpretar o a orientar el contingut d'allò veritablement aprovat i assumit pels estats. En diversos aspectes, allò finalment acordat és més restrictiu que en aquests documents previs, com per exemple la delimitació d'aquesta Responsabilitat de Protegir només davant de quatre crims concrets. Alhora, aquest acotament ha estat valorat positivament, considerant que així se'n facilita la seva implementació. És un compromís, però, que té clarobscur i planteja dubtes quant a l'abast i els límits del seu contingut, sobretot en el moment d'operativitzar el concepte i, especialment, quan fem referència al seu apartat més controvertit, la intervenció militar.

El que cap dels dos paràgrafs del Document Final no clarifica és el com i el quan s'han d'exercir les diferents modalitats de responsabilitat que plantegen, en part perquè tampoc queda clar què signifiquen exactament responsabilitat i protegir. Les múltiples llacunes existents són la base de la problemàtica per entendre quin és el contingut exacte d'aquesta doctrina i conseqüentment, de com es pot operativitzar el concepte i com s'ha d'implementar. D'altra banda, malgrat que ni el paràgraf 138 ni el 139 no fan referència als drets i deures derivats de la sobirania estatal, la Responsabilitat de Protegir que s'hi defineix s'hi ha d'entendre completament lligada; tenint en compte, però, que l'entén com a garant de la protecció dels drets humans i que en cap cas pot suposar una prerrogativa per a vulnerar-los.

Pel que fa als moments de la intervenció, el Document Final només fa referència explícitament a la prevenció i a la reacció, però no pas a la reconstrucció, que estava contemplada en el *continuum* de mesures que estipulava el document de la ICISS al 2001 per exercir la responsabilitat de protegir. No obstant això, no hi ha raons que

fonamentin que no es consideren incloses les mesures a prendre en aquesta fase, ja que s'ha d'entendre que la reconstrucció és la base de la prevenció futura.

El paràgraf 138 recull el compromís clar i nítid dels estats a protegir la seva població. Podem parlar, doncs, d'una responsabilitat primària dels estats, en els mateixos termes que ho feia l'Informe del Secretari General el juny del 2001 sobre el paper dels estats en la prevenció de conflictes¹⁹⁴.

El primer informe del Secretari General de Nacions Unides, Ban Ki-moon, relatiu a aquest principi emergent té lloc el 2009 (*Implementing the Responsibility to Protect*), amb el qual va voler clarificar i classificar els tipus de responsabilitat que es derivaven del Document Final. Va establir que aquest principi té tres pilars, els quals analitzem amb més profunditat al capítol següent. La responsabilitat primària dels estats de protegir la població al seu territori és el primer d'ells. El segon pilar és la responsabilitat de la comunitat internacional d'encoratjar i ajudar els estats per tal que puguin dur a terme la seva responsabilitat primària (*capacity building*), tant en la fase de prevenció com en la de resposta. I el tercer pilar és la responsabilitat de la comunitat internacional d'actuar directament, amb mesures pacífiques o militars, si l'estat en qüestió no pot o fins i tot no vol prevenir o aturar els crims.

El paràgraf 139 delimita l'actuació amb ús de la força estipulant que ha de ser multilateral, que ha d'existir l'autorització del Consell de Seguretat (aspecte que en el document de la ICISS no es contemplava com a condició *sine qua non*) i que les mesures que es puguin prendre han d'estar contemplades a la Carta de Nacions Unides, referint-se explícitament al Capítol VII. A més a més, estableix que ha de ser una **acció a temps i decisiva**¹⁹⁵ (aquest és un dels aspectes difícils d'interpretar en l'operacionalització del concepte), decidida cas per cas, intentant la cooperació amb organitzacions regionals rellevants i que només és possible si es considera que les mesures pacífiques serien inadequades (és a dir, que no requereix que s'hagin intentat

¹⁹⁴ Informe del Secretari General sobre la Prevenció dels Conflictes Armats. Adoptat per l'Assemblea General. A/55/985. 7 juny 2001.

¹⁹⁵ El Document Final de la Cimera Mundial del 2005 atorga a la comunitat internacional el deure de recolzar les Nacions Unides perquè estableixin una capacitat d'"alerta a temps" (*early warning*), encàrrec molt relacionat amb la voluntat que la resposta a l'amenaça o a la comissió d'aquests quatre crims sigui "al moment i de forma decisiva" (*timely and decisive manner*) ja sigui per prevenir-los o per a aturar-los.

prèviament) i si les autoritats estatals estan fracassant en la seva responsabilitat. En aquest sentit, no diu que calgui el seu consentiment i per això s'entén que precisament es pot fer sense aquest.

Pel que fa al **subjecte a protegir**, no hi ha una limitació a la població civil, sinó que s'ha d'entendre com a referit al global de la població sense distincions i, evidentment, incloent també els no nacionals. Aquesta és una diferència substancial amb el règim internacional de Protecció de Civils (PoC – *Protection of Civilians*) iniciat uns anys abans, que se centra en la població civil.

Quant als **crims** dels quals s'ha de protegir la població, el Document Final se cenyeix claríssimament a quatre crims concrets, essent un *numerus clausus*: genocidi, neteja ètnica, crims contra la humanitat i crims de guerra. I no fa cap referència a si han de ser o no massius. En cap cas sembla que es pugui tractar d'una llista oberta a la inclusió en el futur d'altres situacions. Conseqüentment, i aquesta és una diferència substancial amb la proposta inicial del 2001, no està incloent altres supòsits que sí que estaven contemplats a l'informe de la ICISS, com la fam o les catàstrofes naturals, ni altres crims contra els drets humans. Valorem aquest aspecte a l'apartat segon del capítol quart. En tot cas, el que sí que queda clar, i aquesta és una altra diferència amb la política de Protecció de Civils (PoC), és que es pot tractar de crims comesos tant en temps de pau com en temps de guerra, mentre que la PoC restringeix la protecció a civils als casos de conflicte armat.

Pel que fa a les **mesures** per a aconseguir aquesta protecció, s'hi diu que han de ser aquelles “necessàries” i “apropiades”, i que han d'incloure la prevenció. En aquest aspecte, doncs, la lletra no clarifica a quin tipus de mesures fa referència l'acord. A més a més, referint-se a què cal incloure la prevenció, no esmenta explícitament els altres dos moments, la reacció i la reconstrucció. Això no vol dir, però, que *a priori* aquestes restin excloses.

5. Evolució ulterior en documentació de Nacions Unides (2005 – 2015)

5.1. Resolucions del Consell de Seguretat i de l'Assemblea General sobre la Responsabilitat de Protegir

En primer lloc cal tenir en compte la S/RES/1674 (2006), adoptada pel Consell de Seguretat el 28 d'abril del 2006, sobre la protecció de la població civil als conflictes armats, i especialment dels grups de població més vulnerables, ja que és la primera que fa una referència oficial a la responsabilitat de protegir. Concretament, al seu paràgraf 4 “reafirma allò establert als paràgrafs 138 i 139 del Document Final de la Cimera Mundial de 2005 respecte de la responsabilitat de protegir les poblacions del genocidi, els crims de guerra, la depuració ètnica i els crims de lesa humanitat”.

La Resolució A/RES/63/308 de l'Assemblea General de Nacions Unides, adoptada el 14 setembre de 2009, es va limitar a prendre nota tant de l'informe del 2009 sobre protecció de civils del Secretari General de Nacions Unides, Ban Ki-moon, com del debat que se'n feu a l'Assemblea General¹⁹⁶. És breu i simple, però va suposar acordar el mínim indispensable i recull el compromís dels estats de continuar valorant com cal implementar la Responsabilitat de Protegir. Va ser fins i tot una mica inesperat arribar a un consens per a adoptar aquesta resolució, després de tres dies de debat.

Poc després, la S/RES/1894 del Consell de Seguretat sobre protecció de civils, adoptada l'11 de novembre de 2009, també reafirma “les disposicions rellevants del Document Final de la Cimera Mundial en relació a la protecció de civils als conflictes armats, incloent els paràgrafs 138 i 139 sobre la responsabilitat de protegir les poblacions de genocidi, crims de guerra, neteja ètnica i crims contra la humanitat”.

Pel que fa a la problemàtica de l'armament petit i les armes lleugeres, tant la resolució S/RES/2127 del 26 de setembre de 2013 com la S/RES/2220 del 22 de maig de 2015

¹⁹⁶ A/RES 63/308, 14 de setembre de 2009: *The responsibility to protect. The General Assembly, Reaffirming its respect for the principles and purposes of the Charter of the United Nations, Recalling the 2005 World Summit Outcome, (1) especially paragraphs 138 and 139 thereof, 1. Takes note of the report of the Secretary-General (2) and of the timely and productive debate organized by the President of the General Assembly on the responsibility to protect, held on 21, 23, 24 and 28 July 2009, (3) with full participation by Member States; 2. Decides to continue its consideration of the responsibility to protect.*

també incorporen la Responsabilitat de Protegir entre els seus fonaments, quan reconeixen que el mal ús d'aquesta mena d'armes ha tingut com a conseqüència la comissió de greus crims. En aquest sentit, ambdues es reafirmen en les “disposicions rellevants del Document Final de la Cimera Mundial del 2005 respecte la protecció de civils als conflictes armats, incloent els paràgrafs 138 i 139 quant a la responsabilitat de protegir les poblacions de genocidi, crims de guerra, neteja ètnica i crims contra la humanitat”.

Finalment, hi ha diverses resolucions del 2014 i del 2015 que, tractant de les amenaces a la pau i a la seguretat internacionals, com el risc de genocidi, les armes lleugeres o el terrorisme, tenen en comú que exposen com a fonament la responsabilitat primària dels estats de protegir la població que hi ha al seu territori dels crims de genocidi, crims de guerra, neteja ètnica i crims contra la humanitat i la majoria posen l'èmfasi en la necessitat tant de prevenir com d'aturar els atacs contra la població civil. A més a més, també reivindiquen el paper dels Assessors Especials del Secretari General en la Prevenció del Genocidi i la Responsabilitat de Protegir i la seva missió d'actuar com un mecanisme d'alerta precoç per tal de prevenir el genocidi, però també els crims de guerra, els crims contra la humanitat i la neteja ètnica¹⁹⁷.

5.2. Informes anuals del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir i posteriors diàlegs interactius

5.2.1. Primer informe (2009): *Implementing the Responsibility to Protect*

Amb aquest informe, tres anys i mig després de la Cimera Mundial on es va aprovar el compromís polític dels estats amb la Responsabilitat de Protegir, el Secretari General fa una primera aproximació als elements que caldria tenir en compte per a traduir aquesta

¹⁹⁷ S/RES/2150 del 16 d'abril de 2014, sobre la prevenció del genocidi, S/RES/2170 del 15 d'agost de 2014 sobre les amenaces a la pau i a la seguretat internacionals causades pel terrorisme, la S/RES/2171 del 21 d'agost de 2014, sobre prevenció de conflictes i la S/RES/2185 del 20 de novembre sobre la policia a les operacions de manteniment de la pau de Nacions Unides.

voluntat política en fets i en una realitat¹⁹⁸. La contribució més notable que fa és la d'establir que la Responsabilitat de Protegir té tres pilars (aspecte que desenvolupem al capítol següent), delimitant quines responsabilitats té cada actor en prevenir o aturar la comissió dels crims que aquesta comprèn: el primer pilar és la responsabilitat primària de cada estat de protegir la seva població; el segon, la responsabilitat de la comunitat internacional i de cada estat d'assistir els altres perquè puguin protegir la seva població; el tercer és la responsabilitat de la comunitat internacional d'actuar, si l'estat en qüestió no pot o no vol protegir la seva població.

Per això exhorta l'Assemblea General a desenvolupar estratègies d'actuació en el marc del segon pilar, el de l'assistència internacional i formació de capacitats, i a revisar periòdicament quina ha estat l'evolució dels estats membres en la implementació de la Responsabilitat de Protegir. A més a més, redacta una primera i esquemàtica aportació sobre què s'ha d'entendre per alerta i avaluació precoces, aspectes que desenvoluparà a l'informe següent..

Al cap d'uns mesos, el juliol de 2009, 94 estats (Espanya no hi va participar) representant 180 estats van assistir al primer debat o diàleg interactiu que l'Assemblea General va tenir respecte la Responsabilitat de Protegir. A més a més d'allò acordat, segons la Coalició Internacional d'ONGs per la Responsabilitat de Protegir s'hi fan sis aportacions "constructives" i unes altres sis que qualifica de "crítiques no raonables" perquè considera que no ajuden al debat¹⁹⁹, classificant les observacions i dubtes que s'hi van plantejar. Aquí proposo una classificació més objectiva, classificant les contribucions entre crítiques, elogis, acords.

TAULA 4: Contribucions dels estats, organitzacions internacionals i ONG's al primer debat sobre la Responsabilitat de Protegir, juliol 2009.

Tema	Crítica	Elogi	Acords
<i>Naturalesa Responsabilitat de</i>	És simplement un canvi de nom de la intervenció	No és una nova norma, però és una manera tant d'evitar les intervencions	La Responsabilitat de Protegir no és una nova norma de dret internacional

¹⁹⁸ Primer informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir: *Implementing the responsibility to protect*. Adoptat per l'Assemblea General. A/63/677. 12 gener 2009.

¹⁹⁹ INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. *Implementing the Responsibility to Protect. The 2009 General Assembly Debate: An Assessment*. 1 de setembre de 2009. Disponible a internet: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/2522-report-by-the-global-centre-for-r2p-the-2009-general-assembly-debate-an-assessment->

<i>Protegir</i>	humanitària. No és una norma i vulnera els principis de la Carta de Nacions Unides. Atorga noves prerrogatives als estats més forts per a atacar militarment els que no estiguin alineats.	unilaterals no autoritzades pel Consell de Seguretat (que sí que es donen a les intervencions humanitàries), com de reforçar les multilaterals amb acord del Consell de Seguretat.	sinó que es basa en dret preexistent que ja obliga els estats, tant pel que fa a l'obligació de prevenir i aturar els crims estipulats, com pel que fa a l'ús de la força. A més a més, el compromís i deure legal de lluitar contra els quatre crims específics és un exercici de responsabilitat de cada estat envers la seva població. La Responsabilitat de Protegir és una expressió més de la sobirania.
<i>Coherència i consistència en la implemenciació</i>	Manca solidesa, el Consell de Seguretat moltes vegades mostra ambigüïtat en la lluita contra aquest tipus de crims massius.		L'aplicació de la Responsabilitat de Protegir ha de ser molt més consistent i coherent, i no selectiva, és a dir, no ha de deixar de banda casos on es podria aplicar.
<i>Paper del Consell de Seguretat</i>	Ha de ser l'Assemblea General, i no el Consell de Seguretat, qui decideixi una intervenció militar perquè aquesta sigui veritablement col·lectiva.	És la pròpia Carta de Nacions Unides la que estipula que el Consell de Seguretat és l'òrgan autoritzat per garantir la pau i la seguretat internacionals, també mitjançant l'ús de la força.	Cal una reforma del Consell de Seguretat on es restringeixi el dret de vet si es dona un dels quatre crims de la Responsabilitat de Protegir, i que l'Assemblea General tingui un paper més reforçat.
<i>Ús de la força</i>	Una intervenció militar estrangera no consentida per l'estat afectat vulnera els principis de no ingerència, el de sobirania nacional i el d'integritat territorial.	Una acció militar és legal segons la Carta de Nacions Unides si és acordada pel Consell de Seguretat en base al capítol VII, argüint motius d'amenaça a la seguretat i la pau internacionals.	Cal seguir discutint sobre la implementació del tercer pilar i la seva part més controvertida, l'ús de la força. Falta assolir un consens sobre els criteris per a l'ús de la força.
<i>Tres Pilars</i>		La classificació de la Responsabilitat de Protegir en tres pilars és molt clarificadora.	S'ha de pensar en les tres fases d'actuació com a molt més entrelligades i s'ha d'emfatitzar la importància de la prevenció i els mecanismes d'alerta precoç. S'ha d'aprofundir en el quan i el com cal aplicar les diferents mesures de cada un dels tres pilars.
<i>Organitzacions regionals</i>			Cal més cooperació amb organitzacions regionals.
<i>Altres eines existents</i>			Cal que tots els estats firmin i ratifiquin l'Estatut de

			Roma.
			S'han d'enfortir els sistemes legals domèstics i la bona governança arreu del món perquè són elements que prevenen la violència i els conflictes, així com els programes d'assistència entre estats, per tal d'incrementar les seves capacitats de prevenció.
<i>Prevenció i causes</i>	La prevenció ha de ser la part més important i ha d'incloure mesures estructurals de desenvolupament econòmic i social i sobretot combatre la desigualtat, la fam i la pobresa.	És positiu limitar el focus als quatre crims indicats per tal de garantir l'efectivitat de la responsabilitat de protegir.	No s'ha d'ampliar l'espectre de crims que contempla la Responsabilitat de Protegir i no s'ha de tornar a discutir allò ja acordat a la Cimera del 2005. La prevenció i els mecanismes d'alerta precoç són la prioritat.

Elaboració pròpia

Font: Informe elaborat per la Coalició Internacional d'ONGs per la Responsabilitat de Protegir sobre el debat plenari de l'Assemblea General respecte la Responsabilitat de Protegir, celebrat el 15 de setembre de 2009.
(Disponible a: <http://www.responsibilitytoprotect.org>)

A més a més, van sorgir tres propostes que van generar cert consens: cal enfortir la capacitat de reacció ràpida per a intervenir militarment, cal enfortir forces militars regionals per tal que puguin fer desplegaments preventius i s'ha de reforçar la *Peacebuilding Commission* (PBC) i la *Peacebuilding Support Office* (PBSO). I una altra amb un suport més reduït: en la línia del que havia proposat la ICISS al seu informe sobre la Responsabilitat de Protegir, uns quants països van proposar que els membres permanents del Consell de Seguretat s'abstinguin d'utilitzar el seu dret de vet a l'hora de decidir actuar si s'estan cometent els crims previstos a la Responsabilitat de Protegir.²⁰⁰

En general, doncs, el consens va ser majoritari a l'hora de valorar positivament la principal contribució del Secretari General amb aquest primer informe, la classificació

²⁰⁰ Els països anomenats "5 petits" (Costa Rica, Jordània, Liechtenstein, Singapur i Suïssa) van elaborar la proposta de resolució A/66/L.42/Rev.1 "*Enhancing the accountability, transparency and effectiveness of the Security Council*", amb data 3 de maig de 2012, per a sotmetre a l'Assemblea General, on entre les mesures proposades hi inclouen que els membres permanents del Consell de Seguretat s'abstinguessin d'exercir el seu dret a vet a les accions adreçades a prevenir o aturar genocidi, crims de guerra o crims contra la humanitat ("*refraining from using a vet to block Council action aimed at preventing or ending genocide, war crimes and crimes against humanity.*"). És a dir, els crims tant de la Responsabilitat de Protegir com els sotmesos a la Cort Penal Internacional. Malauradament, la van retirar abans que es pogués votar per les discussions que estava provocant.

de la Responsabilitat de Protegir en tres pilars i la importància de la prevenció i l'alerta precoç²⁰¹.

Refermar que la Responsabilitat no és una nova norma de dret internacional sinó que es basa en dret preexistent i cenyir-se a allò acordat ja a la cimera del 2005 (negant així també la possibilitat d'ampliar l'espectre de crims incloses) també va ser una postura àmpliament majoritària, destacant que allò més necessari és progressar en el debat sobre com i quan s'ha d'aplicar la Responsabilitat de Protegir, especialment pel que fa a la implementació del tercer pilar i el seu aspecte més controvertit, l'ús de la força. I és que aquest és l'aspecte entorn el qual giren les principals crítiques i discussions, la intervenció militar estrangera sense el consentiment de l'estat receptor. En canvi, la protecció i la reconstrucció, així com la cooperació per enfortir les capacitats de cada estat per tal que pugui fer front a les amenaces al seu territori, es tracta d'aspectes força compartits entre tots els estats membres presents, siguin més o menys crítics amb la Responsabilitat de Protegir. Un aspecte rellevant que analitzem al capítol següent, a l'apartat de la prevenció, és el debat entorn la dimensió i l'abast que les mesures de prevenció han de tenir i com es relacionen les mesures estructurals de prevenció de conflictes amb les mesures de prevenció de qualsevol dels quatre crims inclosos a la Responsabilitat de Protegir.

5.2.2. Segon informe (2010): *Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect*

Aquest informe²⁰² se centra en dues de les qüestions claus que el primer informe ja va identificar, que són l'alerta precoç i l'avaluació, alguns aspectes de les quals ja van ser inclosos en un annex al darrer informe.

En primer lloc enumera les quatre funcions principals que l'Assessor Especial del Secretari General en la Prevenció de Genocidi té a l'hora de prevenir-lo:

²⁰¹ La Xina, tot i així, qüestionà que l'acord del 2005 inclogués l'establiment de majors capacitats d'alerta precoç per a Nacions Unides.

²⁰² Segon informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir. *Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect*. Adoptat per l'Assemblea General. A/64/864, 14 juliol 2010.

- a) Recollir informació a través del sistema de Nacions Unides sobre violacions serioses o massives de drets humans i de dret internacional humanitari d'origen racial o ètnic que, si no s'aturen, poden comportar actes de genocidi.
- b) Informar-ne el Secretari General i, a través d'ell, el Consell de Seguretat, actuant així com un mecanisme d'alerta precoç.
- c) Fer recomanacions al Consell de Seguretat, a través del Secretari General, sobre accions per a prevenir o aturar un genocidi.
- d) Establir un lligam amb el sistema de Nacions Unides en activitats de prevenció de genocidi i enfortir la capacitat de l'organització d'analitzar i gestionar la informació al respecte.

I acte seguit identifica quines han estat les millores però sobretot quins són encara els obstacles i els passos que caldria prendre per a millor el sistema de recollida d'informació i avaluació contínua de situacions concretes on hi ha signes d'alarma (veure quart capítol).

Cal destacar que aquest informe anual és sensiblement inferior tant en volum (són vuit pàgines, mentre que l'anterior en tenia més de trenta) com en contingut, en el sentit que no fa aportacions massa innovadores sinó que simplement constata un dèficit persistent i identificat en l'avaluació de les Nacions Unides en les massacres dels anys noranta pel que fa a la recollida i anàlisi eficaç de la informació que considera pot contribuir a prevenir la comissió de crims d'aquesta magnitud. I, de nou, posa l'èmfasi en la necessitat de recollir informació prèvia contrastada i veraç, i de forma precoç, que permeti prendre decisions sobre quines mesures és millor implementar per tal d'evitar o aturar la comissió de crims de guerra, crims contra la humanitat, genocidi o neteja ètnica.

Al diàleg interactiu de l'Assemblea General, celebrat el 9 d'agost del mateix any (en aquest cas, enlloc de destinar-hi 3 dies com l'any anterior es va programar per a fer-ho en un de sol) hi van participar 42 estats membres, amb la notable absència de Rússia (i Espanya tampoc hi va participar) i amb representants de dues organitzacions regionals, la Unió Europea i la Unió Africana. A més a més de refermar una vegada més les idees bàsiques sobre la Responsabilitat de Protegir, van reflexionar sobre les dificultats de passar de l'anàlisi a l'acció.

5.2.3. Tercer informe (2011): *The Role of Regional and Sub-Regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect*

Al debat interactiu de l'any anterior ja es va posar damunt la taula l'interès dels estats membres per analitzar el paper de les organitzacions regionals i subregionals, especialment com a font d'informació precoç.

En aquest tercer informe el Secretari General²⁰³, que té lloc uns mesos després de la primera intervenció militar estrangera emparada en la Responsabilitat de Protegir, a Líbia, fa referència a l'aplicació dels principis de la responsabilitat de protegir en cada un dels tres pilars, però sense aportar pràcticament cap proposta nova respecte el que el primer informe ja havia identificat com a possibilitats d'implementació. Basant-se en l'experiència dels tres anys anteriors, fa referència a una dotzena de casos en els quals afirma que hi ha hagut acords regionals i/o subregionals amb Nacions Unides amb l'objectiu de fer front a les amenaces que existien, enumerant només la meitat d'ells (Kirguizistan, Guinea, Costa d'Ivori, Líbia, Sudan i Síria).

En definitiva, l'informe considera que és necessari incrementar la cooperació regional²⁰⁴, fonamentant-ho en el fet que, davant d'un cas concret, els estats i organitzacions de la societat civil que estan més pròxims tenen accés a una informació més detallada, així com un coneixement més ric de la situació. Però no només, el Secretari General va més enllà i proposa que l'operacionalització del principi de la Responsabilitat de Protegir es faci no de manera global, sinó regió per regió.

Només cinc dies després de la publicació de l'informe tingué lloc durant un dia el diàleg interactiu informal en el marc de Nacions Unides per a discutir-lo. En aquesta ocasió hi van participar quaranta-tres estats membres, la Unió Europea, la Unió Africana i la Comunitat Caribenya, a més de quatre organitzacions civils, que foren les úniques a

²⁰³ Tercer informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir. *The Role of Regional and Sub-Regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect*. Adoptat per l'Assemblea General. A/65/877 – S/2011/393, 27 juny 2011.

²⁰⁴ A l'informe especifica que fins al moment les relacions són fluïdes amb la Unió Africana, l'Alt Comissionat per les Minories Nacionals de l'OSCE, la Unió Europea i la Conferència Internacional de la Regió dels Grans Llacs. Per contra, especifica que estan encara en un estadi inicial les relacions amb ASEAN, ECOWAS, amb l'Autoritat Inter-governamental pel Desenvolupament (IGAD), amb la Lliga dels Estats Àrabs i amb l'Organització d'Estats Americans. (paràgraf 40, pàgina 12).

criticar que hi hagués hagut tan poc marge de temps entre la publicació de l'informe i el debat. És el primer que se celebra després de l'actuació internacional tant a Líbia com a Costa d'Ivori, i no es pot deduir de les intervencions dels representants dels estats que aquests disminuïssin el seu suport a la Responsabilitat de Protegir. De fet, només Cuba, Veneçuela i Pakistan van pressionar perquè abans de tornar a aplicar la Responsabilitat de Protegir es facin més discussions sobre el seu marc teòric.

La majoria de representants d'estats i organitzacions regionals van coincidir a considerar que el paper de les organitzacions regionals, especialment en la prevenció i en l'alerta precoç, és cabdal, sobretot perquè a vegades són les que poden aconseguir major informació, traçar una estratègia més encertada i, alhora, tenir millors resultats, gràcies a la proximitat. Tot i així, Francis Deng va alertar també sobre el fet que les disputes per l'hegemonia regional o subregional també podien ser font de conflicte, i que els problemes de capacitat també s'esdevenen perquè malgrat les bones intencions una regió o subregió pot no tenir els mitjans suficients per a dur a terme la seva responsabilitat.

Molts estats també van insistir en la necessitat d'augmentar la cooperació regional, especialment pel que fa a compartir bones pràctiques, lliçons apreses i informació, i també la coordinació a l'hora d'implementar sancions. També diversos estats van apuntar la necessitat de millorar la coordinació entre la dimensió regional i la global, especialment la relació de les organitzacions regionals amb el Consell de Seguretat, amb l'Oficina Conjunta de Prevenció de Genocidi i Responsabilitat de Protegir i amb la Comissió de *Peacebuilding*.

De la mateixa manera que a nivell mediàtic la intervenció a Líbia no va contribuir a desmuntar la idea segons la qual la Responsabilitat de Protegir no és gaire diferent de la intervenció militar estrangera, al debat entre els representants dels estats en el debat informal interactiu també s'hi identifica certa preocupació respecte el com es va aplicar la S/RES/1973 (2001) del Consell de Seguretat. Diversos representants estatals, així com el de la UE, van donar suport a la proposta del Secretari General de posar l'èmfasi en l'anàlisi del tercer pilar a l'informe i posterior debat de l'any següent justament perquè hi havia la percepció que després de la implementació de la Responsabilitat de Protegir a Líbia hi ha la necessitat de clarificar diversos aspectes. De les intervencions

dels estats es desprèn que com a mínim hi ha la necessitat de debatre i arribar a acords en els següents temes: com s'operativitza el tercer pilar; quan i com cal fer ús de la força evitant que se n'abusi; com es pot avaluar que les mesures pacífiques no són adequades; quin és el paper que les organitzacions regionals hi han de jugar; i com se'n fa una aplicació consistent a diferents crisis compatible amb l'anàlisi cas per cas, evitant que aquesta simplement depengui de la selecció per part dels membres permanents del Consell de Seguretat, amb el risc del doble raser. Però només quatre estats (Mèxic, Singapur, Suïssa i Austràlia) van demanar que el Consell de Seguretat eviti fer servir el dret de vet en cas que s'estiguin cometent crims massius.

5.2.4. Quart informe (2012): *Timely and Decisive Response*

El Secretari General ja en suggerí la temàtica a l'informe anterior, precisament uns mesos després de la intervenció militar a Líbia al febrer de 2011. Llavors proposà elaborar una anàlisi dels esforços utilitzats fins al moment per a utilitzar totes les eines dels capítols VI, VII i VIII, més enllà de l'ús de la força militar, en la implementació del tercer pilar, però el que l'informe²⁰⁵ finalment fa és un repàs al ventall d'eines que ofereixen els capítols VI, VII i VIII de la Carta de Nacions Unides a l'abast per tal d'implementar el tercer pilar, recordant en tot moment que no es tracta de pilars seqüencials i que el tercer pilar tant pot tenir lloc en el moment de la prevenció com en el de la reacció o la reconstrucció, és a dir, en qualsevol de les tres fases. A més a més, insisteix en un aspecte ja tractat l'any anterior, la importància de la col·laboració local i regional en la implementació de la Responsabilitat de Protegir.

Aquest informe reflecteix la preocupació, creixent a partir de la intervenció a Líbia, per superar la identificació de la Responsabilitat de Protegir amb la intervenció militar estrangera. I també per justificar en certa manera una aplicació selectiva d'aquest principi²⁰⁶, defensant que la tendència general de les decisions del Consell General ha

²⁰⁵ Quart informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir. *Timely and Decisive Response*. Adoptat per l'Assemblea General. A/64/874 – S/2012/578, 25 juliol 2012.

²⁰⁶ La primera de les cinc lliçons que el Secretari General afirma que cal aprendre de l'experiència fins al moment és que “cada situació és diferent” i que per això “seria contraproduent intentar aplicar aquests principis de manera idèntica a totes les situacions” (pàg 6).

estat augmentar el seu compromís responnent a situacions on hi ha violacions de drets humans.

Un últim apartat previ a les conclusions és el dedicat establir una posició respecte al concepte de la “*Responsibility while protecting - RWP*” (Responsabilitat a l’hora de protegir), proposta formulada pel Brasil el novembre del 2011 en el marc de l’Assemblea General²⁰⁷. A grans trets, la proposta del Brasil es tracta d’un seguit de recomanacions que volen contribuir a una específica operacionalització del concepte de la Responsabilitat de Protegir: prioritzar la prevenció i disminuir amb la diplomàcia el risc que esclati un conflicte armat; exhaurir totes les vies pacífiques possibles per a protegir la població civil, entenent que l’aplicació dels tres pilars ha de ser seqüencial; intentar que l’ús de la força produeixi el mínim de violència i inestabilitat possible i que, en tot cas, mai generi més mal del que pretenia prevenir (*do no harm*); que l’acció sigui assenyada, proporcionada i limitada als objectius establerts pel Consell de Seguretat i que no inclogui aspectes que no pot incloure, com el canvi de règim, i que es millorin els procediments del Consell per tal de supervisar i avaluar la forma en què les resolucions s’interpreten i s’apliquen per així assegurar la responsabilitat en la protecció. Són aspectes que ens recorden els criteris per a l’ús de la força armada que ja establia el document de la ICISS, els antecedents dels quals es remunten a la teoria de la guerra justa, i que és rellevant destacar que no es varen incorporar al document final del 2005.

La postura més estesa entre els estats ja en la discussió informal del febrer del 2012 fou la de donar la benvinguda a la contribució brasilera, però, alhora, advertint que no estaven disposats a reobrir el debat d’allò ja acordat al 2005. És a dir, que entenien que el Brasil feia una proposta de naturalesa operativa i no conceptual, i bàsicament relativa a les preocupacions derivades de l’ús de la força. És a dir, que la gran majoria d’estats i

²⁰⁷ La presidenta del Brasil Dilma Roussef es va referir al setembre del 2011 a la “Responsabilitat durant la protecció” (RWP) al seu discurs d’obertura de l’Assemblea General de Nacions Unides, insistint en què l’ús de la força sempre ha de ser l’últim recurs: “*Much is said about the responsibility to protect; yet we hear little about responsibility in protecting. These are concepts that we must develop together*”. (http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/BR_en_0.pdf). Dos mesos després, la representant del Brasil Maria Luiza Ribeiro Viotti introduí de nou la idea en el marc del 12è debat obert del Consell de Seguretat sobre la protecció de civils mitjançant una nota de concepte. Aquesta nota de concepte sobre la RWP es discutí també el mes de febrer del 2012 en una reunió informal que organitzà la missió permanent del Brasil a Nacions Unides. *Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept. Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*. A/66/551–S/2011/701. (<http://www.globalr2p.org/media/files/concept-paper-rwp.pdf>).

també la Unió Europea van rebutjar-ne la proposta d'establir una seqüència entre els tres pilars, que potser és la proposta més concreta que es desprèn del concepte de la RWP²⁰⁸. També s'hi va manifestar contrària la coalició internacional d'ONG's per la Responsabilitat de Protegir (ICRtoP). Segons aquesta xarxa civil, reestructurar els pilars i donar-los un ordre cronològic dificultaria poder prendre decisions que en el moment d'actuar són urgents i requereixen flexibilitat²⁰⁹. Pel que fa a l'altra proposta concreta, la d'establir uns mecanismes de control i avaluació per a l'ús de la força, va ser ben rebuda però es va demanar que es treballés en la seva concreció.

El Secretari General al seu informe, malgrat que dóna la benvinguda al debat iniciat pel Brasil, fa tres afirmacions contundents: d'una banda, reitera que des que va néixer el concepte de la Responsabilitat de Protegir, l'èmfasi s'ha posat en la prevenció més que en la reacció. Cal tenir en compte, però, que aquesta suposada preferència s'ha donat bàsicament a nivell de textos i declaracions, i encara és aviat per concloure que efectivament la prevenció ha estat la preferència a l'hora d'implementar la Responsabilitat de Protegir. Probablement, la del Brasil ha estat fins al moment la contribució estatal amb més ressò, i n'és una prova que el aquest informe del Secretari General li dediqui dues pàgines i mitges de les setze que en té. També cal tenir en compte que en bona mesura es tracta d'una reacció a la implementació de la S/RES/1973 del Consell de Seguretat a Líbia el febrer del 2011 i les crítiques que aquesta va provocar.

D'una altra banda, el Secretari General afirma que “les mesures coercitives no es poden deixar de banda de la nostra estratègia comprensiva, ni tampoc se'n pot limitar el seu ús només als moments en què totes les altres mesures s'han intentat i han resultat ser

²⁰⁸ Elements for a possible EU Statement Informal GA discussion on “Responsibility while protecting” hosted by the Permanent Mission of Brazil in the presence of the Minister of External Relations Patriota New York, 21 February 2012: “*Just as there is no automatism to move from one pillar to the other, there can be neither a prioritization of action under one pillar over another, nor a chronological sequencing between them*”. Disponible a internet: <http://responsibilitytoprotect.org/EU%20speaking%20elements%20Responsibility%20while%20Protecting.pdf>

²⁰⁹ Discussió informal sobre la proposta de Brasil, febrer 2012. Intervenció de Megan Schmidt: “*the chronological sequencing of the three pillars would risk impeding timely and decisive action by limiting the array and flexibility of measures available and establishing required actions to be taken regardless of the needs of those under threat of mass atrocities*”. Disponible a internet: http://responsibilitytoprotect.org/ICRtoP%20Statement%20for%20Informal%20Discussion%20on%20RWP_21%20February.pdf

inadequades”. De fet, com remarca ell mateix, aquesta interpretació suposaria imposar un límit a la pròpia Carta de Nacions Unides, ja que l’article 42 permet fer servir mesures amb ús de la força no només si es considera que les de l’article 41 han estat inadequades, sinó també si es valora que ho serien, sense necessitat d’haver-ho provat. I, finalment, basant-se en el fet que cada situació és diferent, insisteix una vegada més en què no és desitjable que existeixi una plantilla o un guió ni per a decidir ni per a aplicar i implementar la Responsabilitat de Protegir, diluint un cop més la pretesa voluntat inicial de l’Assemblea General de superar qualsevol indicatiu d’incoherència o inconsistència en les vies d’implementació d’aquest principi emergent a diferents casos que podrien perfectament respondre a un mateix esquema.

L’informe conclou que la implementació de la Responsabilitat de Protegir continua sent controvertida, especialment pel que fa a l’ús de mesures coercitives i al tercer pilar, i malgrat que existeixen diverses mesures no-coercitives en el mateix tercer pilar. Admet que l’ús de la força ha de ser un últim recurs, reivindicant, però, que a vegades és la resposta adequada i que, per tant, cal reconèixer la necessitat de les mesures del Capítol VII de la Carta de Nacions Unides.

Al diàleg interactiu que va tenir lloc el 5 de setembre de 2012 hi van participar 56 estats membre, la Unió Europea i dues organitzacions de la societat civil. Un dels aspectes més rellevants és que van confirmar que entenen els tres pilars de la Responsabilitat de Protegir com a no seqüencials, descartant així, una altra vegada, com ja havien fet uns quants estats al debat informal que Brasil organitzà uns mesos abans, un element fonamental de la proposta sud-americana. D’altra banda, la majoria van valorar positivament el fons d’aquesta proposta en tant que es tracta d’una contribució necessària al debat encara pendent sobre com implementar de manera efectiva els mandats que inclouen l’ús de la força militar, procurant que en qualsevol cas les mesures siguin proporcionals i hi hagi un retiment de comptes, i també perquè reitera la urgència de prioritzar les mesures de prevenció per davant de les de resposta. En aquest sentit, els estats també van valorar positivament la proposta del Secretari General de declarar el 2012 l’Any de la Prevenció²¹⁰.

²¹⁰ THE STANLEY FOUNDATION. Let’s make 2012 the “Year of Prevention”. An excerpt of remarks by the UN secretary-general at “R2P: The Next Decade,” a conference held in January by the Stanley Foundation, the Carnegie Corporation of NY, and the MacArthur Foundation. Disponible a internet: <http://www.stanleyfoundation.org/articles.cfm?id=724>

Les conclusions del debat es poden resumir en: prevenir aquests quatre crims és preferible a reaccionar-hi; la comissió d'aquests crims amenaça efectivament la pau i la seguretat internacionals; el debat no està en quan és aplicable o no la Responsabilitat de Protegir, sinó en com cal aplicar-la (però es refereixen sobretot a la responsabilitat primària dels estats); i que cal respondre, si la prevenció fracassa, de manera decisiva i a temps, entenent que hi ha un ventall molt ampli de mesures no coercitives que cal tenir especialment en compte.

D'altra banda, durant el debat es va fer palès el malestar generat per com es va dur a terme l'operació militar a Líbia i el mal ús que es pot fer de la Responsabilitat de Protegir per a canviar règims polítics, i es va tornar a posar sobre la taula que aquest principi no es pot implementar de manera selectiva i que és necessari establir mecanismes de control i avaluació de les resolucions del Consell de Seguretat, sobretot si aquest autoritza mesures militars.

La crisi de Síria també va ser present al llarg de tota la discussió, però les múltiples intervencions cridant a aturar les massacres no van tenir suficient concreció per a parlar de mesures per aturar el vessament de sang d'un conflicte que rep un tractament clarament diferenciat respecte d'altres on la comunitat internacional ha estat més activa i fins i tot ha intervingut militarment per a aturar la comissió de crims contra la població civil.

5.2.5. Cinquè Informe (2013): *State responsibility and prevention*

Aquest cinquè informe se centra en la responsabilitat de l'estat de prevenir el genocidi, els crims de guerra, la neteja ètnica i els crims contra la humanitat així com la seva incitació²¹¹. És a dir, que es focalitza, d'una banda, en el primer pilar, el paper de l'estat i, d'una altra, en la primera fase de la protecció, la prevenció. El document de la ICISS del 2001 valorava que aquest és precisament l'aspecte principal de la Responsabilitat de Protegir. A més a més, aquest cinquè informe també té moltes connexions amb allò establert uns anys enrere, al segon informe, sobre l'alerta precoç i l'avaluació (*early*

²¹¹ Cinquè Informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir. *State responsibility and prevention*. Adoptat per l'Assemblea General. A/67/929 – S/2013/399, 9 juliol 2013.

warning and assessment), eines fonamentals de la prevenció, ja siguin responsabilitat del propi estat com de la comunitat internacional en el seu conjunt.

En concret, aquest informe analitza quines són les causes d'aquests crims i els factors de risc, identificant-ne sis: la discriminació, sigui política, social, econòmica o de gènere; la ideologia que la fomenta; la presència de grups armats; la feblesa institucional de l'estat; certs elements que comporten una imminència del risc, i la comissió d'actes ja violents que poden ser elements constitutius d'un dels quatre crims inclosos a la Responsabilitat de Protegir.

A més a més, el Secretari General també fa una revisió de quines mesures pot prendre l'estat, tant estructurals com operatives, en la fase de prevenció, contribuint a visualitzar les mesures de prevenció com la punta de llança de la implementació de la Responsabilitat de Protegir. Deixem per al capítol següent l'anàlisi de les mesures proposades. La principal novetat d'aquest informe és metodològica, ja que s'hi inclouen exemples de casos concrets que els estats, organitzacions de la societat civil i organitzacions regionals han aportat per il·lustrar les diferents propostes de mesures de prevenció.

L'11 de setembre del mateix any va tenir lloc el corresponent diàleg interactiu sobre la Responsabilitat de Protegir, on hi van participar més estats que als diàlegs dels anys anteriors, seixanta-vuit governs, vuit d'ells per primera vegada²¹². També hi va participar una organització regional, a més a més de dues organitzacions de la societat civil. I bona part del debat va consistir en intercanviar experiències pràctiques sobre programes i mesures de prevenció a nivell nacional dels crims inclosos a la Responsabilitat de Protegir.

Com a les edicions anteriors, la gran majoria dels estats representants van reiterar el seu compromís amb la Responsabilitat de Protegir, mentre una minoria va insistir en què cal definir millor el concepte abans d'entrar en com s'ha de fer operatiu. Respecte l'abast de la Responsabilitat de Protegir i els temors d'alguns representants governamentals que es pugui obrir a altres crims o que pugui permetre accions militars unilaterals, va quedar

²¹² Tailàndia, Paraguai, Montenegro, Letònia, Finlàndia, Bielorrússia, Papua Nova Guinea i Togo.

clar que cap de les dues opcions és possible, alhora que es va insistir en què l'ús de la força és només una de les diferents eines que es poden utilitzar, essent les no militars preferibles. En aquest sentit, diversos estats van posar l'èmfasi en la necessitat de vincular la prevenció amb el desenvolupament, fent front especialment a la pobresa. En aquest debat alguns estats van insistir en la necessitat de vetllar pel retiment de comptes de les mesures de resposta internacional, vinculant-ho a la proposta de dos anys enrere del Brasil sobre la "responsabilitat a l'hora de protegir".

Finalment, el conflicte armat de Síria va ocupar bona part del debat, i la major part dels representants estatals van advocar per una solució política a la crisi com l'únic mitjà per a protegir la població d'atrocitats futures, és a dir, que no es van centrar en com es podria actuar les que en el moment s'estaven cometent. Tot i així, França va proposar que els membres permanents del Consell de Seguretat es comprometessin a no usar el dret de vet a situacions on algun dels crims inclosos a la Responsabilitat de Protegir estan tenint lloc o són imminents.

5.2.6. Sisè informe (2014). *Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect*

El Secretari General s'ocupa del segon pilar de la Responsabilitat de Protegir en aquest informe de l'estiu del 2014²¹³, és a dir, de l'assistència que la comunitat internacional ha de prestar als estats per tal que puguin dur a terme la Responsabilitat de Protegir la seva població, és a dir, sobretot per a la fase de la prevenció, evitant així la implementació del tercer pilar.

El Secretari General estableix tres nivells de risc que permeten identificar situacions on és possible que es cometi algun dels quatre crims compresos a la Responsabilitat de Protegir: el primer és aquell on hi ha un o més factors de risc, com són un conflicte armat, violacions serioses dels drets humans o del dret humanitari o instigacions a cometre'n. El segon nivell és on ja existeixen amenaces concretes com una crisi política

²¹³ Sisè informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir. *Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect*. Adoptat per l'Assemblea General. A/68/947 – S/2014/449, 11 juliol 2014.

o l'exclusió d'un grup social particular. Finalment, el tercer nivell és el de la imminència, perquè ja hi ha una escalada de violència i violacions greus de drets humans. Quan l'assistència requerida és urgent, ja no són vàlides estratègies de prevenció precoç, sinó que llavors han de ser mesures més directes que continguin la comissió d'aquest tipus de crims.

A més a més, el Secretari General estableix que hi ha cinc principis comuns d'assistència sota el segon pilar: a) garantir que el procés és liderat nacionalment; b) construir un compromís mutu; c) no fer mal; d) prioritzar la prevenció, i e) ser flexible. Pel que fa a qui ha de dur a terme aquesta assistència, qui és responsable d'exercir el segon pilar, el Secretari General hi inclou una gran diversitat d'actors, que va des dels estats veïns, que en les seves relacions bilaterals poden incidir en un o altre sentit, fins a diferents òrgans de Nacions Unides o altres organitzacions internacionals, com el Tribunal Penal Internacional o el Banc Mundial, a més a més d'organitzacions regionals i fins i tot el sector privat o les organitzacions de la societat civil.

Al capítol següent és on detallem les especificitats del segon pilar de la Responsabilitat de Protegir i analitzem les diferents formes d'assistència que es proposen, però en aquest epígraf és rellevant destacar els reptes que el Secretari General subratlla que existeixen i les recomanacions que fa. Quant als reptes, és rellevant que destaquï que els estats fins al moment han demostrat molt poca voluntat política de fer operativa la prevenció, ja que la gran majoria d'accions empreses pels estats continuen tenint lloc un cop la crisi ha esclatat. Pel que fa als estats que són els qui cometen els crims contra la seva població, puntualitza que l'assistència internacional es pot adreçar a d'altres actors de dins d'aquell estat, com les organitzacions de la societat civil. D'altra banda, recomana que s'incrementi la capacitat individual de cada estat per tal de poder fer front a les situacions de crisi i prevenir la comissió de crims atroços, però tot i que menciona alguns possibles mecanismes, com els processos de revisió entre iguals, els desplegament de recursos civils al territori o la diplomàcia preventiva, no aprofundeix en cap d'ells ni aporta elements nous al debat.

Pel que fa al debat interactiu que va tenir lloc el 8 de setembre de 2014, on hi van participar 67 estats membre representant-ne la veu de 83, més la Unió Europea i quatre organitzacions de la societat civil, va servir per a reiterar, una vegada més, que la

prevenció està al centre de la Responsabilitat de Protegir i que és necessària la col·laboració d'organitzacions regionals, més coneixedores de la realitat al terreny. Un aspecte rellevant és que van subratllar la connexió entre la implementació del segon pilar i el treball en d'altres àrees temàtiques, com el desarmament, el comerç d'armes o la protecció de dones i infants.

Quant als estats que mantenen una posició crítica envers aquest principi emergent, com Cuba, la República Democràtica Popular de Corea, Egipte, Malàisia i Bolívia, van expressar de nou les seves reserves pel temor que es pugui utilitzar per justificar una intervenció militar, advocant perquè la implementació es doni de manera seqüencial entre els tres pilars, aspecte ja fora de discussió per a la majoria dels estats. D'altra banda, pel que fa a l'ús del dret de vet al si del Consell de Seguretat, diversos estats, identificant-lo com un dels obstacles principals per a implementar la Responsabilitat de Protegir, van demanar que als membres permanents que el restringissin voluntàriament quan hi hagués en joc la protecció de persones davant de crims massius. En aquest aspecte també hi van insistir tant el Moviment Federalista Internacional com el Centre Global per la Responsabilitat de Protegir com la Comissió Internacional sobre la Responsabilitat de Protegir. A més a més, diversos estats van recomanar que l'Assemblea General de Nacions Unides inclogués un compromís ferm amb aquest principi a la seva agenda.

5.2.7. Setè informe (2015). *A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect*

En el desè aniversari de l'adopció formal del compromís dels estats amb la Responsabilitat de Protegir, el Secretari General va produir el seu setè informe al respecte, amb voluntat d'aprofundir en les possibilitats d'implementar aquest principi emergent a cada un dels tres pilars²¹⁴, tot i que pel que fa al desenvolupament de mesures concretes no afegix contingut rellevant respecte els informes anteriors centrats en un o altre dels tres pilars. També per identificar quins són els reptes nous per a les polítiques de protecció i proposar unes prioritats per a la dècada següent.

²¹⁴ Setè informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir. *A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect*. Adoptat per l'Assemblea General. A/69/981 – S/2015/500, 13 juliol 2015.

Parteix de la premissa que existeixen múltiples situacions on s'estan cometent crims contra la humanitat, genocidi, crims de guerra o neteja ètnica, amb cert paral·lelisme amb les crisis de la dècada dels noranta i assumeix els efectes perniciosos del doble raser emprat pel Consell de Seguretat a l'hora de fer una valoració cas per cas. Alhora, conscient que al llarg d'aquests 10 anys s'ha reiterat la importància de la Responsabilitat de Protegir, fa una valoració de quins són els reptes principals pel que fa especialment a la seva implementació i defineix sis principis clau que haurien de guiar tant la prevenció com la resposta a la comissió de crims atroços. Insisteix en què la limitació del seu abast a només quatre crims en facilita la implementació i en què es tracta d'un principi que enforteix la sobirania de l'estat no només perquè aprofundeix en les seves responsabilitats, sinó també per limitar l'ús de mesures coercitives a les accions autoritzades pel Consell de Seguretat.

Els reptes nous que identifica a l'hora de protegir les poblacions estan relacionats amb el fet que han variat de forma considerable les situacions en què es cometen aquest tipus de crims contra la humanitat, de guerra, genocidi o neteja ètnica, ja que cada vegada hi ha més heterogeneïtat i complexitat: l'existència de grups armats no estatals i les noves tecnologies, amb impacte tant positiu com negatiu. En el primer cas, malgrat no ser exactament nou, el què en destaca és que una de les estratègies d'alguns d'aquests grups armats no estatals per a aconseguir els seus objectius passa per usar sistemàticament aquests tipus de crims, referint-se sobretot a grups considerats terroristes.

Quant a les prioritats, en defineix sis que caldria implementar durant la següent dècada: mostrar un compromís polític real i no retòric, tant a nivell nacional com regional i també global; invertir en la prevenció d'aquest tipus de crims; garantir una resposta més precoç i més decisiva, amb més opcions; prevenir que es repeteixin aquest tipus de crims actuant a llarg termini; enfortir l'acció regional tant per a prevenir com per a respondre davant de l'amenaça o la comissió d'un d'aquests quatre crims, i enfortir les xarxes internacionals sobretot pel que fa a la prevenció del genocidi.

Capítol 4. ANÀLISI DE LA CONSISTÈNCIA I LA COHERÈNCIA DE LA RESPONSABILITAT DE PROTEGIR

1. Crims on s'ha d'aplicar la Responsabilitat de Protegir	179
1.1. Genocidi	182
1.2. Crims contra la humanitat	184
1.3. Crims de guerra	185
1.4. Neteja ètnica	186
1.5. Valoració de la limitació a aquests quatre crims	187
1.6. El cas dels crims sexuals	189
1.7. El cas dels moviments migratoris provocats per conflictes armats	194
2. La classificació al 2009 de Ban Ki-moon en tres pilars	196
2.1. Primer pilar: la responsabilitat primària del propi estat cap a la seva població	199
2.2. Segon pilar: la responsabilitat de la comunitat internacional d'assistir i enfortir els estats	201
2.3. Tercer pilar: la responsabilitat de la comunitat internacional de respondre a temps i de manera decisiva	206
3. Els tres moments de la Responsabilitat de Protegir i les mesures que es poden prendre	212
3.1. Prevenició	213
3.1.1. Factors de risc	215
3.1.2. El sistema d'alerta precoç i l'avaluació de les senyals prèvies	217
3.1.3. Polítiques i mesures de prevenició	220
3.2. Reacció	229
3.2.1. Mesures sense ús de la força armada	231
3.2.2. Mesures amb ús de la força armada	233
3.2.2.1. Criteris per a la intervenció militar	235
3.2.2.2. L'autorització de l'ús de la força per part del Consell de Seguretat i el dret de vet	238
3.2.3. La possibilitat d'usar el Procés Uniting for Peace de la A/RES/377 (V), 3 novembre 1950	240
3.3. Reconstrucció	241
4. Naturalesa jurídica i política de la Responsabilitat de Protegir	242

1. Crims on s'ha d'aplicar la Responsabilitat de Protegir

La Responsabilitat de Protegir es refereix al conjunt de la població, independentment de la seva nacionalitat, i no només a la població civil. Aquesta és una de les diferències principals amb la política de Protecció de Civils (PoC, per les seves sigles en anglès) de Nacions Unides. No es refereix per tant només a la ciutadania o als civils, sinó a tota la població dins de les fronteres estatals, sigui nacional o estrangera.

La Responsabilitat de Protegir, segons la seva configuració al Document Final aprovat per l'Assemblea General de Nacions Unides a la Cimera de 2005, resta restringida a la prevenció i reacció davant de quatre casos concrets: genocidi, crims contra la humanitat,

crims de guerra i neteja ètnica²¹⁵. La referència normativa i jurídica prèvia són els Convenis de Ginebra i llurs protocols addicionals, tractats de dret internacional humanitari dels quals beu la Responsabilitat de Protegir, així com prèviament ho havia fet l'Estatut de Roma per a crear el Tribunal Penal Internacional. De fet, els actes específics constitutius de genocidi, crims de guerra i crims contra la humanitat estan establerts a la Convenció de la Prevenció i Càstig del Crim de Genocidi i a l'Estatut de Roma del Tribunal Penal Internacional. Per tant, els actes constitutius dels crims i violacions relacionats amb la Responsabilitat de Protegir ja estan prohibits pel dret internacional consuetudinari, que és vinculant i obliga tots els estats independentment de les obligacions concretes per tractats²¹⁶.

El document de la Comissió Internacional sobre Intervenció i Sobirania Estatal (ICISS per les seves sigles en anglès - *International Commission on Intervention and State Sovereignty*) mitjançant el seu informe al 2001²¹⁷ també identifica les massacres, la neteja ètnica i el genocidi al punt 1.22 com a situacions on sorgeix el dilema d'intervenir-hi o no. Al genocidi i als crims contra la humanitat s'hi refereix al punt 1.26 com a casos on existeix jurisdicció universal sota el dret internacional consuetudinari (aspecte en què insisteix posteriorment al punt 3.31), i al punt 2.26 reivindica la Convenció contra el Genocidi com un dels fonaments legals d'un principi guia emergent a favor de la intervenció militar per a protegir les persones.

Les referències de l'informe de la ICISS als crims que finalment es van incloure com a supòsits habilitants de la Responsabilitat de Protegir al Document Final de la Cimera Mundial del 2005 les trobem sobretot a l'apartat dedicat a la intervenció militar, on esmenta els tipus de crims com a circumstàncies excepcionals que la poden justificar: quan dins d'un estat s'ha deteriorat per complet l'ordre o quan un conflicte civil i la repressió són tan violents que els civils estan amenaçats amb massacre, genocidi o

²¹⁵ Assemblea General de Nacions Unides, Document Final de la Cimera Mundial 2005. A/RES/60/1, de Disponible a internet a: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021752.pdf>

²¹⁶ Altres instruments són: el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics i el seu protocol segon opcional (1989), el Pacte Internacional en Drets socials, econòmics i culturals, la Convenció contra la tortura i altres tractes o càstigs cruels, inhumans o degradants, la Convenció sobre l'Eliminació de totes les formes de discriminació de les dones, la Convenció per l'Eliminació de totes les formes de discriminació racial, la Convenció relativa a l'Estatus dels Refugiats i el seu protocol de 1967, la Convenció sobre els Drets dels Infants i el Tractat sobre comerç d'armes.

²¹⁷ Informe ICISS: Responsibility to Protect (2001).

neteja ètnica a gran escala (punt 4.13). També les trobem a l'apartat referent a la causa justa que justificaria una intervenció militar, on inclou, al punt 4.20, diverses situacions, com les accions definides a la Convenció contra el Genocidi que comporten una amenaça a la vida (o la seva pèrdua efectiva) a gran escala, diferents modalitats de neteja ètnica, els crims contra la humanitat o violacions del dret de guerra en base als Convenis de Ginebra i Protocols addicionals. Això sempre i quan es tracti d'assassinats massius, i les accions que amenacen o acaben amb la vida ho facin de forma massiva encara que no hi hagi intenció genocida.

Pel que fa a la prevenció respecte alguns dels quatre crims finalment admesos, als punt 3.13 i 3.15 s'hi esgrimeix la necessitat de tenir sistemes d'alerta i d'anàlisi sobre conflictes que podrien resultar en violacions massives de drets humans o fins i tot en genocidi. Finalment, cal destacar que precisament a l'últim punt del document de la ICISS, el 8.34, s'hi considera que l'element que més perjudica la volguda igualtat entre éssers humans és la incapacitat de la comunitat internacional de prevenir el genocidi, les massacres i la neteja ètnica.

Però el que és rellevant és que l'informe de la ICISS, ja a la introducció, es refereix al fet que els estats, i subsidiàriament la comunitat internacional, tenen la responsabilitat de protegir els seus ciutadans de catàstrofes evitables, i especifica que això vol dir violacions i assassinats massius però també fam, per tant, no es limita a cap llista tancada de casos i hi inclou aquest cas tan diferent i rellevant com és la fam.

De fet, i sobretot en referència a les mesures de prevenció de la Responsabilitat de Protegir, l'informe es refereix en genèric a la prevenció de conflictes i altres catàstrofes d'origen humà, fent referència a la necessitat d'emprar mesures de desenvolupament econòmic i social com a mecanismes de prevenció de conflictes. A més a més, és notori que al llistat de situacions que justificarien una intervenció militar hi inclogui també les situacions de col·lapse estatal i les situacions de fam massiva o guerra civil que poden provocar, així com les catàstrofes naturals o ambientals. També a l'apartat sobre la prevenció afirma que la "prevenció dels conflictes mortals i altres formes de catàstrofes d'origen humà és, com passa amb tots els altres aspectes de la Responsabilitat de Protegir" una responsabilitat primària dels estats.

El primer informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir, al 2009, que estableix la classificació en tres pilars de la Responsabilitat de Protegir, ja es refereix a la pobresa i a les desigualtats com a elements que poden generar tensions i conflictes, malgrat no ser una causa suficient. Per això considera que afavorir la justícia social, millorar l'educació, incrementar la participació social i la veu de les minories o reduir les desigualtats disminueix els riscos de conflicte i són, per tant, mesures de prevenció no només de conflictes, sinó també de la comissió dels quatre crims que ens ocupen. A més a més, especifica que intentar estendre la Responsabilitat de Protegir per tal de cobrir altres calamitats, com el VIH/S, el canvi climàtic o la resposta a desastres naturals rebaixaria el consens aconseguit al 2005 i dificultaria traduir-lo en un consens amb utilitat operativa²¹⁸. Per això, el debat sobre si existeix o no la possibilitat d'ampliació en els propers anys d'aquest *numerus clausus* de casos el reservem per a investigacions futures.

A continuació ens centrem en les característiques dels quatre crims als quals es pot aplicar la Responsabilitat de Protegir, ja que, com dèiem al principi, des de la seva formulació oficial a la Cimera Mundial del 2005, aquesta queda resta restringida a la prevenció i reacció davant de quatre casos concrets: genocidi, crims contra la humanitat, crims de guerra i neteja ètnica.

1.1. Genocidi

La Convenció sobre la Prevenció i Càstig del Crim de Genocidi, del 9 de desembre de 1948, a l'article 2, així com l'Estatut de Roma de la Cort Penal Internacional, el 1998, a l'article 6, defineixen el genocidi, ja sigui comès en temps de pau com de guerra, com:

“qualsevol dels actes mencionats a continuació, perpetrats amb la intenció de destruir, totalment o parcial, un grup nacional, ètnic, racial o religiós, com:

- a) Matança de membres del grup;*
- b) Lesió greu a la integritat física o mental dels membres del grup;*
- c) Sotmetiment intencional del grup a condicions d'existència que hagin de comportar llur destrucció física, total o parcial;*
- d) Mesures adreçades a impedir els naixements en el si del grup;*

²¹⁸ Primer informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir “*Implementing the responsibility to protect*”. Adoptat per l'Assemblea General. A/63/677. 12 gener 2009.

e) *Trasllat per força de nens del grup a un altre grup*²¹⁹.

Aquesta definició, que és la mateixa que també utilitzen els estatuts dels tribunals penals internacionals *ad hoc* de Ruanda (article 2) i de l'antiga Iugoslàvia (article 4) ha estat criticada per ser massa estricta perquè exigeix la condició que hi hagi intenció de destruir, i aquest element, la intencionalitat de l'autor de destruir totalment o parcial un grup determinat, no sempre és fàcil de provar, i és diferent de provar la intenció general de cometre algun dels actes enumerats al Conveni sobre Genocidi. Si un tribunal considera que no existeix la intenció (*mens rea*) de destruir totalment o parcial un grup cultural, ètnic o religiós, els actes no seran constitutius de genocidi, però sí que poden ser considerats com a crims contra la humanitat, com per exemple ho seria la matança generalitzada de persones d'un grup per raons polítiques o socials. També és criticada perquè posa com a requisit que les víctimes han de formar part d'un grup de població diferent del dels assassins, en base a aspectes culturals.

Una de les conseqüències de l'estretor d'aquesta definició (i també conseqüència del període de Guerra Freda) és que fins al 1998, 50 anys després de la Convenció, no hi ha la primera condemna de genocidi, feta pel Tribunal Internacional per a Ruanda, creat *ad hoc*²²⁰. I fins a juliol de 2015 només hi ha hagut una altra condemna per genocidi, que posteriorment ha estat anul·lada, la que va recaure en el general José Efraín Ríos Montt, ex Cap d'Estat general de Guatemala, jutjat, en aquest cas, per un tribunal nacional, el 10 de maig de 2013.

És també una evidència de les dificultats d'aplicació d'aquest tipus penal el fet que la Cort Internacional de Justícia (CIJ), màxim òrgan judicial de Nacions Unides, al 2007 malgrat concloure que les matances comeses a Srebrenica eren actes de genocidi, sentencià que Sèrbia no era directament responsable, ni tan sols còmplice, d'haver planificat, incitat, comès o col·laborat en un genocidi contra la població bòsnia durant la guerra de 1992 a 1995. D'altra banda, aquesta sentència absolutòria, que implicava que Sèrbia no havia de pagar indemnitzacions a Bòsnia, també incloïa que Sèrbia va

²¹⁹ Article 2 de la Convenció sobre la Prevenció i Càstig del Crim de Genocidi, del 9 de desembre de 1948, i article 6 de l'Estatut de Roma de la Cort Penal Internacional, de 17 de juliol de 1998.

²²⁰ El Tribunal Penal Internacional per a Ruanda (TPIR) condemnà Jean-Paul Akayesu el 2 de setembre de 1998, com a culpable de genocidi i crims contra la humanitat per actes en què participà o supervisà quan era alcalde de Taba, a Ruanda.

violat les seves obligacions de prevenir que passés, i responsable de no haver cooperat en la persecució dels perpetradors del genocidi, perquè no havia usat “*all means which are reasonably available*”²²¹. És a dir, la CIJ també establia que els estats no estan obligats a triomfar en els seus esforços per prevenir el genocidi però sí a intentar-ho²²².

Prèviament, al 2001, el Tribunal Penal Internacional per l'antiga Iugoslàvia també havia dictaminat que la massacre de Srebrenica al 1995 havia estat un genocidi²²³, i va ser confirmat a la sentència d'apel·lació al 2004²²⁴.

D'altra banda, la Cort Internacional de Justícia ha establert el caràcter *erga omnes* de la prohibició del genocidi, és a dir, que hi ha obligació universal de respectar aquesta prohibició.²²⁵

Els estats signants de la Convenció sobre la Prevenció i Càstig del Crim de Genocidi es comprometen a intervenir tant per prevenir com per sancionar els actes de genocidi, i a l'article 8 s'hi recull la seva obligació d'apel·lar als òrgans competents de les Nacions Unides per tal que, conforme a la Carta de Nacions Unides, aquests prenguin les mesures que jutgin apropiades per a la prevenció i repressió d'actes de genocidi.

1.2. Crims contra la humanitat

L'article 7 de l'Estatut de Roma de la Cort Penal Internacional estableix aquells actes que, en cas de ser comesos com a “part d'un atac generalitzat o sistemàtic contra una població civil i amb coneixement de l'esmentat atac” seran considerats crims de lesa humanitat, sempre i quan siguin comesos “de conformitat amb la política d'un estat o d'una organització de cometre aquell atac o per a promoure aquella política”: assassinat;

²²¹ No queda clar què es considera per “*reasonably available*”.

²²² Sentència de la Cort Internacional de Justícia al cas de Bòsnia–Herzegovina contra Serbia el 14 de febrer de 2007.

²²³ Judici de la Fiscalia contra Radislav Krstic – IT-98-33 (2001) TPIY-8 (2 d'agost de 2001).

²²⁴ Sentència d'apel·lació del cas de la Fiscalia contra Radislav Krstic – IT-98-33 (2004) TPIY (19 d'abril de 2004).

²²⁵ Ho va fer en el cas Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgement, ICJ 1970, paràgrafs 33 i 34.

extermini; esclavatge; deportació o trasllat forçós de la població; empresonament o altres privacions greus de la llibertat física violant normes fonamentals de drets internacional; tortura; violació i altres formes de violència sexual greu; persecució d'un grup amb identitat pròpia (política, cultural, religiosa, etc); desaparició forçosa de persona; apartheid, i altres actes inhumans similars que causin, intencionadament, greus patiments.

Aquesta tipologia de crims ja estava present a l'esborrany de la Carta del Tribunal de Nuremberg i com a concepte ja existia prèviament. Formen també part del dret internacional reconegut per l'Assemblea General de Nacions Unides i no és fins al 1998 que van quedar recollits a un tractat internacional. També és rellevant que alguns d'aquests crims poden alhora ser considerats com a crims de tortura o crims de guerra, o també genocidi (o neteja ètnica, malgrat no existir una figura legal). De fet, l'abast d'uns i altres sovint també se solapa.

En aquest cas, és un crim que es pot cometre tant en temps de pau com de conflicte, però la víctima potencial és només la població civil, que ho segueix sent malgrat hi hagi presència de soldats. Ha de ser comès com a part d'un atac generalitzat o sistemàtic, però atac no s'ha d'entendre només en termes militars, sinó que també es pot tractar d'actes administratius com la deportació o trasllat forçós de població, o bé de lleis discriminatòries, perquè tal com estableix el punt 2 de l'article, els actes els pot cometre el propi estat, o persones a instàncies d'aquest, o grups sense relació amb el govern.

1.3. Crims de guerra

L'article 8 de l'Estatut de Roma també recull extensament la tipologia de crims de guerra, en base a les disposicions dels Convenis de Ginebra de 1949 que defineixen quins actes contra persones o béns protegits són infraccions greus, així com l'ús d'armes prohibides, i afegint-hi també: "altres violacions greus de les lleis i usos aplicables als conflictes armats internacionals dins del marc establert de dret internacional"; les violacions greus de l'article 3 comú als quatre Convenis de Ginebra contra persones que no estiguin participant directament a les hostilitats, i "altres

violacions greus de les lleis i dels usos aplicables en els conflictes armats que no siguin d'índole internacional, dins del marc establert de dret internacional”.

Per tant, només pot tenir lloc en un context de conflicte armat o ocupació. Quan es refereix a conflictes armats no internacionals especifica que no es pot tractar de tensions internes o agressions puntuals, i especifica que es limita a accions que tenen lloc a conflictes armats prolongats entre les autoritats governamentals i grups armats organitzats o bé entre aquests grups. I, a tot això, afegeix que no quedarà afectada la responsabilitat que tenen els governs “de mantenir o restablir l'ordre públic a l'estat o de defensar la unitat i integritat territorial de l'estat per qualsevol mitjà legítim”.

Una diferència substancial amb els crims contra la humanitat és que mentre per a aquests és un requisit que siguin generalitzats o sistemàtics, els crims de guerra poden ser actes únics o comesos de forma aïllada, esporàdica i fins i tot per atzar.

1.4. Neteja ètnica

El crim de neteja ètnica com a tal no està inclòs a l'estatut de Roma de la Cort Penal Internacional i de fet no existeix cap definició formal d'aquest terme d'origen serbocroat, utilitzat a partir de la guerra de l'antiga Iugoslàvia. Per a molts es tracta d'un eufemisme que engloba delictes a cavall entre la deportació i el genocidi, essent una política que té per objectiu l'homogeneïtat nacional, cultural, religiosa, etc d'un territori i que per a aconseguir-ho els seus perpetradors cometem crims contra la humanitat. No existeix, per tant, com un crim diferent en el dret internacional penal, però sovint es tracta d'un seguit d'actes combinats que sí que poden constituir genocidi, crims de guerra o crims contra la humanitat.

Diferents resolucions del Consell de Seguretat de Nacions Unides relatives al territori de l'antiga Iugoslàvia i especialment a Bòsnia i Hercegovina es refereixen a la pràctica de la “neteja ètnica” (S/RES/780 adoptada pel Consell de Seguretat el 6 d'octubre de 1992 o S/RES/787 adoptada pel Consell de Seguretat el 16 de novembre de 1992, per exemple, sempre entre cometes). També la Comissió d'experts creada per a proveir el Secretari General d'una anàlisi de les violacions de dret internacional humanitari

comeses a l'antiga Iugoslàvia, definí al seu informe la neteja ètnica com l'acció de fer una àrea ètnicament homogènia mitjançant l'ús de la força o la intimidació per eliminar persones de determinats grups de la zona, i com una política dissenyada per un grup ètnic o religions per a eliminar amb mitjans violents i aterradors la població civil d'un altre grup ètnic o religions d'unes àrees geogràfiques concretes²²⁶.

A més a més, especificava que en el cas de l'antiga Iugoslàvia la neteja ètnica s'havia dut a terme a través d'assassinats, tortura, arrest i detenció arbitrària, execucions extrajudicials, segrest i agressions sexuals, desplaçaments i deportació de població civil, confinament en guetos, atacs militars o amenaça d'atac en àrees civils o destrucció de la propietat, i considerava aquestes pràctiques com a constitutives de crims contra la humanitat que poden assimilar-se a crims de guerra específics i en alguns casos també amb genocidi. En aquest sentit, la Resolució 47/121, del 18 de desembre de 1992, aprovada per l'Assemblea General de Nacions Unides sobre la situació a Bòsnia i Hercegovina, ja declarava que la neteja ètnica és una forma de genocidi.

1.5. Valoració de la limitació a aquests quatre crims

En primer lloc sorgeix la problemàtica sobre qui determina que una situació concreta és o no és un delictes, com per exemple un genocidi. Davant d'uns fets suposadament constitutius d'un d'aquests quatre delictes hauria de ser un tribunal competent qui determinés que efectivament ho són o no, ja sigui nacional, la Cort Internacional de Justícia, un tribunal internacional creat *ad hoc* o el propi Tribunal Penal Internacional, que és competent respecte quatre crims: el genocidi, els crims de lesa humanitat, els crims de guerra i el crim d'agressió (aquest últim amb matisos). A l'hora d'aplicar la Responsabilitat de Protegir, però, és el Consell de Seguretat qui fa aquesta valoració, per tant, una entitat extrajudicial, política, amb els conseqüents inconvenients que aquest fet suposa. Potser precisament per això Gareth Evans considera que etiquetar els crims pot ser contraproduent i que és preferible parlar d'aquests quatre crims en conjunt

²²⁶ Comissió d'experts creada per a proveir el Secretari General d'una anàlisi de les violacions de dret internacional humanitari comeses a l'antiga Iugoslàvia a partir de la resolució 780 (1992) del Consell de Seguretat. Informe final. S/1994/674, 27 de maig de 1994.

com a “crims massius” sense entrar en disquisicions sobre el seu abast i naturalesa jurídica²²⁷.

La possibilitat que la Responsabilitat de Protegir es consolidi en el futur com a principi d’actuació de Nacions Unides està també relacionada amb el paper del Tribunal Penal Internacional, tant pel que fa a l’ampliació del llistat d’estats part de l’estatut de Roma (dels membres del Consell de Seguretat ni Estats Units ni Rússia no han ratificat el tractat i la Xina ni tan sols l’ha firmat) com a la seva eficàcia de dur davant de la justícia els acusats d’aquest tipus de delictes. A més a més, si les principals potències deixessin de circumscriure l’abast i l’aplicabilitat de la Responsabilitat de Protegir a l’àmbit del Consell de Seguretat enlloc del del Tribunal Penal Internacional també en facilitarien llur consolidació²²⁸.

L’aplicabilitat del dret internacional humanitari no depèn de les conseqüències que genera un fet concret, sinó de la naturalesa d’aquest fet. És aplicable si es tracta d’una situació de conflicte, per tant una causa humana, però no ho és si es delimita a una catàstrofe d’origen natural. Per aquest motiu és rellevant com es qualifica una situació concreta. Si es defineix com una crisi o catàstrofe humanitària, com es va fer amb Ruanda el 1994, la possibilitat d’acció dels estats i organitzacions internacionals es limita a l’assistència humanitària. En canvi, si es qualifica una situació com un genocidi, per exemple, passa a ser d’aplicació el Conveni sobre la Prevenció i la Repressió del Crim de Genocidi, que obligaria els estats a actuar.

Pel que fa al context, aquests quatre crims són delictes greus que es cometen sobretot en situació de conflicte, sigui intern o interestatal, però alguns també es poden cometre en temps de pau i seguirien quedant inclosos en la Responsabilitat de Protegir (diferència amb la Protecció de Civils, que només s’aplica en conflictes). A més a més, la intervenció en el seu sentit més ampli pot ser tant per a impedir-los com per aturar-los, és a dir, amb mesures de prevenció, de reacció (incloent la intervenció militar) i de reconstrucció. Per al cas en què el Consell de Seguretat vulgui autoritzar una mesura

²²⁷ EVANS, Gareth. (2008) (op cit.), p.13: “for nearly all policymaking, political, and operational purposes, it is not necessary to distinguish”, “Labeling can be counterproductive”

²²⁸ CONTARINO, Michael; NEGRÓN-GONZALES, Melinda i T. MASON, Kevin. The International Criminal Court and Consolidation of the Responsibility to Protect as an International Norm. *Brill’s Journal Global Responsibility to Protect*, Volume 4, Issue 3, pages 275 – 308. 2012.

d'intervenció militar del Capítol VII de la Carta de Nacions Unides ha de considerar que la situació representa una "amença a la pau", tal com està estipulat a l'article 39 de la Carta. El problema que sorgeix en aquest cas és la discrecionalitat del Consell de Seguretat per a considerar que el fet que un crim que s'estigui perpetrant contra una població és o no és una amenaça a la pau, ja que en desestimar-ho, limita la possibilitat de l'ús coercitiu de la força per a aturar una massacre.

Per a les altres mesures d'intervenció diferents a la reacció militar, com per exemple pot ser donar assistència a un estat per tal que implementi mesures de prevenció, no regeix aquest requisit, és a dir, no cal que la situació hagi de ser considerada com una amenaça a la pau i n'hi ha prou amb què perilli la vida de la seva població per a actuar sota el principi de la Responsabilitat de Protegir

L'informe de la ICISS establia que per tal de dur a terme una intervenció militar calia que estigués justificada, entre d'altres aspectes, pel fet de tractar-se de crims massius (*large scale*), o pel fet que ho poguessin arribar a ser de forma imminent, ja que també contemplava la intervenció militar per a prevenir un crim massiu. Aquest requisit d'haver-se de tractar de crims massius no està incorporat als paràgrafs 138 i 139 del Document Final de la Cimera Mundial del 2005. I tampoc forma part de la definició legal d'aquests crims, és a dir, un crim de guerra no té perquè ser necessàriament massiu per a ser considerat com un crim de guerra, i el mateix passa amb un crim contra la humanitat. Per contra, pel que fa a la neteja ètnica o el genocidi, es pot entendre que són massius de forma inherent, malgrat que enlloc es quantifiqui què vol dir massiu.

1.6. El cas dels crims sexuals

Existeix Responsabilitat de Protegir envers els crims sexuals? Per que així sigui, cal que es puguin considerar inclosos a la definició de crims de guerra, crims contra la humanitat, genocidi o neteja ètnica. Malgrat ser present als conflictes des de temps immemorables, la violació i altres crims sexuals no han estat codificats com a tal pel dret internacional humanitari fins el 1998, a l'estatut del Tribunal Penal Internacional. Més enllà de la legislació interna de cada país (per a diversos la violació i altres formes de violència sexual són un crim de guerra), i partint de l'afirmació que feia el Secretari

General al primer informe sobre la Responsabilitat de Protegir al 2009 (la violència sexual sistemàtica, sens dubte, pot ser tan destructiva per a les comunitats com les armes més convencionals), la resposta a si existeix la Responsabilitat de Protegir davant dels crims de violència sexual la trobem analitzant tant l'estatut del Tribunal Penal Internacional (TPI) com les sentències dels Tribunals Penals Internacionals creats *ad hoc*, per a Ruanda, l'antiga Iugoslàvia i Sierra Leone.

La violació i la violència sexual, especialment contra les dones, però també sobre les noies (i fins i tot les nenes), ha estat tradicionalment una eina de guerra i ha estat molt present als conflictes des dels seus inicis. Quant a la definició de violació, ha anat evolucionant especialment al llarg dels darrers anys. Mentre el Tribunal Penal de Ruanda establia al 1998 al cas Akayesu que la violació és “una invasió física de naturalesa sexual, comesa sobre una persona sota circumstàncies que són coercitives”²²⁹, la sentència del cas Furundžija del Tribunal Penal Internacional de l'antiga Iugoslàvia també al 1998 la va delimitar com “la penetració sexual, encara que sigui lleu, ja sigui de la vagina o a l'anus de la víctima amb el penis del perpetrador, o qualsevol altre objecte usat pel perpetrador, o de la boca de la víctima pel penis del perpetrador” i estipulava que aquesta penetració havia de ser efectuada per la “coerció, força o amenaça de força contra la víctima o una altra persona”²³⁰.

El primer gran avenç es dona amb la sentència del Tribunal Penal Internacional de l'antiga Iugoslàvia per al cas Kunarac al 2001, que actualitza el concepte de violació i afegeix que també es poden donar altres factors que fan que un acte de penetració sexual sigui no consentit o no voluntari per part de la víctima²³¹. A més a més, aquest cas va ser el primer judici amb càrrecs basats exclusivament en els crims de violència sexual contra dones, i la violació, l'esclavitud i els ultratges a la dignitat personal van ser considerats crims contra la humanitat i crims de guerra cada un suposant una ofensa separada i comportant per tant penes acumulatives. A més a més, el Tribunal va

²²⁹ Fiscalia contra Akayesu, cas núm. ICTR-96-4-T, Judici, 2 d'octubre de 1998.

²³⁰ Fiscalia contra Furundzija, cas núm IT-95-17/1, Judici, 10 de desembre de 1998. La cambra del Tribunal va expandir la definició de violació: "the sexual penetration, however slight, either of the vagina or anus of the victim by the penis of the perpetrator, or any other object used by the perpetrator, or of the mouth of the victim by the penis of the perpetrator, where such penetration is effected by coercion or force or threat of force against the victim or a third person."

²³¹ Fiscalia contra Kunarac, cas Kovac i Vukovic, núm IT-96-23T, Judici, 22 de febrer de 2001.

reconèixer, en la sentència del recurs d'apelació el 12 de juny del 2002, que la violació és una vulneració seriosa del dret internacional consuetudinari, perquè és contrària a l'Article 3 comú dels Convenis de Ginebra.

Les decisions dels tribunals internacionals, tant del TPI com dels creats *ad hoc*, són fonts subsidiàries de dret internacional, però com que no constitueixen pràctica dels estats, perquè no són òrgans estatals, no són normes de dret consuetudinari, però sí que en poden generar perquè influeixen en la pràctica dels estats i de les organitzacions internacionals, i també, mitjançant sentències que esdevenen proves poden constatar que existeix una norma de dret internacional consuetudinari.

L'Estatut de Roma del Tribunal Penal Internacional estableix que la violació, però també l'esclavitud sexual, la prostitució forçada, l'embaràs forçós i l'esterilització forçosa, així com qualsevol altra forma de violència sexual, són crims internacionals²³², concretament pot ser un crim de guerra tant a conflictes internacionals com no internacionals, o un crim contra la humanitat, a part de poder ser considerats com un acte de tortura si es comet amb l'objectiu d'obtenir informacions de la víctima. Considera que suposen una infracció dels Convenis de Ginebra. També l'article 3.g de l'Estatut del Tribunal Penal Internacional per Iugoslàvia i l'article 5.g del de Ruanda estableixen que la violació constitueix un crim contra la humanitat.

Pel que fa als Convenis de Ginebra, només trobem breus referències explícites a la violació i a la prostitució forçada i a la seva prohibició:

- article 75 (2) del Protocol Addicional I especifica que la prohibició dels ultratges a la dignitat personal és una garantia fonamental per als civils i persones que estan fora de combat i que aquesta prohibició inclou en particular “tracte humiliant i degradant, la prostitució forçada i qualsevol altra forma d'assetjament indecent”.
- article 4(2) del Protocol Addicional II afegeix la violació a aquesta llista d'ultratges a la dignitat personal i la prohibeix.

²³² Article 8(2)(b)(xxii) i (e)(vi) com a crims de guerra. I també article 7.1.g, com a crims contra la humanitat.

- article 27, segon paràgraf, de la IV Convenció de Ginebra i articles 76 i 77 del Protocol Addicional I, que requereixen que existeixi una protecció per a dones i infants contra la violació, així com també contra la prostitució forçada o qualsevol altra forma d'assetjament indecent.

Quant a les referències que podrien entendre's com a implícites trobem:

- article 3 comú als Convenis de Ginebra, que prohibeix “violència contra la vida i la persona” incloent tractes cruels i tortura i “ultratges a la dignitat personal”.
- article 14, 1er paràgraf, de la III Convenció de Ginebra, que estableix que s'ha de respectar als presoners de guerra el seu honor i la seva persona.

Les expressions “ultratges a la dignitat personal” i “qualsevol forma d'assetjament indecent” s'han d'entendre referides també a qualsevol forma de violència sexual. A més a més, la violència sexual també s'ha d'entendre prohibida per la legislació dels Drets Humans en tant que es considera tortura o un tracte o càstig cruel, inhumà o degradant.

D'altra banda, la prohibició de la violació i altres formes de violència sexual és també una norma de dret consuetudinari internacional aplicable als conflictes armats tant internacionals com no internacionals. Aquesta norma està classificada com la 93 de 161 normes de dret consuetudinari internacional identificades per l'estudi del Comitè Internacional de la Creu Roja, publicat per Cambridge University Press al 2005²³³. Per tant, tant la violació com d'altres formes de violència sexual constitueixen una vulneració del dret internacional humanitari quan són comeses en el context d'un conflicte armat, ja sigui intern o internacional.

Quant a la consideració de la violació com a acte de genocidi, aquesta no es menciona específicament a la Convenció de Nacions Unides de 1948 contra el Genocidi, malgrat que sí que s'hi especifica que les mesures per a prevenir naixements dins d'un grup són un acte constitutiu de genocidi, ni tampoc a l'estatut del Tribunal Penal Internacional. El canvi arriba tant amb els estatuts com amb la jurisprudència dels tribunals internacionals creats *ad hoc* per als conflictes de Ruanda i l'antiga Iugoslàvia, durant la mateixa

²³³ HENCKAERTS, Jean-Marie. Op. cit. (2005)

dècada dels 90, ja que és molt rellevant la decisió d'ambdós d'establir que la violació pot ser perseguida com un crim de guerra i com un crim contra la humanitat, en la mateixa línia que estipulava l'Estatut de Roma, però també com un genocidi. Concretament, tant l'article 4.e de l'Estatut del Tribunal Internacional Penal de Ruanda com l'article 3.e del Tribunal Especial per a Sierra Leone estableixen que la violació, la prostitució forçada i qualsevol forma d'assalt indecent són crims de guerra, en tant que violacions de l'article 3 comú als convenis de Ginebra i del Protocol Addicional II:

Amb l'esmentada sentència del Tribunal Internacional Penal per a Ruanda del cas Akayesu (setembre 1998, només unes setmanes després de l'adopció de l'estatut de Roma) és la primera vegada que la violació és considerada en una sentència també com a constitutiva de genocidi perquè es comet amb la intenció de destruir totalment o parcial un grup de població específic. Per fer-ho, el Tribunal va vincular la violació massiva de dones tutsis amb quatre dels cinc actes que sí que estan llistats a la Convenció contra el Genocidi per a determinar com el genocidi es podia acomplir precisament a través de la violació i la violència sexual. Així, el Tribunal considerarà que les violacions van comportar no només la destrucció física i psicològica de les dones, però també de les seves famílies i les seves comunitats i que, per tant, la violència sexual era una part integral del procés de destrucció.

En primer lloc, va determinar que la violació i la violència sexual constitueixen efectivament una lesió greu a la integritat física o mental dels membres del grup i, de fet, una de les pitjors. Considerant que les dones són la clau per a la continuïtat cultural i física del grup, i que una dona violada era sovint rebutjada per la comunitat, també va dictaminar que la violació massiva de dones és una condició d'existència que comporta la destrucció física, total o parcial, d'un grup. Com que la violència sexual exercida contra les dones en molts casos va provocar mutilacions sexuals i traumes que impedié tenir fills en el futur, el Tribunal va establir que "la mutilació sexual, la pràctica de l'esterilització, el control forçós dels naixements, la separació de sexes i la prohibició dels matrimonis", així com els traumes ocasionats, podien ser considerades mesures adreçades a impedir els naixements en el si del grup. Finalment, si la intenció de la violació és evitar la pertinença de l'infant fruit de la violació al grup cultural de la seva mare (pel fet que la identitat del violador és d'un altre grup cultural i la societat és patriarcal i rebutja l'infant), el Tribunal també establí que la violació contribuïa al darrer

acte constitutiu de genocidi, el trasllat per força de nens del grup a un altre grup. També als casos de Ruanda, Sierra Leone i Uganda diferents òrgans de Nacions Unides han condemnat la infracció de la prohibició de violació i altres formes de violència sexual.

A més a més, el Consell de Seguretat estableix a la S/RES/1612 (2005) i a la S/RES/1820 (2008)²³⁴ que la violació i altres formes de violència sexual poden constituir crims de guerra, crims contra la humanitat o ser actes constitutius de genocidi. En concret, a la S/RES/1820 (2008) el Consell reconegué que la violència sexual estesa i sistemàtica és un problema de seguretat que ha de ser supervisat pel propi Consell.

En definitiva, doncs, la violació i qualsevol altra violència sexual comeses en conflicte armat poden ser també elements constitutius de genocidi, crims contra la humanitat o crims de guerra sota el dret internacional, i per tant existeix la Responsabilitat de Protegir les potencials víctimes, però també de rescabalar-les, per part tant dels propis estats com de la comunitat internacional.

1.7. El cas dels moviments migratoris provocats per conflictes armats

Existeix la Responsabilitat de Protegir les persones que fugen d'un conflicte? Comptant que aquest compromís polític l'adopten els estats de forma limitada a quatre crims concrets, i tenint en compte l'existència de la branca del dret internacional relativa al dret dels refugiats, una primera resposta seria descartar que els estats i la comunitat internacional tenen la Responsabilitat de Protegir la població que es vol refugiar d'un conflicte. Però si aprofundim en les circumstàncies i dificultats amb què es troben els milers de persones que cada any fugen del seu país per refugiar-se d'un conflicte armat, trobem una relació rellevant entre aquests moviments de població i el tràfic de persones. I si entenem que el tràfic de persones és un crim contra la humanitat²³⁵, llavors podríem afirmar que la Responsabilitat de Protegir inclou també la protecció de la població (en aquest cas refugiada o migrant) que és víctima del tràfic de persones. A

²³⁴ S/RES/1612, del 26 de juliol de 2005, i S/RES/1820, del 19 de juny de 2008.

²³⁵ OBOKATA, Tom. Trafficking of Human Beings as a Crime against Humanity: Some Implications for the International Legal System. *The International and Comparative Law Quarterly* Vol. 54, No. 2 (abril 2005). P. 445-457.

continuació establím primer la possible relació entre aquests moviments migratoris i el delictes de traficar amb persones i a continuació examinem la idoneïtat de considerar aquest delictes com un crim contra la humanitat.

La definició de què és tràfic de persones la trobem al “Protocol per prevenir, suprimir i castigar el tràfic de persones, especialment de dones i nens”, que complementa la Convenció de Nacions Unides contra el crim organitzat transnacional. Segons l’article 3 per tal que una situació es pugui considerar de tràfic de persones, cal que hi hagi reclutament, transport, transferència, embarcament o recepció de persones, i que aquest acte es faci mitjançant l’amenaça o l’ús de la força o altres formes de coerció, abducció, frau, engany o abús de poder. I l’acte s’ha de fer per l’objectiu d’explotar algú. És rellevant destacar que el consentiment de la persona traficada és irrellevant, i que una situació pot haver començat de forma consentida i pactada i després evolucionar cap al tràfic de persones²³⁶.

El cas dels milers de persones que provenint de països de l’Àfrica subsahariana han marxat de Líbia cap a Europa i han mort al mar, el cas de persones africanes que han marxat dels seus països per motius econòmics i que també han mort en el camí o el cas dels centenars de milers de persones que fugen del conflicte armat de Síria per Turquia i cap a Grècia, també pel mar deixant-s’hi moltes d’elles la vida, també qüestionen l’obsoleta diferenciació entre migrants i refugiats a l’hora de fer front, per exemple als naufragis al mar Mediterrani. Però és el fet que aquestes morts es donin en bona part a causa de les males condicions i precarietat dels transports utilitzats i l’exploració econòmica de les rutes de pas el que posa sobre la taula la possible connexió entre els moviments migratoris i fluxes de refugiats i el tràfic de persones.

Les persones refugiades tenen un risc participat i agreujat de ser víctimes de tràfic humà, precisament per la vulnerabilitat de la seva situació i la precarietat de les seves condicions de vida, i especialment les dones i infants, que a més a més constitueixen la majoria de la població refugiada.

²³⁶ Article 3 del Protocol per prevenir, suprimir i castigar el tràfic de persones, especialment de dones i nens, Nacions Unides. 2000.

Que la tragèdia del mar Mediterrani està vinculada a les xarxes de tràfic de persones és quelcom que la pròpia Unió Europea ha copsat, per exemple a la reunió extraordinària del Consell Europeu del 23 d'abril del 2015, quan per tal d'intentar posar fi a les morts de persones que fugen dels seus països d'origen i assumint que té una responsabilitat per evitar-ho, es proposa lluitar contra els traficants d'acord amb el Dret Internacional²³⁷.

El tràfic de persones és un crim que viola lleis penals i d'immigració. La resposta més habitual dels estats ha estat de control d'immigració i persecució criminal amb l'objectiu de reduir el nombre de persones traficades. Però, pot ser considerat com un crim contra la humanitat? La resposta és afirmativa si partim del què determinà el Tribunal Penal Internacional per l'antiga Iugoslàvia, a l'esmentat cas Kunarac, a la sentència del qual el Tribunal afirmà que l'esclavitud, considerada com a crim contra la humanitat, inclou també el tràfic de persones²³⁸.

L'article 7 de l'Estatut de Roma també estableix que són crims contra la humanitat l'esclavitud, la deportació o trasllat forçós de població i l'empresonament o altres formes severes de privació de llibertat física violant les normes fonamentals de dret internacional. A més a més, en concret, a l'hora de definir l'esclavitud clarifica que significa l'exercici d'algun o tots els poders relacionats amb el dret de tenir la propietat sobre una persona i inclou l'exercici d'aquest poder el tràfic de persones, en particular de dones i nens. Pel que fa al significat de què és la deportació o el trasllat forçós de població, es refereix als desplaçaments forçosos per a persones que es troben legalment allà on són, com l'expulsió o altres actes coercitius.

2. La classificació al 2009 de Ban Ki-moon en tres pilars

El primer Informe anual del Secretari General de Nacions Unides sobre la Responsabilitat de Protegir, elaborat el 2009 sota el títol *Implementing the*

²³⁷ Comunicat de premsa amb la declaració del Consell Europeu, després de la seva reunió extraordinària el 23 d'abril de 2015. Veure: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>

²³⁸ Fiscalia contra Kunarac, cas Kovac i Vukovic, núm IT-96-23T, Judici, 22 de febrer de 2001.

Responsibility to Protect, va establir que a partir del Document Final aprovat a la Cimera Mundial de Nacions Unides el 2005 calia entendre que aquest principi té tres pilars: la Responsabilitat de Protegir per part del propi estat, l'assistència internacional i el desenvolupament de capacitats, i una resposta internacional a temps i decisiva.

La responsabilitat primària dels estats de protegir la població al seu territori és el primer pilar, tant si parlem de prevenció, de reacció com de reconstrucció. El segon és la responsabilitat de la comunitat internacional d'encoratjar i ajudar els estats per tal que puguin dur a terme la seva responsabilitat primària (*capacity building*), que també s'ha d'entendre en totes tres fases. I el tercer és la responsabilitat de la comunitat internacional d'actuar directament, amb mesures pacífiques o militars, si l'estat en qüestió no pot o fins i tot no vol prevenir o aturar els crims, i que també pot tenir lloc en totes tres fases.

És a dir, els pilars primer i segon no són estrictament de prevenció ni el tercer pilar és exclusivament de resposta militar. Sota el primer pilar, on efectivament l'èmfasi rau en la prevenció, l'estat pot adoptar també mesures enteses dins de l'espectre de les de reacció, per aturar la comissió d'algun dels crims, i evidentment també de les de reconstrucció. També dins del segon i tercer pilars hi poden haver mesures tant de prevenció com de reacció com de reconstrucció, malgrat l'èmfasi del tercer pilar s'hagi posat en la vessant de la fase de reacció, sobretot militar.

La diferència entre els tres pilars no és, doncs, en base a una determinada variable, sinó que cada pilar és una categoria concreta però interconnectada amb les altres. Les diferències entre ells rauen en una barreja entre qui té la responsabilitat de protegir, quin és l'objectiu de l'actuació i si existeix o no el consentiment de l'estat. La diferència entre el primer pilar i els altres dos és que en el primer cas l'actor responsable de protegir la seva població és el propi estat on ha de tenir lloc l'actuació. En canvi, i segons els paràgrafs 138 i el 139, en els pilars segon i tercer és la comunitat internacional qui té la responsabilitat de protegir, és a dir, els estats on no estan succeint els fets i les organitzacions internacionals. Alhora, però, la separació entre el segon i el tercer pilar es fa des del prisma de quin és l'objectiu de l'actuació de la comunitat internacional, de la finalitat: si es tracta d'assistir l'estat responsable (segon pilar) o bé d'intervenir-hi directament i, en certa manera, suplir les autoritats competents de l'estat afectat (tercer pilar). També es diferencien entre ells en el fet que en el segon pilar hi ha

consentiment de l'estat afectat, com a una cooperació o col·laboració de la comunitat internacional amb l'estat afectat. A més a més, els capítols de la Carta de Nacions Unides on s'emmarca una actuació del segon pilar són el Capítol VI i el Capítol VIII. En canvi, en el tercer pilar no existeix aquest consentiment de l'estat receptor, perquè no vol o perquè no pot, i l'actuació, a la que ens podem referir com a intervenció, es fa suplint l'estat responsable. Inclou, per tant, les mesures del capítol VII, però també les pacífiques dels Capítols VI i VIII de la Carta de Nacions Unides, ja que com hem esmentat abans, l'actuació pot ser de prevenció, de reacció o de reconstrucció a cada un dels tres pilars.

En tots els casos, per tant, s'hi poden comprendre el *continuum* de mesures que van de la prevenció a la reconstrucció. Conseqüentment, malgrat el que pugui semblar, no sempre serà fàcil discernir si una mesura pertany a l'esfera de la intervenció internacional com a reacció i per tant del tercer pilar o de l'assistència i per tant del segon pilar. L'informe del 2012 del Secretari General, sobre el tercer pilar, constata que “potser no sempre serà possible determinar amb claredat si una activitat recau exclusivament sota un o altre dels tres pilars i aquesta determinació no és necessària”²³⁹.

L'informe del 2009 adverteix que no són tres pilars seqüencials, sinó tres alternatives, sent cada un d'ells igual d'important que els altres. Posteriorment, el tercer informe del Secretari General, al 2011, va recollir com calia incorporar la dimensió regional i sub-regional a cada un dels tres pilars. I al 2012 encara va insistir que cal entendre d'una manera més integrada cada un dels tres pilars i com es relacionen i es reforcen mútuament.

²³⁹ Quart informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir. *Timely and Decisive Response*. Adoptat per l'Assemblea General. A/64/874 – S/2012/578, 25 juliol 2012.

2.1. Primer pilar: la responsabilitat primària del propi estat cap a la seva població

The protection responsibilities of the State

“(a) Pillar one is the enduring responsibility of the State to protect its populations, whether nationals or not, from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity, and from their incitement. (...)”

Seguint el que el propi paràgraf 138 del Document Final aprovat per la Cimera Mundial al 2005 establia, el primer informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir, al 2009, subratlla el paper primordial de l'estat com a responsable principal i primari de protegir la seva població, sigui o no nacional, davant d'aquests quatre crims i la seva incitació. I configura aquesta responsabilitat com el primer pilar de la Responsabilitat de Protegir.

Per tant, es tracta d'una obligació tant de prevenir la comissió d'aquests crims com d'aturar-los si ja s'estan cometent, una obligació la naturalesa jurídica de la qual analitzem al darrer epígraf d'aquest capítol, però que el propi informe del Secretari General ja adverteix que deriva tant de la naturalesa de la sobirania de l'estat com d'obligacions legals prèvies dels estats. És a dir, que amb la Responsabilitat de Protegir no neix cap obligació legal nova per als estats envers la seva població, sinó que aquesta es basa en obligacions legals prèvies, connectades bàsicament amb el dret internacional dels drets humans, el dret internacional humanitari, el dret internacional penal i el dret dels refugiats. Una altra qüestió és si neix una nova obligació per als altres estats de reaccionar-hi, aspecte que valorem en els punts següents.

El naixement del concepte de la Responsabilitat de Protegir el que fa és reforçar la idea de la sobirania responsable, de la responsabilitat del govern de fer polítiques inclusives, protegir els drets humans i gestionar les tensions internes i, sobretot, genera un canvi de perspectiva a l'hora d'afrontar les crisis humanitàries en connectar la sobirania de l'estat amb la seva responsabilitat d'actuar. És un principi emergent que posa l'èmfasi en què la sobirania s'ha de deixar d'entendre com un dret de les autoritats a fer el que vulguin dins de les seves fronteres, i que s'ha de concebre com un deure de vetllar pel benestar de la població, de protegir-la i, conseqüentment, de no danyar-la. També l'informe al

2001 de la ICISS propugnava aquest canvi conceptual, i proposava passar d'entendre la "sobirania com a control" a entendre la "sobirania com a responsabilitat".

Un aspecte de la redacció d'aquest informe del Secretari General del 2009 respecte el primer pilar que crida l'atenció és la matisació que fa en referir-se a que per població pròpia cal entendre tant els nacionals com els estrangers, ja que no trobem aquesta advertència als paràgrafs 138 i 139 del Document Final.

L'informe del Secretari General aporta algunes recomanacions als estats per tal que desenvolupin polítiques que evitin la irrupció de la violència. Parteix de la hipòtesi que les societats menys proclius a la violència són aquelles on es respecten els drets humans, hi ha una gestió adequada de la diversitat, hi ha respecte entre els diferents grups i existeixen mecanismes efectius per a solucionar disputes i protegir els drets de les dones, la joventut i les minories.

Pel que fa a l'informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir sobre la cooperació regional i sub-regional, destaca que els estats han d'incloure els principis de protecció de la població a la seva legislació, polítiques, actituds i institucions, i que tant els estats del voltant com també les organitzacions regionals han d'estar amatents que això passi i col·laborar-hi, ja sigui amb recomanacions o resolucions, aspecte que formaria part del segon pilar²⁴⁰. A més a més, defensa que també existeix una responsabilitat moral dels individus de protegir i, en el mateix sentit que l'informe de dos anys abans, demana que es reconegui la valentia dels qui s'oposen a implicar-se en la violència. També en la mateixa línia que l'informe del 2009, torna a fer referència a la necessitat d'establir programes de formació i educació, i a reconèixer el paper de les ONG i l'acadèmia a l'hora d'extreure'n anàlisis i bones pràctiques.

D'entre les institucions regionals a qui reconeix un paper rellevant, destaca l'ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*) i el seu Pla d'Acció per a una comunitat de seguretat, la Conferència de la Regió dels Grans Llacs i el seu Protocol al 2006 per a la prevenció i càstig del crim de genocidi, crims de guerra i crims contra la humanitat i

²⁴⁰ Tercer informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir. *The Role of Regional and Sub-Regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect*. Adoptat per l'Assemblea General. A/65/877 – S/2011/393, 27 juny 2011.

totes les formes de discriminació, la Comissió Africana sobre els drets humans i dels pobles, que va aprovar la Resolució 117 (XXXII) 07 “Enfortint la Responsabilitat de Protegir a l’Àfrica” o l’Alt Comissionat per les Minories Nacionals a l’OSCE.

Aquest informe del 2011 també fa referència a la necessitat que els processos judicials puguin ser duts a terme amb èxit internament, i reconeix el paper subsidiari que tant els tribunals regionals com el Tribunal Penal Internacional poden dur a terme (segon pilar).

Finalment, el darrer informe fins al moment del Secretari General, del 2015, identifica les àrees clau de treball on cal que els estats duguin a terme mesures per tal d’implementar efectivament el primer pilar de la Responsabilitat de Protegir. Aquestes són: ratificar els instruments legals relatius al genocidi, crims de guerra, neteja ètnica i crims contra la humanitat, destacant l’estatut del Tribunal Penal Internacional per tal d’evitar la impunitat; enfortir les pròpies estructures d’estat i les institucions, així com les polítiques relatives a garantir la diversitat i la igualtat i altres mesures per combatre la impunitat; i establir un punt focal sobre Responsabilitat de Protegir que vetlli per integrar aquesta perspectiva a les polítiques nacionals, sumant-lo a la xarxa regional pertinent²⁴¹.

2.2. Segon pilar: la responsabilitat de la comunitat internacional d’assistir i enfortir els estats

International assistance and capacity-building

“(b) Pillar two is the commitment of the international community to assist States in meeting those obligations. It seeks to draw on the cooperation of Member States, regional and subregional arrangements, civil society and the private sector, as well as on the institutional strengths and comparative advantages of the United Nations system. (...)”

Aquest segon pilar també està molt connectat amb les estratègies de prevenció, però des del punt de vista dels altres actors que no són el propi estat, mitjançant instruments fonamentalment polítics i econòmics. També, és clar, fa referència a la col·laboració de

²⁴¹ Setè informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir. *A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect*. Adoptat per l’Assemblea General. A/69/981 – S/2015/500, 13 juliol 2015.

la comunitat internacional per a les fases de reacció i de reconstrucció. Estableix que els diferents actors de la comunitat internacional tenen la responsabilitat d'assistir els estats perquè aquests puguin complir amb les seves responsabilitats. Per tant, és un pilar que no té cap sentit d'aplicar quan són les pròpies autoritats de l'estat les que estan impulsant la comissió de crims contra la població, ja que llavors caldria que entrés en joc el tercer pilar, és a dir, la possibilitat d'intervenció sense autorització de l'estat on es cometen les atrocitats. En canvi, sí que té sentit que la comunitat internacional exerceixi la seva responsabilitat de protegir i assisteixi un estat on s'estiguin cometent crims de guerra, contra la humanitat, genocidi o neteja ètnica, o hi hagi l'amenaça de cometre'n, si el problema és de manca de control efectiu en el territori per part de les autoritats competents o d'incapacitat de fer front a un grup armat intern que comet o amenaça amb cometre aquest tipus de crims. I el segon pilar també pot entrar en acció de forma paral·lela al primer pilar, és a dir, que no són excloents, sinó que fins i tot poden ser complementaris.

És rellevant subratllar que per comunitat internacional tant podem entendre l'actuació bilateral d'un altre estat com la d'una organització regional o la de Nacions Unides en el seu conjunt, i no només, ja que el Secretari General fins i tot arriba a fer referència a la societat civil o al sector privat com a d'altres actors de la comunitat internacional que poden contribuir a enfortir la Responsabilitat de Protegir, aspecte no recollit als paràgrafs 138 i 139 del Document Final aprovat a la Cimera del 2005. És un aspecte controvertit, ja que amb quins instruments i mecanismes es pot obligar per exemple les empreses a assistir un estat on existeix un risc imminent de comissió de crims contra la humanitat? Fins al moment només hi ha recomanacions, com el document de Nacions Unides del 2011 *Guiding Principles on Business and Human Rights*. El sisè informe del Secretari General respecte la Responsabilitat de Protegir suggereix que el sector privat pot contribuir a enfortir les estructures i les institucions d'un estat si promou l'economia local i si cap grup social n'està exclòs. I alhora denuncia que moltes vegades precisament les males pràctiques del sector empresarial han contribuït, indirectament, a la comissió d'algun d'aquests crims, especialment les indústries extractives de recursos naturals²⁴².

²⁴² Sisè informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir. *Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect*. Adoptat per l'Assemblea General. A/68/947 – S/2014/449, 11 juliol 2014.

Cenyint-nos només als estats i a les organitzacions internacionals, podem estrènyer una mica més aquesta classificació i diferenciar segons el subjecte en qui recauen les obligacions del segon pilar, aquesta responsabilitat d'assistir els estats: d'una banda, existeix una responsabilitat individual dels estats, en tant que membres de l'anomenada comunitat internacional, d'assistir-se entre ells. Per tant la Responsabilitat de Protegir es podria entendre que també afecta necessàriament el contingut de les relacions bilaterals entre estats, ja sigui les seves relacions diplomàtiques, comercials o de qualsevol altre índole que pugui afectar la protecció dels drets humans. De fet, les relacions bilaterals són a vegades les que podrien evitar l'enfortiment d'un dictador repressiu, per exemple, o les que haurien d'interrompre el comerç d'armament supeditant els interessos econòmics als drets humans. En molts casos, països de la Unió Europea o membres permanents del Consell de Seguretat han consentit una relació diplomàtica i/o econòmica amb un govern que maltracta la seva població.

D'una altra, es tracta d'una responsabilitat col·lectiva del global d'estats i llurs organitzacions internacionals (regionals o de Nacions Unides) d'actuar multilateralment per tal de contribuir a evitar o aturar la comissió d'algun d'aquests quatre crims. De fet, el paràgraf 139 fa referència més en concret al deure de la comunitat internacional d'actuar en tant que Nacions Unides utilitzant les mesures d'arranjament pacífic de controvèrsies dels Capítols VI i VIII de la Carta de Nacions Unides per ajudar a fer aquesta protecció. És un deure encavalcat amb el tercer pilar, la intervenció, ja que són mesures que en alguns casos es contempen per a enfortir la capacitat dels estats o directament assistir-los i en alguns altres es pot tractar de mesures a prendre directament per part de Nacions Unides, ja tractant-se llavors d'intervenció. Pel que fa al tipus de mesures, però, és rellevant destacar que les mesures militars també poden ser incloses en aquest pilar, per exemple per tal d'ajudar les autoritats de l'estat a combatre un grup opositor intern armat que amenaci de cometre algun dels quatre crims.

L'informe del Secretari General del 2011, sobre la cooperació regional en la Responsabilitat de Protegir, distingeix quatre formes d'assistència. La primera és encoratjar els estats que assumeixin la seva responsabilitat primària. En aquest sentit, l'objectiu és que els estats resistents a actuar per a evitar o aturar la comissió d'aquest tipus de crims han de veure la necessitat de fer-ho i els desavantatges de no fer-ho. Per

això, si qualsevol actor de la comunitat internacional opta per fer amenaces o promeses, aquestes han de ser creïbles, coherents i consistents i existir, quan s'escaigui, certa coordinació prèvia.

Les altres tres formes d'assistència que proposa dit informe comporten un grau d'implicació major dels diferents actors de la comunitat internacional: (1) ajudar un estat a exercir la seva responsabilitat, (2) ajudar un estat a tenir més capacitat per a protegir i (3) ajudar un estat on el risc de conflicte és ja imminent. L'informe del 2014, que se centra precisament en el segon pilar, estableix en el mateix sentit les tres formes principals de l'assistència: (1) l'encoratjament, (2) la construcció de capacitats i (3) l'assistència internacional per a la protecció, insistint en què precisament si s'enforteix el segon pilar es redueix la probabilitat d'una resposta col·lectiva internacional sota el tercer pilar. I el darrer informe del Secretari General, de l'estiu del 2015, en l'apartat sobre com fer operativa la Responsabilitat de Protegir en el segon pilar, reitera i aquestes tres formes i en revisa la seva aplicació fins al moment, sense afegir-hi contingut nou.

Aquest segon pilar, com el primer, és preferible que tingui lloc a la fase de prevenció, però no hi està limitat. Es demana als diversos actors de la comunitat internacional que actuïn en els tres estadis possibles: tant en la identificació dels factors de risc perquè es donin els crims dels quals vol protegir la Responsabilitat de Protegir, com a la situació on l'amenaça és més concreta perquè ja hi ha una situació de crisi o fins i tot quan la violència augmenta i ja afecta el dret a la vida i a la integritat física, a més a més d'altres drets humans. L'acció requerida per al primer estadi és la de contribuir a construir i enfortir les estructures i institucions de l'estat, mentre que per al segon i tercer estadi calen mesures més focalitzades i que es puguin dur a curt termini per frenar efectivament l'escalada de tensió i violència.

Segons l'informe de la ICISS, l'ús de la força armada com a mesura d'assistència també és una opció d'actuació per part de la comunitat internacional, sigui de Nacions Unides o d'organitzacions regionals, amb el consentiment de l'estat afectat. Per exemple, per als casos en què l'estat no pot fer front a un grup opositor armat que amenaça amb la comissió d'aquest tipus de crims. Aquest tipus d'accions poden anar des del desplegament preventiu de tropes, que poden facilitar la seguretat i la distribució

d'ajuda humanitària, fins a certes operacions militars per a combatre objectius concrets (operacions que ja s'han dut a terme amb anterioritat al 2005). Cal destacar, però, que al citat informe del 2011 el Secretari General reconsidera en certa manera aquesta posició i recomana que es desenvolupin alternativament capacitats militars a nivell regional (com l'*African Stand-by Force*), així com també recomana que es reforcin els sistemes civils d'anàlisi de crisis, com és el Servei Europeu d'Acció Exterior de la Unió Europea. D'altra banda, la possibilitat d'ús de forces militar i de manteniment de pau, tant per a prevenir, aturar o respondre a aquests quatre crims és un tema que el Secretari General considera que no està prou ben desenvolupat²⁴³.

D'altres òrgans de Nacions Unides que el Secretari General identifica que poden ser un recurs que per a donar assistència i formació als països que ho necessiten i enfortir la prevenció de conflictes són l'OHCHR (l'Oficina de l'Alt Comissionat de Drets Humans), el Consell de Drets Humans i l'Oficina de l'Alt Comissionat pels Refugiats.

Segons l'informe del 2011, la contribució regional i subregional a les estratègies de prevenció en aquest segon pilar estan relacionades amb el desenvolupament de normes i institucions que promoguin "la tolerància, la transparència, el retiment de comptes o la gestió constructiva de la diversitat". Però no només, també fa una crida rellevant al paper dels estats veïns i organitzacions regionals a fer front a grups no estatals armats que cometen els crims els quals vol evitar la Responsabilitat de Protegir que operen amb una base transnacional, ja que llavors els acords i actuació coordinada és indispensable. En el mateix sentit que quan el Secretari General fa referència a les fonts d'informació per a alertar a temps d'una crisi, també es refereix a la necessitat d'incrementar la interactuació entre els nivells local, regional i global a l'hora de compartir la informació i dissenyar les millors respostes. Com a l'informe del 2009, el del 2011 també identifica els estats fràgils o debilitats com el focus del que ha de suposar l'assistència internacional, sobretot per a reconstruir les seves institucions i reformar el sector de seguretat.

²⁴³ Tercer informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir. *The Role of Regional and Sub-Regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect*. Adoptat per l'Assemblea General. A/65/877 – S/2011/393, 27 juny 2011: "Doctrine for the possible use of peacekeeping and military assets in the context of preventing, deterring or responding to atrocity crimes is not well developed." Pàgina 11.

2.3. Tercer pilar: la responsabilitat de la comunitat internacional de respondre a temps i de manera decisiva

Timely and decisive response

“(c) Pillar three is the responsibility of Member States to respond collectively in a timely and decisive manner when a State is manifestly failing to provide such protection. Though widely discussed, pillar three is generally understood too narrowly. (...) if the international community acts early enough, the choice need not be a stark one between doing nothing or using force. A reasoned, calibrated and timely response could involve any of the broad range of tools available to the United Nations and its partners. These would include pacific measures under Chapter VI of the Charter, coercive ones under Chapter VII and/or collaboration with regional and subregional arrangements under Chapter VIII. The process of determining the best course of action, as well as of implementing it, must fully respect the provisions, principles and purposes of the Charter. In accordance with the Charter, measures under Chapter VII must be authorized by the Security Council. The General Assembly may exercise a range of related functions under Articles 10 to 14, as well as under the “Uniting for peace” process set out in its resolution 377 (V). Chapters VI and VIII specify a wide range of pacific measures that have traditionally been carried out either by intergovernmental organs or by the Secretary-General. Either way, the key to success lies in an early and flexible response, tailored to the specific needs of each situation.”

El tercer pilar recull la responsabilitat de la comunitat internacional d'actuar per protegir la població quan l'estat responsable falla, ja sigui perquè no pot o perquè no vol exercir la seva responsabilitat de protegir. És a dir, que el tercer pilar entra en escena quan falla el primer pilar. I la diferència substancial de l'actuació internacional entre el segon i el tercer pilar és l'absència de consentiment per part de l'estat receptor en aquest últim, ja sigui perquè hi està en contra o perquè les autoritats estan tan debilitades que no és possible conèixer si hi ha o no consentiment.

El fonament d'aquest acord polític és que la comunitat internacional no hauria de poder restar inactiva emparant-se en el principi de no ingerència en afers interns davant de la comissió d'aquesta mena de crims i el patiment humà. I que hauria d'actuar fins i tot en contra de l'estat que estigui no només permetent la comissió de genocidi, crims contra la humanitat o de guerra o neteja ètnica, sinó també quan és qui els està cometent directament contra part de la seva població. Per això podem afirmar que els fonaments teòrics de part d'aquest tercer pilar els trobem tant als arguments de la teoria de la guerra justa com als que defensen el supòsit d'ingerència humanitària a la dècada dels 90, de la mà de Bettati i Kouchner. La intervenció militar estrangera acordada pel Consell de Seguretat però sense el consentiment de l'estat és només una de les

possibilitats del tercer pilar, segurament la més complexa i controvertida, però no l'única, ja que la intervenció estrangera pot no ser militar i es pot donar en qualsevol de les tres fases: prevenció, reacció o reconstrucció.

La comissió d'aquest tipus de crims pot ser considerada pel Consell de Seguretat com una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals, aspecte que facilita prendre acords multilaterals amb mesures dels Capítols VI, VII o VIII de la Carta de Nacions Unides, fins i tot sense el consentiment del propi estat.

Pel que fa a quines mesures estan incloses al tercer pilar, aquest inclou les coercitives amb ús de la força militar del Capítol VII, però també mesures de les anomenades “pacífiques” i no coercitives dels Capítols VI i VIII de la Carta de Nacions Unides, i totes les altres coercitives però no militars del Capítol VII. De fet, totes les no militars són en teoria preferides davant de les estrictament militars: el Secretari General al seu informe anual de 2012, sobre el tercer pilar, afirma que “el nostre objectiu primordial ha de ser respondre a temps i amb eficàcia de manera no coercitiva i així reduir la necessitat de l'ús de la força”²⁴⁴.

D'altra banda, pel que fa a la intervenció militar, no es requereix haver esgotat primer les mesures pacífiques per tal d'actuar militarment, sinó que només cal que es compleixin dues condicions: que el Consell de Seguretat consideri que els mitjans pacífics són inadequats i que les autoritats nacionals estiguin fracassant de manera manifesta en protegir les seves poblacions.

Malgrat tot, però, no existeix un ventall, un catàleg, d'opcions concretes entre les quals triar, sinó que Nacions Unides advoca per una resposta flexible i a temps, adequada a les circumstàncies de cada cas i que siguin veritablement efectives²⁴⁵. I, a més a més, tal com reflecteix el seu informe del 2012, el Secretari General considera que en tant que cada situació és diferent, no pot existir una aplicació uniforme de les mesures de la

²⁴⁴ Quart informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir. *Timely and Decisive Response*. Adoptat per l'Assemblea General. A/64/874 – S/2012/578, 25 juliol 2012.

²⁴⁵ Tercer informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir. *The Role of Regional and Sub-Regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect*. Adoptat per l'Assemblea General. A/65/877 – S/2011/393, 27 juny 2011, paràgraf 30, pàgina 10: “*What is needed is an early and flexible response tailored to the circumstances of each case rather than any generalized or prescriptive set of policy options*”.

Responsabilitat de Protegir, sinó que s'han d'adaptar a cada cas, evitant, això sí, la selectivitat i l'ús d'un doble estàndard²⁴⁶, aspecte que precisament no s'ha complert.

De la mateixa manera, considera que manca més anàlisi sobre l'impacte que produeix cada una de les mesures, siguin coercitives o no, així com destriar quines són més efectives en quines circumstàncies.

El tercer pilar inclou principalment mesures de la fase de reacció, però també s'hi poden comprendre mesures de les altres dues fases, és a dir, de prevenció i de reconstrucció. De fet, és preferible actuar en els estadis previs i actuar en clau de prevenció, com no es va fer en els casos de Ruanda o dels Balcans als noranta, però si aquesta falla, cal una resposta que aturi la comissió de crims atroços. Hi ha mesures que si el conflicte està massa avançat no servarien per aturar els crims, però que si s'apliquen amb prou antelació sí que podrien servir com a mecanisme de pressió i fins i tot de prevenció. A vegades, fins i tot, es pot donar el cas que el fet que la comunitat internacional mostri la seva disponibilitat a actuar esperoni les autoritats de l'estat on s'estan cometent els crims a complir amb les seves obligacions, és a dir, amb el primer pilar. El moment de l'actuació internacional ha de ser aquell que es consideri "*timely*", "a temps" per tal de ser efectiu, i la resposta ha de ser decisiva. Per tant, el tercer pilar no l'hem de relacionar exclusivament amb la segona fase, la de reacció, i encara menys l'hem de circumscriure només a la reacció amb ús de la força, a accions militars, ja que existeixen d'altres mesures fins i tot dins del Capítol VII de la Carta, però també dins del VI i del VIII.

Quant a qui les pot dur a terme, el tercer pilar contempla aquelles mesures que pugui realitzar directament la comunitat internacional, sense la col·laboració de l'estat (aspecte cabdal que diferencia el segon del tercer pilar), ja sigui des de Nacions Unides o des d'una altra organització regional, o fins i tot de forma bilateral o multilateral per part d'altres estats, sempre que tinguin per objectiu aturar o evitar un genocidi, crims de guerra, la neteja ètnica o crims contra la humanitat i sempre d'acord amb la Carta de Nacions Unides. A l'hora de concretar qui són els actors que entenem per comunitat internacional que poden prendre la decisió d'actuar, podem discernir entre cinc possibilitats:

²⁴⁶ Destaca l'apreciació del Secretari General al seu informe del 2012 respecte l'actuació del Consell de Seguretat en la gestió de violacions de drets humans, quan afirma que la tendència general ha estat d'una major implicació del Consell a l'hora de respondre-hi, sense fer cap autocrítica tenint en compte la manca d'actuació a territoris com la franja de Gaza, Síria, Bahrein o Nigèria, per citar alguns.

- a) El Consell de Seguretat és l'únic que pot autoritzar les mesures dels articles 41 i 42 de la Carta de Nacions Unides, és a dir, mesures del Capítol VII, coercitives no militars i coercitives i militars les altres. També pot adoptar mesures no coercitives, és a dir del Capítol VI de la Carta.
- b) Organitzacions regionals o subregionals poden també adoptar-ne, en base a l'article 53 de la Carta. Si es tracta de mesures militars cal que hi hagi una autorització prèvia del Consell de Seguretat. A més a més, la coordinació entre les Nacions Unides i organitzacions regionals i subregionals per a recollir i compartir informació, comparar notes i intercanviar avaluacions sobre situacions que preocupen és imprescindible segons l'informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir del 2011. I l'informe de l'any següent hi torna a fer èmfasi, sobretot pel que fa a la mediació i a la diplomàcia preventiva, amb l'objectiu de recolzar els processos de reconciliació nacional i reconstrucció econòmica. En la implementació es considera que la coordinació entre els diferents agents implicats²⁴⁷ és cabdal per a garantir-ne la integritat i la consistència, i això necessàriament passa per tenir una posició comuna sobre com cal que evolucioni la Responsabilitat de Protegir.
- c) També hi ha la possibilitat que els estats adoptin mesures de manera unilateral, per exemple de tipus diplomàtic, econòmic o comercial (en cap cas de tipus militar), o forçar per tal que les organitzacions regionals de les quals formen part prenguin mesures adequades per a prevenir o aturar la comissió d'aquesta tipologia de crims. De fet, segons el Capítol VI de la Carta, qualsevol estat membre pot denunciar qualsevol disputa o situació que podria comportar la comissió de crims relacionats amb la Responsabilitat de Protegir, davant del Consell de Seguretat.²⁴⁸ Sovint, si aquest tipus de mesures es prenguessin en estadis inicials del conflicte, podria suposar canvis significatius en llur evolució

²⁴⁷ Els òrgans de Nacions Unides implicats són: el Consell de Drets Humans, el Comitè de Drets Humans, el Comitè contra la Tortura, el Comitè per l'eliminació de la discriminació racial, l'Oficina de Nacions Unides de l'Alt Comissionat pels Drets Humans, els Fons de Nacions Unides pels infants i l'Oficina de Nacions Unides de l'Alt Comissionat pels Refugiats.

²⁴⁸ En el cas de Líbia el Consell de Seguretat va actuar a iniciativa d'alguns estats membre de la Lliga Àrab.

posterior, com per exemple el trencament de relacions diplomàtiques amb dictadures que no protegeixen la seva població d'aquesta tipologia de crims, o que fins i tot les cometien²⁴⁹, o aturar la venda d'armament a un país on es vulneren els drets humans o hi ha una situació de conflicte latent. En aquest sentit, però, destaca el fet que els embargaments d'armes només poden ser vinculants si els declara el Consell de Seguretat. Aprofundirem en la tipologia de mesures en els apartats posteriors.

- d) El Capítol IV de la Carta també autoritza l'Assemblea General a denunciar situacions que poden posar en perill la pau i la seguretat internacionals i fins i tot a fer recomanacions adreçades al Consell de Seguretat. A més a més, en els casos en què no s'arriba a un acord al si del Consell de Seguretat, l'Assemblea General podria, adoptar mesures sota el procediment "*Uniting for peace*" aprovat a la Resolució 377 (V). Segons aquest procediment, però, només pot adoptar un posicionament, perquè les seves decisions no són vinculants sobre les parts.
- e) També el Consell de Drets Humans pot organitzar sessions especials i adoptar resolucions amb mesures o fins i tot establir comissions independents per investigar les possibles violacions de drets humans, així com implicar-se en tot allò que faci referència a facilitar l'ajuda humanitària, sense que aquesta substitueixi l'acció política.

L'informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir del 2009 menciona també el paper dels individus, la societat civil, els grups d'interès o el sector privat com a agents que també poden implicar-se en el disseny de la resposta internacional en base a la Responsabilitat de Protegir, i, sobretot, per a denunciar i fer present a l'opinió pública la comissió de crims atroços i no implicar-s'hi en la seva comissió. També l'informe del 2012 hi fa referència, fent especial èmfasi en la possibilitat de la societat civil d'aconseguir informació de primera mà que serveixi d'alerta precoç, aprofitant també el paper de les tecnologies de la informació.

²⁴⁹ La Cort Internacional de Justícia, en el cas de Bòsnia Hercegovina contra Sèrbia i Montenegro, va dictaminar que Sèrbia havia violat les seves obligacions derivades de la Convenció de Genocidi de prevenir el genocidi de Srebrenica. I va considerar que tenia mitjans i capacitat per a influir i que per això ho podia haver aturat.

Aquest primer informe del Secretari General (2009) també requereix que la resposta per part de qualsevol actor de la comunitat internacional sigui “*early and flexible*”, que sigui efectiva, posant així més èmfasi en el resultat que en el procediment. La redacció del paràgraf 139 adoptat per la Cimera mundial diu textualment que ha de ser “*in a timely and decisive manner*”, és a dir, de manera decisiva i a temps. L’objectiu de la intervenció internacional en base a la Responsabilitat de Protegir, sigui amb la mesura que sigui i a la fase que s’escaigui, ha de ser el de prevenir o aturar crims contra la humanitat, crims de guerra, genocidi o neteja ètnica, i, per tant, comptar amb un mandat clar en cas de resolució del Consell de Seguretat. El canvi de règim, per exemple, no pot ser legalment l’objectiu d’una intervenció de Nacions Unides ni de cap altra organització o coalició internacional.

L’informe del Secretari General del 2015 prioritza les mesures precoces i flexibles no coercitives, però considera que hi ha cinc requisits per tal que puguin aconseguir l’objectiu: (1) a l’hora de triar quines mesures fer servir, cal fer una anàlisi acurada de la situació i de quines podrien ser les conseqüències d’usar una o altra mesura; (2) també cal entendre bé el context i apreciar quina mesura podria ser més efectiva segons les condicions existents i els actors involucrats²⁵⁰; (3) hi ha d’haver coherència entre les mesures que es volen adoptar, els diferents actors i els efectes que se n’esperen, sobretot per tal de prevenir un efecte de repetició; (4) en cas d’autoritzar mesures militars, l’acció ha de ser en base a un mandat clar pel que fa als objectius, durada i procediments, així com proporcionada i conforme el dret internacional; i (5) superar la inconsistència que ocasiona la possibilitat del Consell de Seguretat de prendre decisions sobre intervenir o no i com fer-ho cas per cas²⁵¹.

²⁵⁰ En cas d’adreçar-se a grups armats no estatals, per exemple, per als quals les mesures previstes per als conflictes entre estats poden no ser efectives.

²⁵¹ Setè informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir. *A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect*. Adoptat per l’Assemblea General. A/69/981 – S/2015/500, 13 juliol 2015.

3. Els tres moments de la Responsabilitat de Protegir i les mesures que es poden prendre

L'informe de la ICISS que fa néixer la Responsabilitat de Protegir al 2001 ja contempla tres moments de l'acció: la prevenció, la reacció i la reconstrucció, partint de la consideració que hi ha un *continuum* entre les mesures de cada un dels moments. Al citat document s'hi considera, a més a més, que la situació més desitjable és que l'acció la faci el propi estat envers la seva població (primer pilar), i que l'acció sigui la de prevenció. Per reacció entenem la segona fase de la resposta, quan els crims ja s'estan cometent i les mesures, dutes a terme ja sigui pel propi estat o per la comunitat internacional, van encaminades a aturar-los. Per intervenció, en canvi, no ens referim a la segona fase, la reacció, sinó al fet que un actor extern al propi estat hi intervingui, però aquest fet pot tenir lloc en qualsevol de les tres fases, és a dir, que es pot intervenir per prevenir, per aturar o per reconstruir, per tant, en qualsevol dels tres moments. Hi ha moltes mesures d'intervenció que són amb finalitat preventiva, i d'altres que malgrat ser per aturar la comissió d'un dels quatre crims inclosos a la Responsabilitat de Protegir també tenen inevitablement ingredients de prevenció d'escenaris de violència en un futur. De fet, aquest és un aprenentatge que el Secretari General identifica al seu informe anual sobre la Responsabilitat de Protegir al 2012 i en el que hi insisteix en l'informe del 2015: considera que perquè una estratègia sigui efectiva i integrada ha de comptar amb elements tant de prevenció com de reacció.

Cada una de les tres fases o moments de la Responsabilitat de Protegir pot tenir lloc en qualsevol dels tres pilars, és a dir, que la responsabilitat recau tant en el propi estat, com en les organitzacions regionals, la societat civil, els altres estats o Nacions Unides. Tots els actors implicats en la Responsabilitat de Protegir poden prendre mesures tant per prevenir com per aturar la comissió d'aquests quatre crims i fins i tot per reconstruir la situació.

Cal tenir en compte, d'altra banda, que una cosa és la conceptualització de la Responsabilitat de Protegir a l'informe inicial de la ICISS, i una altra és el que van acordar els estats membre de Nacions Unides a la cimera del 2005, ja que no es van comprometre amb tot el que es proposava a l'informe. Els paràgrafs 138, 139 i 140 del

Document Final de dita cimera inclouen el compromís dels estats amb la Responsabilitat de Protegir, entenent que contempla el que després el Secretari General va conceptualitzar en l'estructura dels tres pilars esmentats.

Pel que fa al *continuum* entre les mesures de prevenció, reacció i reconstrucció previst a l'informe de la ICISS, l'Assemblea General de Nacions Unides va incloure en la redacció dels acords de la cimera mundial al 2005 només la prevenció i la reacció, sense fer cap referència a la reconstrucció. Tot i així, també s'ha d'entendre que hi està compresa, sobretot perquè sense reconstrucció no hi ha prevenció de crisis futures.

3.1. Prevenció

De les tres fases, la prevenció dels crims de genocidi, crims de guerra, neteja ètnica i crims de lesa humanitat, està configurada com el moment més important de la Responsabilitat de Protegir. El Document Final aprovat per l'Assemblea General de Nacions Unides a la Cimera Mundial del 2005 posa l'èmfasi en la prevenció que els propis estats han de dur a terme per tal que ni aquests quatre crims ni la seva incitació puguin tenir lloc. A més a més, l'Assemblea General també va reconèixer que una valoració i una alerta precoç (*early warning and assessment*) són elements necessaris, tot i que no suficients, per què els estats actuïn de manera proactiva i preventiva. Al final del paràgraf 138 del Document Final també s'hi acorda que la comunitat internacional ha de donar suport als estats per tal que exerceixin la seva responsabilitat, sobretot pel que fa a establir capacitats d'alerta precoç²⁵². També el document de la ICISS remarcava que la prevenció ha de ser el compromís principal i malgrat que també considera que l'estat n'és el màxim responsable, afegeix que sense el suport internacional la prevenció pot fracassar. És a dir, que la prevenció l'ha de fer, en primer lloc, el propi estat, però també amb la col·laboració dels altres estats i amb assistència de les Nacions Unides i organitzacions regionals per tal que assoleixi la màxima eficàcia.

²⁵² Paràgraf 138 del document final aprovat per la Cimera del 2005 de Nacions Unides: “(...)The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.”

L'informe del Secretari General del 2009, que estableix la classificació en tres pilars de la Responsabilitat de Protegir, ja adverteix que qualsevol programa d'assistència i enfortiment de capacitats d'un estat ha d'estar dissenyat tenint en compte totes les particularitats i realitat del territori on s'ha d'aplicar i que per això és necessari fer molta recerca i anàlisi de les diferents estratègies possibles. I en aquest aspecte hi segueixen insistint tots els informes posteriors, amb especial èmfasi el darrer, de l'estiu del 2015.

El fet que a la pràctica els recursos destinats a la preparació de la guerra, a l'assistència humanitària o a les reconstruccions post-conflicte siguin molt superiors que els que es dediquen a les polítiques de prevenció²⁵³, és una situació que la ICISS identifica com de buit entre la retòrica i la pràctica dels estats. I que, afegim, repercuteix en les decisions que es prenen en el si de les organitzacions internacionals com Nacions Unides, l'OTAN, l'OSCE o la Unió Europea, amplificant encara més aquest buit.

La pràctica demostra que hi ha uns elements clau que contribueixen a prevenir els conflictes: l'imperi de la llei, un sistema judicial competent i independent, el respecte pels drets humans, un sector de seguretat democràtic, una societat civil forta, una premsa independent i una cultura política que afavoreixi la tolerància, el diàleg, les reformes polítiques i que superi les polítiques merament identitàries.

A pràcticament totes les situacions on acaba esclatant la violència i es comet algun dels quatre crims especificats a la Responsabilitat de Protegir hi ha **senyals prèvies** que alerten d'aquesta potencialitat. La prevenció, doncs, passa inevitablement per atendre aquestes senyals, ja que per cometre crims d'aquesta envergadura és necessària certa planificació i un context que ho faciliti, ja sigui per raons econòmiques, socials o polítiques. Si, sovint per manca de voluntat política, o a vegades de recursos, no es tenen en compte aquestes senyals, es perd l'oportunitat d'intentar aturar a temps la situació de conflicte. A més a més d'aquestes senyals prèvies, cal tenir en compte que la comissió d'aquests crims no s'esdevé d'un dia per l'altre, sinó que hi ha un seguit de causes que se sumen, ja que es tracta d'un procés. I per tant, i aquest és el segon aprenentatge, també és elemental analitzar i avaluar els **factors de risc** per a fer una bona prevenció, així com tenir especialment en compte els problemes estructurals de

²⁵³ Veure capítol 1, apartat 4, sobre la prevenció i la resolució de conflictes.

fons a l'hora de dissenyar-ne les mesures. La ICISS contemplava la detecció precoç, la caixa d'eines de prevenció i la voluntat política com les tres condicions bàsiques per a una prevenció efectiva del conflicte.

És evident el lligam entre les mesures de prevenció que podem entendre que s'emmarquen dins de la Responsabilitat de Protegir amb aquelles relatives a la prevenció de conflictes armats. Totes dues estratègies coincideixen en què el més efectiu és fer front a les causes dels conflictes i no només a la seva expressió violenta i, alhora, en què com no hi ha dos casos iguals, tampoc hi ha una única estratègia preventiva aplicable a tot arreu. A més a més, en tots dos escenaris el la construcció de la pau en situació de post-conflicte és essencial i s'ha d'entendre com una mesura per a prevenir futurs resorgirs del conflicte.

A continuació desgranem els tres elements que entenem que conté la prevenció: a) els factors de risc en tant que possibles causes cal tenir en compte, b) la importància de l'avaluació i l'alerta precoç en la detecció de les senyals prèvies, i c) les mesures concretes de prevenció que es poden dur a terme. Respecte aquestes, les classifiquem tenint en compte l'actor que les pot dur a terme, si el propi estat o bé altres actors de la comunitat internacional.

3.1.1. Factors de risc

L'informe del 2013 del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir se centra en la responsabilitat de l'estat i la prevenció i avalua tant les causes com les mesures estructurals i operatives que els estats poden prendre per a prevenir la comissió de crims atroços. Pel que fa a les causes, aquest informe identifica un seguit de factors de risc, advertint de l'existència d'una superposició entre els factors de risc de conflicte i els factors de risc que es cometin crims inclosos a la Responsabilitat de Protegir. Són factors similars i que en tot cas es poden retroalimentar. A més a més, és fàcil que a un conflicte armat hi acabi havent crims contra la humanitat, perquè de fet un conflicte armat és el principal factor de risc de la comissió de crims massius. Però també hi ha factors de risc que es cometin crims contra la humanitat, genocidi o neteja ètnica que poden no ser un factor de risc de conflicte, i focalitzant en l'objectiu de prevenir els

crims compresos en la Responsabilitat de Protegir, cal tenir-los en compte també. És a dir, que aquests crims es poden cometre no només en el context d'un conflicte armat sinó també en temps de pau, i, per tant, les mesures de prevenció de conflictes no abracen per complet la prevenció de la comissió de crims contra la humanitat o genocidi en temps de pau²⁵⁴.

L'esmentat informe identifica sis tipus de factors de risc que poden comportar la comissió d'algun dels crims inclosos a la Responsabilitat de Protegir: (1) la discriminació política, cultural, religiosa, ètnica, social, econòmica o de gènere i la violació de drets humans. És una causa material i alhora es pot percebre com una justificació de la violència posterior. (2) Una ideologia que fomenti la discriminació, i les campanyes i propaganda que hi inciten; (3) la presència de grups armats, estiguin o no aliats amb l'estat, i la proliferació d'armes; (4), certes circumstàncies concretes que facilitin la comissió de crims, relacionades amb l'aparell militar o securitari, la impunitat i la derogació de drets i llibertats; (5) la debilitat institucional de l'estat, la manca de democràcia i de protecció de drets humans i la permissivitat de l'estat; i (6) actes ja violents que poden ser elements constitutius d'alguns dels crims referits.

A més a més, apunta altres elements que poden provocar tensions en ambients on existeixin ja riscos, com pot ser la inestabilitat regional, la celebració o cancel·lació d'unes eleccions, la inestabilitat econòmica o desastres ambientals.

D'altra banda, l'Oficina per la prevenció del Genocidi elaborà un Marc d'Anàlisi per avaluar el risc de genocidi, eina que va ser substituïda pel **Marc d'Anàlisi per als Crims Atroços** (*Framework of Analysis for Atrocity Crimes*), desenvolupat per l'Oficina fusionada de Prevenció de Genocidi i de la Responsabilitat de Protegir i adoptat pel Secretari General de Nacions Unides el juliol del 2014²⁵⁵. Aquesta eina identifica catorze factors de risc i llurs indicadors, diferenciant entre aquells que són comuns a tots quatre crims i els que són específics d'un o altre:

²⁵⁴ Sobre la prevenció de conflictes destaquen dos documents de Nacions Unides amb múltiples propostes que la ICISS diu que subscriu íntegrament: el *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (2000) i el *Prevention of Armed Conflict* (2001).

²⁵⁵

http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/framework%20of%20analysis%20for%20atrocity%20crimes_en.pdf – Framework of Analysis for Atrocity Crimes. A tool for prevention. United Nations, 2014.

Factors de risc comuns:

- situació de conflicte armat o d'altres formes d'inestabilitat
- violacions serioses de drets humans internacionals i de dret internacional humanitari
- estructures estatals dèbils
- motius o incentius
- capacitat de cometre crims atroços
- absència de factors que ho mitiguin
- circumstàncies que ho faciliten o acció preparatòria
- factors que ho poden provocar

Factors de risc específics per a cada crim internacional:***Genocidi:***

- tensions intergrupals o patrons de discriminació contra grups protegits
- senyals d'intent de destruir totalment o parcial un grup protegit

Crims contra la humanitat:

- senyals d'atacs sistemàtics o generalitzats o contra qualsevol població civil
- senyals d'un pla o política d'atacar qualsevol població civil

Crims de guerra:

- amenaces serias contra aquells protegits pel dret internacional humanitari
- senyals serias a les operacions humanitàries o de pau

El *Panel of the Wise* de la Unió Africana ha decidit utilitzar aquest marc com una eina d'alerta precoç, i el Secretari General insta les altres organitzacions regionals i sub-regionals a fer-ho també. Aquest marc d'anàlisi identifica els factors que permeten avaluar el risc que es cometi algun dels quatre crims especificats a la Responsabilitat de Protegir. L'anàlisi dels factors de risc proporciona informació rellevant per a poder fer una detecció precoç i actuar de manera preventiva.

3.1.2. El sistema d'alerta precoç i l'avaluació de les senyals prèvies

El Secretari General, al seu primer informe sobre la Responsabilitat de Protegir, al 2009, hi inclou un annex sobre l'alerta i l'avaluació precoces (*early warning and assessment*), un sistema per recopilar i compartir informació. En concret especifica que aquest sistema d'alerta precoç s'hauria de dur a terme sense interferències polítiques o doble estàndard, que la informació, ja sigui sobre l'incitament, la preparació o la perpetració dels quatre crims especificats, hauria d'estar confirmada, ser acurada i arribar a temps als òrgans decisors de Nacions Unides, que el Secretariat de l'organització global hauria de ser capaç d'avaluar-la correctament i entendre el patró dels esdeveniments tenint en

compte el context local i que qui té la informació hauria de tenir un accés immediat a l'oficina del Secretari General.

Les **fonts d'informació** sobre els esdeveniments a un territori concret han de ser les independents d'aquell indret, segons aquest primer informe sobre la Responsabilitat de Protegir, on també s'hi adverteix que cal contrastar la informació obtinguda i complementar-la amb l'aconseguida pels propis òrgans ja existents de Nacions Unides, aspecte en què s'insisteix en l'informe de l'any següent, posant sobretot l'èmfasi en la col·laboració local-regional-global (i molts estats, al debat interactiu posaren l'accent també en la societat civil com a proveïdora d'informació). Per tant, el Secretari General advoca per no crear noves xarxes, sinó per afegir aquesta funció als departaments, programes i agències ja existents.

La **recollida d'informació** sobre situacions que poden portar al genocidi és precisament la responsabilitat principal que es va assignar a l'Assessor Especial en la Prevenció de Genocidi al document S/2004/567, annex, així com alertar-ne el Secretari General i el Consell de Seguretat, fer recomanacions per a prevenir o aturar el genocidi i enfortir la capacitat de l'organització de detectar i gestionar la informació sobre el genocidi. D'altra banda, l'Assessor Especial del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir tenia l'encàrrec d'operacionalitzar la Responsabilitat de Protegir, buscant la complementarietat amb el primer, raó per la qual finalment al 2011 es fusionen ambdues oficines. De fet, a l'informe anual del Secretari General del 2010 es copsa que en aquell moment encara hi ha desavinences i duplicitats, dues oficines separades i que encara no s'ha consolidat que d'una alerta precoç es pugui passar a una acció a temps. També és rellevant destacar que la proposta que el Secretari General fa, al 2010, sobre com es podria fer més eficient aquesta alerta precoç és força inconcreta, ja que es tracta del compromís del Secretari General d'“invocar nous procediments interns per expedir i regularitzar els processos a través dels quals Nacions unides considera la seva resposta i les seves recomanacions als òrgans intergovernamentals apropiats.” A més a més, especifica que “demana als Special Advisers d'acordar una reunió urgent amb els sots-secretaris generals claus per identificar un ventall d'opcions polítiques multilaterals” i que considerarà implicar-hi el Policy Committee per a decidir.

Anteriorment, l'informe del Secretari General sobre el genocidi de Ruanda al 1994 (S/1999/1257, *enclosure*, sect.III.18), i el de la matança de Srebrenica (A/54/549) feien recomanacions institucionals sobre l'alerta precoç, l'anàlisi i la formació, aspectes que ja el primer informe anual del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir, al 2009, indica que no han estat completament implementats, afirmant que “les Nacions Unides i els seus estats membre romanen poc preparats per a dur a terme les seves responsabilitats més fonamentals de prevenció i de protecció”. Ambdós informes de la dècada dels noranta reconeixien que no hi havia hagut un sistema prou adequat de recollida d'informació i encara menys de compartir-la, i assenyalaven la responsabilitat tant del propi sistema de Nacions Unides com la resistència dels estats membre de compartir informació a qualsevol de les missions de l'organització global. També l'informe anual del Secretari General al 2010 torna a fer referència a ambdós informes dels anys noranta, destacant-ne que tots dos denunciaven ja llavors que no hi va haver ni un seguiment suficient ni recursos institucionals per a fer una anàlisi del risc ni alertar de forma precoç.

Deu anys després d'aquells informes i d'aquelles matances, el secretari General de Nacions Unides considera al seu informe del 2010 sobre la Responsabilitat de Protegir que s'han fet esforços per a avançar en aquesta direcció, sobretot procedimentant la col·laboració de diverses unitats, agències i programes, destacant especialment la *Interagency Framework for Coordination on Preventive Action*, un fòrum on diversos programes, departaments i agències de l'organització comparteixen informació i anàlisi sobre situacions concretes, així com les col·laboracions entre UNICEF, DPKO, OHCHR i UNHCR. Però també identifica tres obstacles que dificulten la implementació de la Responsabilitat de Protegir: una persistent manca de coordinació entre les diferents unitats, programes i agències de Nacions Unides que dificulta el compartir informació, una confusió entre prevenir conflictes armats i prevenir els crims de la Responsabilitat de Protegir, i el fet de no estar tenint prou en compte que hi ha un ampli ventall de mesures possibles per a implementar en base a l'observació constant d'una situació concreta que pot ser canviant i requerir mesures diverses. A més a més, l'informe del 2010 destaca que la majoria dels estats tampoc han fet la feina, que mantenen massa reticències a l'hora de compartir informació.

Les **missions d'investigació** de Nacions Unides, establertes pel propi Secretari General, pel Consell de Seguretat o pel Consell de Drets Humans, han servit fins al moment per a establir de manera imparcial si s'estan cometent o no violacions de drets humans o del dret internacional humanitari, per a identificar-ne les causes i per a registrar els esdeveniments, així com per informar sobre les capacitats de l'estat afectat per a fer front a la situació i per a suggerir com caldria procedir. Les missions d'observació i de monitoratge també serveixen per a verificar la informació i analitzar-la, així com per verificar el grau de compliment dels acords per part de les parts implicades i per a identificar riscos i amenaces. Aquestes són les mesures més rellevants al respecte que es poden prendre en base al capítol VI de la Carta de Nacions Unides.

Tot i així, per molt bon sistema de recollida de dades i avaluació encertada de les senyals prèvies que hi hagi, i malgrat que el sistema d'alerta precoç funcioni, la decisió sobre intervenir o no a una situació específica d'un altre país és una decisió política. És a dir, la decisió de la comunitat internacional d'intervenir o no a un cas determinat està supeditada no tant a la correcta constatació del risc imminent de la comissió d'un genocidi, per exemple, sinó a la valoració política que l'estat que es pugui plantejar d'intervenir-hi en faci, i per tant hi intervenen molts d'altres elements connectats tant amb la seva política domèstica com amb la seva experiència passada o els seus interessos regionals, per exemple.

3.1.3. Polítiques i mesures de prevenció

Al diàleg interactiu que va seguir l'informe del 2010, Edward Luck, Assessor Especial sobre la Responsabilitat de Protegir, va demanar posar l'èmfasi més en les **respostes** a temps i flexibles en lloc de centrar-se en un enfocament excessivament mecànic sobre l'alerta precoç i l'avaluació de riscos. I va posar damunt la taula un dels reptes principals, que és que els estats, les organitzacions regionals així com també la mateixa organització de les Nacions Unides tinguin la voluntat política d'actuar a temps i per tant desenvolupar una política de tolerància zero cap a les violacions de drets humans. En aquesta mateixa línia es pronunciava també la ICISS al 2001, identificant al seu informe que el problema principal continua sent la manca de voluntat política d'actuar a temps (*timely response*) i no tant la manca d'informació sobre una situació concreta.

Al 1997 la *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*²⁵⁶ ja distingia entre la prevenció operacional i l'estructural. Malgrat referir-se a la prevenció de conflictes letals, aspecte en què Nacions Unides ha fet un treball molt més extens, en general es tracta d'estratègies i mesures que també es poden aplicar a la prevenció dels crims compresos a la Responsabilitat de Protegir. La prevenció operacional fa referència a la reacció precoç davant de les senyals d'alerta de violència imminent. Inclou, per tant, mesures polítiques, diplomàtiques (diplomàcia preventiva per tal de facilitar el diàleg o la mediació), econòmiques (sancions financeres, embargaments comercials) i fins i tot militars (sobretot mitjançant les operacions de pau on és personal militar qui garanteix la seguretat de la distribució d'ajut humanitari o qui vetlla per un alt el foc). Per a poder dur a terme una prevenció operacional és necessari desenvolupar sistemes d'alerta precoç, mecanismes de recollida i anàlisi de dades (verificació de fets sobre terreny) i mecanismes de resposta o acció precoç per part dels decisors polítics.

La prevenció estructural, en canvi, fa referència a l'esforç per evitar el sorgiment del conflicte, a fer front a les causes que hi ha a l'arrel del conflicte. I així, la intervenció pot voler aconseguir el respecte a les lleis, als drets humans o més desenvolupament social i econòmic. En aquest cas, el ventall de mesures és molt extens, ja que pot anar per exemple des del control d'armes fins a polítiques públiques que tinguin per objectiu reduir o eliminar la pobresa. La decisió dependrà bàsicament del context, però si es tracta d'un escenari de post conflicte segur que haurà de comptar amb mesures de reconciliació nacional i de capacitació i empoderament de grups vulnerables.

El tercer informe anual del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir, al 2011, distingeix també entre la prevenció estructural i l'operacional: l'**estructural** la relaciona amb el primer pilar, és a dir, la responsabilitat del propi estat, i l'**operacional** la lliga amb el tercer pilar però també amb el segon, sobretot pel que fa a la implicació dels acords regionals i sub-regionals. L'informe del Secretari General sobre prevenció de conflictes al juny del 2001 també es refereix a aquests dos tipus d'estratègies de prevenció, i també ho fa l'informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir del 2013, el cinquè, després d'avaluar els factors de risc, on analitza un ventall de mesures de prevenció distingint entre aquelles estructurals i les operatives.

²⁵⁶ Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Preventing Deadly Conflict: Final Report*. Washington, DC: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 1997.

De fet, hi ha un debat obert sobre com es complementen les esferes de protecció de la prevenció de conflictes i de la Responsabilitat de Protegir, ja que no són 100% coincidents²⁵⁷. La proposta per a la Responsabilitat de Protegir parteix de tres principis per a dissenyar les estratègies de prevenció efectives: una reacció a temps als senyals d'alerta, una aproximació equilibrada i comprensiva per a alleugerir els factors de risc que esperonen el conflicte violent i un esforç incrementat per tal de resoldre les causes que hi ha a l'arrel dels conflictes. És a dir, una combinació de mesures operatives amb d'altres més estructurals que tinguin per finalitat la prevenció de l'emergència del conflicte, evitar-ne la seva disseminació i prevenir que ressorgeixi la violència.

On comença i fins on arriba la prevenció és un debat no tancat, especialment quan ens referim a la prevenció estructural i a mesures com podrien ser la cooperació per al desenvolupament o les polítiques que afavoreixin el desenvolupament econòmic i social del conjunt de la població i, consegüentment, tenint en compte la responsabilitat no només del propi estat sinó també d'organitzacions internacionals com el Fons Monetari Internacional, l'Organització Mundial del Comerç o les diferents organitzacions regionals, per posar alguns exemples, amb mesures econòmiques, polítiques, humanitàries o militars.

La prevenció del genocidi, segons l'informe del Secretari General sobre el tercer pilar, és “la gestió constructiva de la diversitat per promoure una bona governança, la igualtat, la inclusió, el respecte pels drets humans i les llibertats fonamentals i l'observança de pràctiques i valors democràtics. Aquesta és de forma primària la responsabilitat de l'estat, amb el suport de la comunitat internacional quan sigui necessari”²⁵⁸. També amb aquesta aproximació més holística, el document que conceptualitza la Responsabilitat de Protegir, elaborat per la ICISS, feia una proposta molt relacionada amb el concepte de la seguretat humana entesa com el benestar social i econòmic i la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals. I per això els seus autors consideren que la justa

²⁵⁷ El Secretari General de Nacions Unides considera al seu informe sobre la Responsabilitat de Protegir del 2011 que no hauria de ser gaire difícil per al Consell de Seguretat incorporar en l'anàlisi de conflictes també l'observació i reacció a casos on es puguin cometre un dels quatre crims compresos a la Responsabilitat de Protegir, malgrat no hi hagi una situació pròpiament de conflicte armat.

²⁵⁸ Tercer informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir. *The Role of Regional and Sub-Regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect*. Adoptat per l'Assemblea General. A/65/877 – S/2011/393, 27 juny 2011. Pàgina 3.

distribució dels recursos, un sistema de govern transparent, la igualtat d'oportunitats o la protecció dels drets humans són els mitjans necessaris per a prevenir conflictes i la comissió dels quatre crims contemplats a la Responsabilitat de Protegir. Fa referència, doncs, bàsicament a mesures estructurals.

Francis Deng, al debat interactiu del 2011 sobre la Responsabilitat de Protegir, defensa que la protecció “fa referència al respecte per a tots els drets humans, llibertats civils, així com la integritat física”, i que conseqüentment la prevenció hauria de basar-se en una “gestió constructiva de la diversitat però també en una resposta efectiva en cas de fracàs de la prevenció i en resoldre les conseqüències humanitàries d'aquest fracàs. Protegir és, per tant, prevenir, respondre i fer front a les causes que hi ha a l'arrel de les crisis per tal de facilitar la pau, la seguretat i l'estabilitat.”²⁵⁹

D'altra banda, el representant de l'OSCE al mateix debat interactiu adverteix que la prevenció de conflictes “és més fàcil dir-la que fer-la” sobretot per les contradiccions que considera que hi ha entre fer política i les polítiques de prevenció a llarg termini que fan front a les causes i no a les conseqüències. Sovint ha estat més difícil mobilitzar recursos humans i materials per a la prevenció d'una crisi potencial que per a fer-hi front quan ja ha esclatat, malgrat que sigui molt més costós en tots els sentits actuar de forma reactiva que proactiva.

L'informe anual del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir del 2013, que se centra en el paper de l'estat en la fase de prevenció, identifica tres reptes o obstacles a superar per tal que els estats compleixin amb la seva Responsabilitat de Protegir en la vessant de la prevenció: (1) una voluntat política insuficient dificulta traduir el compromís adoptat en polítiques concretes, sobretot perquè la prevenció no té sempre uns resultats visibles immediats malgrat que a la llarga salva vides i és menys costós; (2) fer front a la diversitat de riscos requereix tenir capacitat, expertesa i comprensió de les causes i dinàmiques d'aquesta mena de crims; i (3) és essencial combinar esforços

²⁵⁹ Francis Deng, al debat interactiu del 2011 sobre la Responsabilitat de Protegir: “Ideally structural prevention should mean that we address issues of diversity through a constructive management of diversity but it also means effective response to the failure to prevent and in meeting the humanitarian consequences of that failure. Protection is therefore prevention, response and addressing the root causes of the crises to facilitate peace, security and stability.”

nacionals i internacionals en la prevenció, d'una banda per a fer la societat resilient i d'una altra per a proveir assistència si cal.

A més a més, a dit informe el Secretari General adverteix que no hi ha una única estratègia de prevenció que pugui ser útil alhora per a totes les situacions, sinó que cal adaptar al context de cada territori i, a ser possible, amb la implicació d'altres estats, organitzacions o societat civil. A més a més, reconeix que no són mesures completament noves i que algunes ja estan sent implementades pels estats, però demana que tots reforcin les seves polítiques de prevenció fent una anàlisi "comprehensiva i inclusiva". Malgrat que l'informe només fa la diferència a grans trets entre estructurals i operatives, no entra a fer aquesta classificació de les mesures específiques que proposa. Una altra possibilitat de classificació de les mesures de prevenció és la que distingeix entre les "upstream", que tenen per finalitat prevenir el dany reduint els riscos i que normalment s'adrecen al global de la població, que podríem equiparar a les estructurals, i les "downstream", que es podrien assimilar a les operatives, enteses com una resposta a amenaces imminents (mesures econòmiques, polítiques, militars, humanitàries, judicials) o fins i tot que es focalitzen en gestionar les conseqüències del dany i evitar que la situació empitjori. En aquest cas, l'avaluació de la imminència del risc és el seu aspecte més complex. I a més a més del propi estat també poden ser dutes a terme per organitzacions regionals, agències de Nacions Unides, altres governs, o altres actors internacionals.

La ICISS defensa que les mesures de prevenció, encara que siguin de competència estatal, necessiten moltes vegades d'un suport internacional que faciliti la mediació i reconciliació (la qual és una mesura de reconstrucció i alhora de prevenció futura), que dediqui esforços per a eradicar les causes de conflictes potencials, o que recolzi iniciatives locals per a avançar en la bona governança, drets humans o l'imperi de la llei.

A continuació presentem una classificació de les mesures de prevenció segons l'actor que les du a terme i, per tant, en base a la conceptualització de la Responsabilitat de Protegir en tres pilars:

Mesures de prevenció del propi estat – Primer pilar

a) Mesures estructurals:

a.1) Enfortir la resiliència nacional

- Disposicions constitucionals per tal d'acomodar una pluralitat nacional o diversitat cultural,
- Processos electorals amb totes les garanties democràtiques,
- Pluralisme polític,
- Legislació nacional que protegeixi els drets humans, els drets de les minories i els drets dels refugiats i els desplaçats, i legislació castigui aquests quatre crims, implementant la legislació internacional al respecte (i acudint al Tribunal Penal Internacional) i signant i ratificant els tractats internacionals rellevants per a la matèria. L'informe del Secretari General del 2009, que establia els tres pilars, en la mateixa línia també recomana com a mesura de prevenció esdevenir part dels instruments internacionals de drets humans, dret internacional humanitari o dret de refugiats, així com del Tractat de Roma per la Cort Penal Internacional (tres del cinc membres permanents del Consell de Seguretat no l'han ratificat o ni tan sols signat: EUA, Rússia i Xina). I també especifica la conveniència que l'estat legisli internament aquests quatre crims, llur incitació, i que combatin la impunitat i especialment la violència sexual masculista.
- Mecanismes de retiment de comptes del personal del sector públic evitant l'obstrucció de la justícia amb immunitats i altres privilegis. L'informe del Secretari General del 2009 també hi posava l'èmfasi, destacant que cal formar les persones responsables dels processos judicials (legisladors, jutges) i fer complir la llei (policia, soldats) en drets humans, dret internacional humanitari i dret de refugiats, amb especial èmfasi en la protecció d'infants i dones envers la violència sexual i de gènere, i sobretot en el camp de la prevenció.
- Mecanismes de justícia transicional,
- Reformes del sector de seguretat per tal que sigui transparent i democràtic i amb formació en la protecció de drets humans,
- Fer una distribució de recursos, riquesa i oportunitats més equitativa, així com lluitar contra la corrupció,
- Facilitar la participació de la societat civil i la pluralitat de mitjans de comunicació. En aquesta mateixa línia, l'informe anual del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir de quatre anys abans ja estableix que és

indispensable promoure una societat civil forta, la llibertat de premsa i la possibilitat de corregir els abusos del sistema judicial, així com integrar els principis de la Responsabilitat de Protegir socialment. Afegeix que cal també garantir una avaluació periòdica del risc que s'hi puguin cometre aquest tipus de crims també en el cas que es tracti d'una societat estable i desenvolupada.

- Establir un sistema educatiu que reflecteixi la diversitat cultural i/o nacional de la societat i amb currículums educatius que incloguin l'anàlisi de conflictes passats.

a.2) Promoure i protegir els drets humans

- A més a més d'allò especificat en l'apartat de resiliència, es pot fomentar l'elaboració de polítiques de protecció dels drets humans i el desenvolupament d'institucions al respecte, que assessorin els governs en matèria de cohesió social, diversitat cultural i lluita contra la desigualtat. Aquesta societat civil ha de ser lliure i ha de poder actuar sense por a la repressió.
- Aprofundint també en l'apartat anterior, els mitjans de comunicació han de tenir llibertat i alhora operar en base a criteris ètics i lluitar contra l'incitament a la discriminació, hostilitat o violència.

b) Mesures operatives

- Establir punts focals²⁶⁰ sobre la prevenció d'atrocitats o la Responsabilitat de Protegir, amb l'objectiu de coordinar esforços a nivell nacional, sobretot pel que fa a la detecció precoç, i contribuir a l'operativització del concepte de la Responsabilitat de Protegir
- Establir mecanismes d'alerta precoç que identifiquin les fonts del risc, recullin informació i facin recomanacions d'accions preventives planificades a temps. Establir processos institucionals de diàleg entre l'estat i diferents comunitats, tant per prevenir com per mitigar les tensions, incloent la societat civil, i especialment els grups de dones. Concretament, el Secretari General demana als estats que facin una avaluació nacional del risc i la resiliència del país utilitzant el marc d'anàlisi de la prevenció del genocidi elaborat per l'Assessor Especial, analitzant els factors de risc i utilitzant les eines de la societat civil.

²⁶⁰ L'establiment de punts focals a nivell nacional i regional també és una mesura que el Secretari General proposa al seu tercer informe, al 2011.

- Actes commemoratius i memorials a episodis violents de la història que es vol evitar que es reproduueixin.
- Cooperar i recolzar altres estats i organitzacions regionals o subregionals per tal de compartir recursos i experiències. També l'informe del Secretari General del 2009 especificava la necessitat d'aquest intercanvi de bones pràctiques i iniciatives per a superar o evitar escenaris de violència, així com programes de formació i educació que facilitin la prevenció
- Participar als processos de “peer review” incloent el del Consell de Drets Humans. En aquest sentit, l'informe del Secretari General del 2009 considera que als mecanismes de *peer review* regionals s'hi han d'introduir requisits de compliment amb el principi de la Responsabilitat de Protegir

Mesures de prevenció que pot dur a terme la comunitat internacional – segon pilar (assistència) i tercer pilar (intervenció)²⁶¹

- Enfortir el mandat de l'Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Drets Humans (creat a partir de la Resolució 48/141 de l'Assemblea General, de 20 de desembre del 1993), amb funcions de promoció dels drets humans i de coordinació dels diferents òrgans de Nacions Unides que treballen en aquest àmbit.
- Enfortir el Consell de Drets Humans, creat el 2006 amb la Resolució 60/251 aprovada per l'Assemblea General de Nacions Unides, especialment el seu mecanisme de revisió periòdica universal sobre drets humans, ja que és un bon mecanisme de sensibilització. Aquest òrgan substitueix l'antiga Comissió de Drets Humans del 1947 creada per l'ECOSOC. Té com a funcions promoure els drets humans, garantir-ne el seu respecte i coordinar els diferents òrgans amb responsabilitats en la matèria. Es va aprovar per 170 vots a favor, tres estats es van abstenir (Veneçuela, Iran i Bielorússia) i el que és més rellevant, quatre van votar en contra, sent un d'ells membre permanent del Consell de Seguretat (EUA, Israel, Illes Marshall i Palau).
- Les mesures adreçades a recollir dades i investigar situacions que poden posar en perill la pau i la seguretat internacionals no són considerades com una acció

²⁶¹ Llistat elaborat en base al primer informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir, al 2009 (op cit).

pròpiament de protecció, però sí que poden ser enteses com a mesures prèvies a actuacions més contundents i fins i tot poden tenir un paper d'avertència i de dissuasió a les autoritats que no estan complint amb el seu deure de protecció; per tant, s'entenen dins d'aquest tercer pilar. És el cas de l'article 34 de la Carta de Nacions Unides²⁶², que obliga el Consell de Seguretat a investigar qualsevol situació que pugui posar en perill el manteniment de la pau i la seguretat internacionals.

- Als casos on el que cal és aturar la incitació a la comissió d'aquests crims, que s'està duent a terme per exemple mitjançant declaracions d'odi racial a mitjans de comunicació, la comunitat internacional també pot intervenir, per exemple advertint de les conseqüències penals que poden tenir aquests actes, i així prevenir la possible comissió d'un dels quatre crims dels quals vol protegir la Responsabilitat de Protegir. Una altra mesura és la mediació o la pressió diplomàtica, com per exemple pot ser l'expulsió d'un estat del si d'una organització regional (com va fer la Lliga Àrab expulsant Líbia), accions que potser no aturen la comissió de crims però que tenen una dimensió política que pot contribuir a fer un canvi de rumb a la situació i que, en tot cas, es poden dur a terme com a mesures de prevenció.
- L'assistència internacional en la fase de prevenció es basa també en encoratjar els estats a complir amb les seves responsabilitats del primer pilar. Això passa per promoure la protecció dels drets humans i difondre els diferents instruments internacionals que contribueixen a implementar-los, afavorint la ratificació de tractats internacionals. I poden fer un paper rellevant en aquest sentit els diferents actors regionals que s'ocupen de temàtiques relacionades, ja que poden crear espais de debat i cooperació per tal d'enfortir la prevenció de la comissió d'aquest tipus de crims.
- El diàleg i la diplomàcia preventiva també pot ser utilitzada per a reduir les probabilitats d'esclat d'una crisi i de la comissió d'un dels quatre crims compresos a la Responsabilitat de Protegir, per exemple amb missions al terreny que puguin proveir d'una alerta precoç o proveir espais de diàleg en cerca de solucions no violentes.

²⁶² Article 34 UNC.- The Security Council may investigate any dispute, or any situation which might lead to international friction or give rise to a dispute, in order to determine whether the continuance of the dispute or situation is likely to endanger the maintenance of international peace and security.

- Enfortir les estructures i institucions dels estats és la millor fórmula per a incrementar-ne les seves capacitats i augmentar així la seva resiliència. Però no només a nivell formal, sinó compartint principis, valors i normes. I en dues àrees principals: en la consolidació d'una governança inclusiva, efectiva i legítima, que permeti que la població visqui sense exclusions de cap tipus, i en l'establiment d'eines concretes de prevenció. D'aquestes, l'informe del Secretari General del 2014 sobre la Responsabilitat de Protegir n'identifica set, alineades completament amb les eines que se li demana a un estat que tingui justament per a poder exercir la seva responsabilitat primària en el marc del primer pilar: un sector de seguretat professional i que rendeixi comptes, institucions imparcials per vetllar per les transicions polítiques, sobretot en temps d'eleccions, institucions judicials independents i de drets humans, capacitat nacional per a valorar el risc i mobilitzar una resposta ràpida i efectiva, capacitat local per a resoldre els conflictes, capacitat de mitjans de comunicació de contrarestar els discursos farcits de prejudicis i odi i la capacitat per a garantir una justícia transicional legítima i efectiva.

3.2. Reacció

La fase de reacció inclou més mesures que la intervenció militar estrangera pròpia del tercer pilar, però aquesta és, sens dubte, la mesura més controvertida (i a la que l'informe de la ICISS dedica més pàgines). El fet que quedi "encaixonada" entre els altres dos objectius, la prevenció i la reconstrucció, la fa més digerible que si es tractés d'una nova doctrina sobre la intervenció militar per motius humanitaris.

Del paràgraf 138 adoptat per la cimera mundial de Nacions Unides al 2005 ja se'n desprèn que l'estat no només actua per a prevenir, sinó també per aturar, és a dir, a la fase de reacció. Si analitzem la literalitat i l'esperit del paràgraf 139²⁶³, veiem que se

²⁶³ Document Final de la Cimera Mundial, A/60/1, 2005 (citat). Paràgraf 139. *"The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate*

centra en el segon i tercer pilar. Concretament, en el paper de la comunitat internacional de col·laboració per a fomentar les capacitats dels estats per tal que hi puguin fer front i complir amb la seva responsabilitat primària (aspecte que correspondria a la fase de prevenció del segon pilar), i en el paper d'intervenció més directa (fase de reacció) en cas que un estat ja estigui en una situació propera a l'esclat d'una crisi, per tal d'aturar la situació. En aquest segon cas hi trobem mesures que podrien pertànyer al segon o al tercer pilar, i el criteri bàsic de diferenciació és si es fa en col·laboració amb l'estat en qüestió afectat o bé suplint-lo perquè aquest no ho fa (perquè no vol o perquè no pot). Tanmateix, és irrellevant la dificultat de situar una determinada mesura a un o altre pilar, ja que no són seqüencials.

L'acord de la cimera mundial de 2005 contempla que la intervenció directa de la comunitat internacional sempre s'ha de fer via Nacions Unides i conforme tant a la Carta de Nacions Unides com als acords del Consell de Seguretat, i ja sigui per a ajudar l'estat (segon pilar) com per a substituir-lo (tercer pilar). Classifica les possibles mesures d'actuació col·lectiva en dos tipus: les mesures pacífiques i mesures coercitives. Les mesures pacífiques són aquelles diplomàtiques, humanitàries i d'altres no coercitives, d'acord amb els Capítols VI i VIII de la Carta de Nacions Unides. Aquestes poden pertànyer tant al segon pilar, és a dir a l'esfera de l'assistència a l'estat on s'està cometent o a punt de cometre un dels quatre crims contemplats, com al tercer pilar, si l'estat està fracassant (perquè no pot o perquè no vol) en la seva responsabilitat de protegir la població. Les mesures coercitives, ja sigui amb o sense ús de la força militar, es poden aplicar en cas que les mesures pacífiques siguin inadequades i l'autoritat nacional competent de l'estat estigui fracassant en la seva responsabilitat de protegir, ja sigui per incapacitat o per falta de voluntat. I s'han de donar totes dues condicions alhora.

El que ha de caracteritzar qualsevol mesura segons l'acord de la cimera mundial és que s'ha de prendre a temps i de manera decisiva (*timely and decisive manner / an early and*

and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out."

flexible response), ha de ser una acció col·lectiva (*collective action*) i s'ha de prendre en base a una anàlisi cas per cas (*on a case-by-case basis*). A més a més, quan s'escaigui, s'ha de prendre en cooperació amb organitzacions regionals rellevants.

La classificació que més ens interessa és aquella que distingeix entre les mesures que inclouen l'ús de la força militar i aquelles que no, independentment del pilar al qual pertanyin.

3.2.1. Mesures sense ús de la força armada

L'estat té la responsabilitat de prevenir i aturar la comissió d'aquests crims atroços, i en la fase de reacció una de les mesures principals que pot prendre és perseguir-ne els responsables individuals i així combatre la impunitat. Per això és positiu que la legislació penal interna penalitzi tant aquests quatre crims com llur incitació i que el sistema tant de seguretat com judicial tinguin un funcionament democràtic. Ahir, també ha de protegir la població vulnerable o en risc i reconèixer les persones que s'hagin negat a col·laborar en la generació de violència. Hi ha moltes mesures concretes i específiques que poden prendre les autoritats quan ha fracassat la prevenció i ens trobem en la fase de reacció, tals com aturar la difusió de missatges d'incitació a l'odi i a la violència que vulguin justificar la comissió d'aquesta mena de crims. A més a més, també està a les seves mans demanar la col·laboració d'altres estats o fins i tot d'organitzacions regionals o internacionals.

La comunitat internacional, ja siguin els estats en les seves relacions bilaterals o en el marc d'acords o organitzacions regionals, pot cooperar amb els estats que s'enfronten a una situació de risc, tal com posa de manifest l'informe del Secretari General del 2014 sobre la Responsabilitat de Protegir, centrat en el segon pilar. Moltes d'aquestes es tracta de mesures que no són coercitives, del Capítol VI i del VIII de la Carta Nacions Unides. Entre d'altres, una de les mesures que poden dur a terme els actors regionals i internacionals és reduir o eliminar els mitjans que permetrien cometre algun dels quatre crims inclosos a la Responsabilitat de Protegir. En aquest sentit, hi trobem mesures (1) relacionades amb el comerç d'armament i el tràfic il·legal d'armes, sobretot pel que fa a les armes lleugeres i petites, i (2) amb l'assistència de personal civil per a donar suport

especialment en cinc àrees: expertesa en la resolució de disputes; millorar les capacitats per fer respectar els drets humans, per exemple mitjançant operacions de pau; enfortiment de la legislació penal i la investigació de delictes, mitjançant components policials de les operacions de pau; protecció de refugiats i dels desplaçats interns i protecció de civils a emergències humanitàries.

Les mesures col·lectives, coercitives i no militars són autoritzades pel Consell de Seguretat en base a l'article 41 del Capítol VII de la Carta de Nacions Unides. Sense fer un llistat tancat, són les mesures que es refereixen a la interrupció parcial o completa de les relacions econòmiques, així com de vies i mitjans de comunicació (de tren, mar, aire, postal, telègraf, ràdio o altres mitjans de comunicació, i també a la ruptura de relacions diplomàtiques²⁶⁴. L'informe del Secretari General del 2012 sobre la Responsabilitat de Protegir, sobre el tercer pilar (A/66/874), especifica que l'article 41 inclou sancions que comprenen “la congelació dels actius financers tant del Govern com de membres individuals del règim i imposició de prohibicions de viatjar; suspensió de crèdits, ajuts i préstecs d'institucions financeres internacionals als oficials del Govern situats a l'estranger; restringir la prestació d'altres serveis financers ja sigui al govern o a oficials individuals; controlar la disponibilitat de béns de luxe, armes o materials relacionats, i productes d'alt valor; limitar el contacte diplomàtic dels estats amb una entitat concreta; aplicar embargaments en la participació a esdeveniments esportius internacionals; imposar restriccions en la cooperació científica i tècnica. Les sancions poden ser estructurades amb cura de manera que afectin abans de res aquells responsables i minimitzar l'impacte en la població civil. Les sancions poden estar subjectes a condicions rigoroses. Es poden imposar no més enllà del temps que siguin necessàries, ser proporcionals i estar subjectes a les salvaguardes adequades de drets humans.”

²⁶⁴ Article 41 de la Carta de Nacions Unides.- *The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.*

3.2.2. Mesures amb ús de la força armada

La ICISS parteix de la constatació que la intervenció militar estrangera amb finalitat de protecció humanitària ha estat controvertida tant quan s'ha dut a terme (Somàlia, Bòsnia-Hercegovina i Kosovo), com quan no s'ha fet (Ruanda).²⁶⁵ Tal i com valora al seu primer informe el Secretari General del 2009 sobre la Responsabilitat de Protegir, no existeix encara una capacitat de resposta militar ràpida per part de Nacions Unides, tot i que una de les vies més àgils de funcionament és cada vegada més la col·laboració entre Nacions Unides i les organitzacions regionals, element que considera que és la pedra angular de l'estratègia per a fer operatiu aquest compromís polític per aturar la comissió de crims de guerra, contra la humanitat, de genocidi o neteja ètnica.

Al primer capítol ja hem vist que una de les dues excepcions al principi general de prohibició de l'ús de la força és l'actuació internacional autoritzada pel Consell de Seguretat en base al Capítol VII de la Carta amb l'objectiu de mantenir o restablir la pau i la seguretat internacionals, i té com a prerrequisit que aquest òrgan consideri que efectivament la situació és una amenaça a la pau i o a la seguretat internacionals. En aquest sentit, la possibilitat d'adoptar mesures coercitives i col·lectives que incloguin l'ús de la força militar està recollida a l'article 42 de la Carta de Nacions Unides, que estipula que si el Consell de Seguretat considera que les mesures previstes a l'article 41 serien inadequades o han resultat ser-ho, pot decidir actuar per mitjà de forces aèries, marítimes o terrestres²⁶⁶. Aquestes es refereixen a demostracions, bloquejos o altres operacions de forces d'aire, mar o terra. L'informe del Secretari General del 2012, sobre el tercer pilar (A/66/874) especifica que l'article 42 inclou sancions que comprenen, a més a més de qualsevol altra que pugui determinar el Consell de Seguretat, "el desplegament de forces multinacionals autoritzades per Nacions Unides per tal d'establir zones de seguretat, la imposició de zones d'exclusió aèria, l'establiment de militars a terra i al mar amb la finalitat de protegir o dissuadir".

²⁶⁵ Informe ICISS. Responsibility to Protect (2001): "external military intervention for humanitarian protection purposes has been controversial both when it has happened – as in Somalia, Bosnia and Herzegovina and Kosovo – and when it has failed to happen, as in Rwanda".

²⁶⁶ Article 42 de la Carta de Nacions Unides.- *Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations.*

El tipus de mesurs militars que es poden emprar no està definit amb exactitud, de la mateixa manera que moltes vegades tampoc estan molt especificades ni tan sols a les resolucions del Consell de Seguretat que autoritzen aquest ús de la força armada. D'altra banda, i més enllà de la discrecionalitat d'aquest òrgan a l'hora de considerar que una situació representa o no una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals, quan decideix intervenir-hi militarment s'obren d'altres interrogants: fins a quin punt una intervenció militar té una finalitat purament humanitària? És un aspecte que cal analitzar cas per cas, tenint en compte sobretot quines conseqüències ha ocasionat pel que fa a les circumstàncies que poden contribuir a garantir millor la Responsabilitat de Protegir del propi estat. També és útil per a analitzar-ho quins han estat els mitjans emprats (i també els no emprats) i si hi ha hagut proporcionalitat i coherència entre els objectius de protecció humanitària i els mitjans utilitzats. I, finalment, també és pertinent analitzar la posició i interessos de cada un dels estats que hi han participat.

La Responsabilitat de Protegir en certa manera inclou la intervenció humanitària, però també podem afirmar que la supera tant en establir-hi límits (la necessària autorització del Consell de Seguretat, malgrat el doble raser) i en posar èmfasi en les mesures de prevenció i en la responsabilitat del propi estat de protegir la seva població. En aquest sentit, també és pertinent preguntar-se fins a quin punt la intervenció militar en els casos on es cometen crims de guerra, contra la humanitat, genocidi o neteja ètnica és una resposta adequada i quines alternatives s'han d'haver exhaurit prèviament.

Les mesures coercitives dutes a terme per organitzacions regionals han de comptar amb l'autorització prèvia del Consell de Seguretat, segons l'article 53 de la Carta. I, de fet, el Consell de Seguretat també pot utilitzar aquests acords o organitzacions regionals precisament per a aplicar mesures coercitives sota la seva autoritat. Es dona, doncs, una relació de subordinació, almenys en termes formals, d'aquestes cap al Consell de Seguretat.

A la fase de reacció també comptem amb l'assistència a l'estat per part de la comunitat internacional, és a dir, emmarcada en el segon pilar, amb el consentiment de l'estat afectat. En aquest cas, hi trobem mesures relacionades amb les operacions de pau i l'assistència per a l'estabilització d'una situació de risc imminent o ja de comissió de

crims contra la humanitat, de guerra, genocidi o neteja ètnica, per exemple mitjançant operacions de pau complexes que comptin amb personal civil, militar i policial i tinguin autoritzat l'ús de la força armada per a la protecció de civils, un aspecte que ja s'inclou de forma regular en els mandats del Consell de Seguretat.

Que la Responsabilitat de Protegir inclou mesures d'ús de la força militar és quelcom que la majoria de la doctrina valora positivament, ja que, com Alex J. Bellamy exposa, una programa de protecció que en cas de comissió de crims atroços no compta amb l'ús de la força no pot oferir gaire a les víctimes, ja que “la comunitat internacional hauria de confiar en els perpetradors dels crims per a distribuir protecció”²⁶⁷.

3.2.2.1. Criteris per a la intervenció militar

El Document Final de la Cimera Mundial de Nacions Unides del 2005, aprovat per l'Assemblea General, no fa cap referència a criteris que puguin guiar l'ús de mesures militars per a aturar la comissió de crims contra la humanitat, de guerra, de genocidi o de neteja ètnica. I és quelcom que ha estat valorat tant positivament com negativament per diferents actors. D'una banda, per exemple, el representant de la Unió Europea al debat informal que tingué lloc de l'Assemblea General el febrer del 2012 per discutir sobre la proposta del Brasil de la “Responsabilitat mentre es protegeix” va afirmar que era una molt bona decisió no haver establert condicions detallades per a l'acció del tercer pilar, així com no haver definit un paquet fix de criteris o guies per a la intervenció militar, perquè en algunes ocasions podia evitar o endarrerir la resposta de la comunitat internacional. I d'altra banda, per exemple, el Secretari General va insistir, al seu informe *In Larger Freedom*, al 2005, en la necessitat de detallar per a cada una de les operacions autoritzades com complien cada un dels criteris per a l'ús de la força que proposava²⁶⁸.

²⁶⁷ Consideracions d'Alex J. Bellamy a al debat interactiu informal de l'Assemblea General sobre la Responsabilitat de Protegir, Nova York, 5 de setembre de 2012.

²⁶⁸ Informe del Secretari General. *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary-General of the United Nations for decision by Heads of State and Government in September 2005. Adoptat per l'Assemblea General el 21 de març del 2005. A/59/2005.

Diversos documents previs sí que n'establien, tot i que també amb la precaució de no voler establir una llista acceptada universalment, sinó més aviat com uns criteris que poden guiar l'actuació en el marc de la Responsabilitat de Protegir a l'hora d'usar la força. De les diferents mesures previstes per a reaccionar en cas que s'estigui cometent crims atroços, en referir-se a la intervenció militar per part de la comunitat internacional, la ICISS proposava sis criteris per a la intervenció militar, que ens recorden molt els principis de la guerra justa: (1) que hi hagi una autoritat competent, (2) una causa justa, (3) una intenció correcta, de prevenir o aturar el dany (i no pas de canviar el règim polític), (4) que sigui una última opció, és a dir, haver provat totes les altres mesures o estar segurs que no funcionarien, (5) que sigui una resposta proporcional, mesura pròpia del *ius ad bellum*, i que la seva magnitud, durada i intensitat siguin el mínim necessari i (6) que existeixi una previsió raonable d'èxit, per tal que no siguin pitjor les conseqüències que la inacció davant la crisi²⁶⁹. Els dos primers són els més controvertits, els altres quatre són unes limitacions, uns principis de precaució.

Pel que fa a l'autoritat competent, es refereix a qui pot autoritzar una intervenció amb ús de la força, i l'informe suggereix que hi ha tres possibilitats: el Consell de Seguretat, l'Assemblea General i les Organitzacions Regionals. Tot i que clarifica que el Consell de Seguretat n'és el principal responsable, obre la porta a la possibilitat que si aquest no pot o no vol complir amb la seva responsabilitat, sigui o bé l'Assemblea General o les Organitzacions Regionals qui puguin fer-ho. Aquesta possibilitat, però, és actualment contrària en termes legals a la Carta de Nacions Unides, que requereix de l'autorització del Consell de Seguretat a l'hora de dur a terme una intervenció militar, malgrat que el Consell de Seguretat hagi actuat fins al moment de manera poc consistent i moltes vegades de manera poc efectiva per manca de recursos o de voluntat política.

Respecte la justa causa, criteri molt present a la teoria de la Guerra Justa, sembla que limitaria la intervenció a (1) els supòsits on els crims siguin o puguin ser massius, és a dir, comportar una pèrdua de vides a gran escala, amb o sense intenció genocida, o a (2) situacions de neteja ètnica, existents o imminents, on s'estiguin perpetrant assassinats,

²⁶⁹ Informe ICISS: Responsibility to Protect (2001) estableix aquests sis criteris de legitimitat, versió original: "*right authority, just cause, right intention, last resort, proportional means and reasonable prospects*". Pàgina 32.

expulsions forçoses, actes de terror o violacions, en tant que aquests dos supòsits representen les preocupacions humanitàries més rellevants a finals del segle XX. No s'entendria com a justa causa emmarcada en la Responsabilitat de Protegir la violació d'altres drets humans o altres reptes com la lluita contra el terrorisme, per exemple.

El Grup d'alt Nivell del Secretari General sobre amenaces, reptes i canvis al seu informe *A More Secure World*, al 2004, establia cinc criteris bàsics de legitimitat per a l'ús de la força. Quatre són els mateixos que ja proposava la ICISS: 1) una intenció correcta, és a dir, per evitar o aturar l'amenaça en qüestió, 2) que sigui l'última opció, havent explorat totes les altres opcions no militars, 3) que sigui una resposta proporcional i que la seva magnitud, durada i intensitat siguin el mínim necessari i 4) que existeixi una previsió raonable d'èxit, per tal que no siguin pitjor les conseqüències que la inacció davant la crisi.²⁷⁰ A més a més n'afegia un de nou, la gravetat de l'amenaça, per tal de tenir en compte si efectivament hi ha una amenaça prou greu que justifiqui l'ús de la força militar i, en els casos de genocidi i d'altres assassinats a gran escala, neteja ètnica o violacions greus del dret internacional humanitari, ja en el moment o de forma imminent.

La intenció correcta (*right intention*) ha de ser, doncs, la de prevenir o aturar la comissió d'un dels quatre crims compresos a la Responsabilitat de Protegir. I els documents es refereixen a la intenció i no als motius o interessos dels estats que intervenen, aspectes que serien molt més difícils d'analitzar. Alhora, això obre la possibilitat que un estat intervingui en un altre motivat per interessos geogràfics, tot i que ho faci amb la intenció d'acabar amb el patiment humà. Però aquesta possibilitat no exclou que efectivament hi hagi una intenció correcta en la voluntat d'intervenir, malgrat que sovint aquest argument ha estat utilitzat pels crítics tant amb la intervenció humanitària com amb la Responsabilitat de Protegir.

Pel que fa al requisit d'haver-se de tractar de l'últim recurs, està totalment en sintonia amb les previsions de la Carta de donar preferència a les mesures pacífiques sempre que sigui possible. I que la intervenció es dugui a terme amb mesures proporcionals també

²⁷⁰ GRUP D'ALT NIVELL DEL SECRETARI GENERAL SOBRE AMENACES, REPTES I CANVIS. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. A/59/565, 2 de desembre de 2004. Annex 1, p. 106-107: *Recommendations on "Using force: rules and guidelines"* paràgraf 56: "proper purpose", "last resort", "proportional means", "balance of consequences" i "seriousness of threat".

és un principi bàsic del *ius ad bellum* que tampoc genera controvèrsia. Finalment, respecte l'últim requisit, que existeixin previsions raonables d'èxit, és relativament vague i confús i el problema que apareix és la dificultat en mesurar i comparar la intervenció si es duu a terme amb com hagués estat la situació si no s'hagués dut a terme, ja que es tracta d'una situació real *versus* una d'hipotètica. D'altra banda, també facilita la inacció del Consell de Seguretat si algun estat membre permanent considera que la intervenció seria pitjor que la inacció.

3.2.2.2. L'autorització de l'ús de la força per part del Consell de Seguretat i el dret de vet

Tal i com estableix la Carta de les Nacions Unides, el Consell de Seguretat determina l'existència d'una amenaça a la pau, un trencament de la pau o un acte d'agressió i decideix les mesures que s'han de fer servir per tal de restaurar la pau i la seguretat internacionals, també amb l'ús de la força. És el seu objectiu primordial, conjuntament amb l'Assemblea General, garantir el manteniment de la pau i la seguretat internacionals. Segons l'article 24.1, és teòricament la manera d'assegurar que hi hagi una acció ràpida i efectiva.

És discrecional del Consell de Seguretat el fet de considerar que una situació és o no una amenaça a la pau i la seguretat internacionals en base a l'article 39 i decidir, conseqüentment, l'adopció de mesures dels articles 41 i 42. També és una prerrogativa del Consell de Seguretat decidir quina acció col·lectiva emprendre o dictaminar que els mitjans pacífics no són adequats, així com jutjar si les autoritats nacionals estan negligint manifestament en el seu deure de protegir la seva població (decisions, totes elles, que solen ser informades pel Secretariat).

Quan hi ha una autorització del Consell de Seguretat per a intervenir militarment, el mandat ha de ser clar i l'objectiu ha de ser la protecció i aturar les massacres, i no qualsevol altre com el canvi de règim polític, per exemple. Aquesta autorització per a usar la força pot ser explícita, amb les mesures específiques detallades al mateix text de la resolució, o pot ser implícita, que de fet és com és pràcticament a totes les resolucions des de la fi de la Guerra Freda que autoritzen l'ús de la força, sovint emmarcat en

operacions de pau. La fórmula d'autorització implícita és, com veurem més en detall al capítol cinquè del present treball, “per tots els mitjans necessaris”.

De fet, als casos on s'estan perpetrant crims contra la humanitat, la responsabilitat dels cinc estats membres permanents del Consell de Seguretat és enorme, i la possibilitat dels estats membre permanents d'utilitzar el dret de vet per a no prendre decisions al respecte és una disfunció que actualment no sembla tenir una solució clara i que està generant un greu perjudici a la possible consolidació de la Responsabilitat de Protegir com a principi, sobretot en els casos on s'aplica un doble raser, generant així una inconsistència flagrant, com ha succeït en els casos de Iemen o de Síria. Mentre l'informe de la ICISS obria la porta a la possibilitat que es pogués dur a terme una intervenció militar sense l'autorització del Consell de Seguretat si aquest s'havia mostrat ineficient a l'hora de prendre-la i la situació ho requeria urgentment, el redactat aprovat del Document Final tancava taxativament aquesta porta, establint com a requisit per a qualsevol intervenció militar l'autorització del Consell de Seguretat. En concret, la proposta de la ICISS és facilitar que l'Assemblea General i les organitzacions regionals puguin prendre la decisió d'actuar. Pel que fa a l'Assemblea General, proposa que “si una aclaparadora majoria d'estats membres recolzen una intervenció militar, això li donaria un alt nivell de legitimitat” i es refereix en concret al procediment del “Uniting for Peace” establert a la dècada dels cinquanta on dos terços poden prendre la decisió d'autoritzar l'ús de la força (explicat a l'epígraf següent). I quant a les organitzacions regionals, simplement diu que hi ha “cert marge per a futures accions en aquest sentit”.

També en aquesta línia, la diferència de redacció entre l'informe del Grup d'Alt Nivell del Secretari General sobre amenaces, reptes i canvis al 2004²⁷¹ i l'informe del Secretari General *In Larger Freedom* del 2005, posa sobre la taula el dubte sobre si es vol obrir la porta a un altre tipus de relació entre les organitzacions regionals i el Consell de Seguretat a l'hora que aquestes emprin l'ús de la força. Mentre el primer document considera que el Consell de Seguretat ha d'autoritzar o aprovar una acció amb ús de la força, en canvi el segon es refereix per al mateix context a “autoritzar o ratificar”. La Carta estableix que els estats membre només poden fer servir la força armada un cop tenen l'autorització del Consell de Seguretat, però amb aquesta redacció el dubte es

²⁷¹ GRUP D'ALT NIVELL DEL SECRETARI GENERAL SOBRE AMENACES, REPTES I CANVIS. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. A/59/565, 2 de desembre de 2004.

presenta respecte el terme “ratificar”, és a dir, si el Secretari General està proposant d’obrir la porta a que un estat o un grup d’estats pugui actuar sense l’autorització prèvia sinó amb el consentiment posterior, de manera similiar al que establia la ICISS al seu informe al 2001 i que precisament el Document Final es va encarregar d’evitar. No sembla que sigui exactament aquest l’esperit del text, perquè clarifica que la tasca no ha de ser trobar alternatives al Consell de Seguretat com a font d’autoritat.

Estats Units, a través de l’ambaixador Bolton, no estava d’acord a la Cimera Mundial de 2005 amb establir que calia obligatòriament l’autorització del Consell de Seguretat per a intervenir, és a dir, que renunciava al seu dret de vet a favor de tenir més llibertat per actuar.

El fet que els diferents estats membres permanents del Consell de Seguretat puguin tenir diferents interessos nacionals i regionals, així com diferents visions de la conjuntura geoestratègica, ha dificultat arribar a consens amb unanimitat al si d’aquest òrgan per tal d’autoritzar l’ús de la força militar. En certa manera, Darfur és un cas similiar al de Ruanda on la comunitat internacional li ha costat molt d’intervenir i el patiment humà en canvi era molt rellevant.

3.2.3. La possibilitat d’usar el Procés *Uniting for Peace* de la A/RES/377 (V), 3 novembre 1950

Després de la invasió de Corea del sud per part de Corea del Nord al 1950, el Consell de Seguretat va adoptar un seguit de mesures, entre elles una intervenció militar, que van quedar ens uspens quan la URSS va accedir a la presidència del Consell i exercí el seu dret de vet. Davant d’aquest bloqueig, l’Assemblea General va adoptar la Resolució 377(v) de 3 de novembre de 1959, anomenada també Unió pro-Pau (*Uniting for Peace*). Amb aquesta iniciativa, molt vinculada al principi de la Responsabilitat de Protegir, l’Assemblea General va assumir encarregar-se d’examinar les situacions d’amenaça a la pau i d’adreçar als membre recomanacions apropiades, assumint així una funció que en principi correspon al Consell de Seguretat²⁷².

²⁷² resolució de l’Assemblea General A/377 (V) del 3 de novembre de 1950, coneguda com Unitat pro-Pau: “...if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise

Aquesta resolució només s'ha utilitzat una vegada, el 1956, com a resposta als atacs israelians sobre les tropes d'Egipte un cop Nasser va nacionalitzar el Canal de Suezz. L'Assemblea fins i tot va crear l'operació de pau UNEF (Força d'Emergència de Nacions Unides), en funcionament fins al 1967. Però des de llavors, l'Assemblea General no ha plantejat la possibilitat de prendre decisions en base a aquesta resolució de la Unitat pro-Pau en cap altre cas.

3.3. Reconstrucció

L'establiment de comissions de la veritat i altres mecanismes de justícia transicional han facilitat les fases de post-conflicte comportant nous elements per a la prevenció, ja que solen comportar reformes estructurals. Iniciatives regionals o subregionals, adaptades a les situacions locals, també han estat útils per a la prevenció i detecció precoç de riscos. El Secretari General de Nacions Unides proposava al seu informe de 2009 que es podria avançar en aquesta línia. I diversos informes posteriors també han posat l'èmfasi en la necessitat de tenir una aproximació i una mirada a llarg termini per tal de tenir en compte que la reconstrucció post-conflicte és la millor garantia de prevenció que una situació de violència no es torni a repetir.

Per això, és necessari que hi hagi una coherència de la intervenció de la comunitat internacional, en les tres etapes, de la prevenció a la reacció i a la reconstrucció. I aquesta ha d'incloure polítiques de reconciliació, de seguretat humana, de democratització i de desenvolupament en diferents àmbits. L'informe del Secretari General del 2005 "*In Larger Freedom*" proposava crear un nou òrgan intergovernamental: la Comissió per a la Consolidació de la Pau, que cooperaria amb els estats en l'etapa que enllaça la fi d'un conflicte amb la reconstrucció i el desenvolupament a llarg termini.

its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression, the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security."

Una de les dificultats més rellevants és discernir quan s'acaba un conflicte. L'Escola de Pau considera que un conflicte armat acaba quan hi ha una reducció significativa i sostinguda de les hostilitats armades, ja sigui perquè una de les parts obté una victòria militar, sigui perquè hi ha finalment un acord entre els actors enfrontats, o la desmobilització d'una de les parts, o sigui perquè una de les parts enfrontades renuncia a la lluita armada o la limita notablement com a estratègia per a la consecució dels objectius. Cap d'aquestes opcions no significa necessàriament la superació de les causes de fons del conflicte armat ni tanca la possibilitat d'un ressorgiment de la violència. Per això, i perquè un alto el foc o el cessament d'hostilitats pot ser temporal, el conflicte no necessàriament ha arribat a la seva fi si no es resolen les raons de fons que el van fer néixer.

4. Naturalesa jurídica i política de la Responsabilitat de Protegir

La Responsabilitat de Protegir té molt més de naturalesa política que jurídica, ja que es tracta d'un compromís polític que han adoptat els estats membre de Nacions Unides, i també diverses organitzacions internacionals, amb l'objectiu de protegir les poblacions arreu del món²⁷³. Pot ser considerat alhora com un principi emergent, en el sentit que té voluntat normativa, però no es tracta en cap cas d'una nova norma de Dret Internacional Públic. No obstant això, res impedeix, *a priori*, que a llarg termini aquest compromís de la Responsabilitat de Protegir pugui esdevenir la base d'una nova norma de dret consuetudinari, però no considero que aquest sigui ara l'esdevenir més factible.

La Responsabilitat de Protegir es basa en obligacions legals prèvies en relació al genocidi, crims de guerra i crims contra la humanitat (la neteja ètnica no és un crim tipificat com a tal, però els actes de neteja ètnica poden ser inclosos en un dels tres altres tipus). En aquest sentit, el contingut d'allò estipulat als paràgrafs 138 i 139 no afegeix cap nova obligació, però reforça obligacions estipulades prèviament a tractats internacionals. Per tant, no es tracta de dret nou, ni afegeix noves obligacions jurídiques

²⁷³ Edward Luck, assessor especial sobre la Responsabilidad de Protegir afirma que aquest és un concepte polític i no jurídic, que es limita a una mena d'invocació a la bona consciència per tal que tant la població com els estats actuïn davant de les crisis humanitàries. LUCK, E.: "A response", *Global responsibility to protect*, 2010, vol. 2, p. 183.

als estats, perquè el contingut d'ambdós paràgrafs està basat en dret internacional existent, tant convencional com consuetudinari, i és consistent amb obligacions prèvies dels drets humans, del dret internacional humanitari i del dret dels refugiats, normes que obliguen tots els estats, tal com especifiquen les Convencions de Ginebra²⁷⁴.

Per exemple, pel que fa a la responsabilitat primària dels estats de protegir la seva població, (primer pilar de la Responsabilitat de Protegir) és una obligació de dret internacional humanitari que ja tenen en tant que estats signataris dels set tractats que integren els Convenis de Ginebra. També és una obligació en virtut de la Convenció sobre la Prevenció i Càstig del Crim de Genocidi (l'obligació de prevenir el genocidi ja està establerta a l'article primer) o els que són part de l'Estatut de Roma del Tribunal Penal Internacional.

Tanmateix, hi ha veus que defensen que la Responsabilitat de Protegir sí que és un nova disposició legal que proveeix una base per legitimar l'acció i que si no hi pot haver acord de Nacions Unides per a intervenir, no hauria de ser un impediment per a iniciar una intervenció fins i tot militar, ja que l'autorització del Consell de Seguretat no seria una condició *sine qua non*. En aquesta línia, tot i que potser més matisada, hi trobem Louise Arbour, Comissionada de Drets Humans de Nacions Unides, que atorga més capacitat legal a aquest concepte polític de la que realment té. En concret, per exemple, Arbour considera que, combinada amb la Convenció de Genocidi del 1948 i l'estatut del Tribunal Penal Internacional, la Responsabilitat de Protegir sí que crea un nou deure legal per prevenir el genocidi²⁷⁵, però aquesta afirmació no té més fonaments que la voluntat que això fos així. Ekkehard Strauss afirma que si la Responsabilitat de Protegir s'usa per tal de desenvolupar un *continuum* d'accions civils i militars tant per a prevenir com per aturar només la comissió d'aquests crims excepcionals, existeix la possibilitat que la Responsabilitat de Protegir s'acabi establint com una norma de dret internacional

²⁷⁴ “The responsibility to protect is consistent with existing obligations under international human rights, humanitarian and refugee law, which are binding on all States” (pàg 2 A/67/929, cinquè Informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir, 2013).

²⁷⁵ ARBOUR, Louise, ‘The responsibility to protect as a duty of care in international law and practice’, *Review of International Studies*, 34 (2008), p. 445–58, 445

consuetudinari, un cop es creï la necessària pràctica per part dels estats i la conseqüent *opinio juris*²⁷⁶.

D'altra banda, malgrat no crear noves obligacions, el que és més rellevant d'aquest concepte és que les reforça i les fa més explícites i visibles en integrar-les al voltant de la idea del deure de protegir les poblacions. Canvia les paraules i el missatge per referir-se a algunes idees que ja estaven sobre la taula, com la protecció de civils, però que no han entrat amb la mateixa força ni al vocabulari ni a l'agenda de Nacions Unides. Alex Stark s'hi refereix com a un marc comprensiu de mesures adreçades a guiar els estats en la prevenció de les atrocitats massives²⁷⁷.

Tal com també recull el primer informe del Secretari General respecte la Responsabilitat de Protegir, al 2009, existeix un gran ventall d'obligacions sota el dret internacional humanitari, els drets humans, la legislació sobre refugiats i el dret penal internacional i amb la Responsabilitat de Protegir no es pretén desviar-ne l'atenció. A més a més, el mateix informe clarifica que allò acordat a la cimera del 2005 defineix “el marc acreditat dins del qual els estats membres, organitzacions regionals i el sistema de Nacions Unides i els seus socis poden cercar de donar una vida institucional, política i doctrinal a la Responsabilitat de Protegir”²⁷⁸. I és en aquesta línia que entén que la tasca de la comunitat internacional és la de trobar com implementar de manera “lleial i consistent” la Responsabilitat de Protegir.

Per tant, no hi ha conseqüències legals derivades específicament de l'incompliment del compromís polític de la Responsabilitat de Protegir, sinó conseqüències legals preexistents, tant dels estats com dels individus responsables de la comissió d'algun dels crims inclosos a la Responsabilitat de Protegir. D'altra banda, a més a més, se'n poden derivar conseqüències polítiques.

²⁷⁶ STRAUSS, EKKEHARD. A bird in the Hand is Worth Two in the Bush – On the Assumed Legal Nature of the Responsibility to Protect. A Bellamy, Alex J; Davies, Sara E i Glanville, Luke (ed) “The Responsibility to Protect and International Law”. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden, Boston, 2011.

²⁷⁷ STARK, Alex. Introduction. A A Bellamy, Alex J; Davies, Sara E i Glanville, Luke (ed) “The Responsibility to Protect and International Law”. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden, Boston, 2011. . . “comprehensive framework of policy tools designed to guide states towards preventing mass atrocities”.P.4-6.

²⁷⁸ “The authoritative framework within each Member States, regional arrangements and the UN system and its partners can seek to give a doctrinal, policy and institutional life to the RtoP”. (paràgraf 2 del primer informe del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir, al 2009, A/63/677)

Pel que fa a les accions en què es concreta la seva implementació, la Responsabilitat de Protegir no aporta un nou marc, sinó que aquestes han de continuar essent conformes a la Carta de Nacions Unides i, per tant, cal respectar especialment les obligacions legals d'abstenir-se de fer un ús de la força que no sigui conforme a la Carta, és a dir autoritzat pel Consell de Seguretat.

La Responsabilitat de Protegir, per tant, és un compromís polític entre estats plasmat en una resolució de l'Assemblea General de Nacions Unides, és a dir, en una norma de *soft law*, que no afegeix una força vinculant. Un altre aspecte que podem tenir en compte és considerar que sí que neix una nova obligació, de caràcter polític, de la comunitat internacional d'intervenir per prevenir o aturar la comissió dels quatre crims previstos, és a dir, dels estats d'actuar més enllà de les seves fronteres. Al 1945 el comitè de San Francisco que feu l'esborrany de la Carta de Nacions Unides, en referència a l'article 2.7 ja va declarar que si les llibertats i els drets fonamentals eren "greument ultratjats com per crear les condicions que amenacen la pau o obstrueixen l'aplicació de les disposicions de la Carta, llavors deixen de ser una preocupació només de cada estat".

Allò que està més en discussió és la determinació de quin és exactament el contingut i abast de la Responsabilitat de Protegir, especialment respecte la seva implementació. És a dir, el debat no és sobre quins requisits ha de reunir un cas per discernir si queda o no subsumit als casos inclosos a la Responsabilitat de Protegir, sinó com efectivament protegir la població. És un deure que, a més a més, té traduccions concretes en possibles modificacions de les polítiques dels estats en temes com el comerç d'armes, les relacions diplomàtiques, les denúncies de situacions de vulneració de drets humans o la legislació respecte l'extracció de recursos naturals, per posar alguns exemples.

Pel que fa a la diferència entre la intervenció militar que es pot donar en base a la Responsabilitat de Protegir i la noció de la intervenció humanitària dels anys noranta, és rellevant insistir que el fet que el Document Final de la Cimera Mundial hagi reiterat la imprescindible autorització del Consell de Seguretat per a fer ús de la força, no seguint allò apuntat per la ICISS, ha suposat en el fons un distanciament (per a alguns considerat com un retrocés²⁷⁹) del concepte d'intervenció humanitària del segle passat.

²⁷⁹ BERMEJO GARCÍA, ROMUALDO; LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, EUGENIA; De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias. Cuadernos

Aquest aspecte, doncs, reforça la multilateralitat i la necessitat d'una base legal, i no només legítima, per a decidir una intervenció militar estrangera. S'allunya, doncs, de la noció tradicional de la intervenció humanitària. Alhora, no fa front a la problemàtica que sorgeix derivada de l'ús del dret de vet a una situació on seria perfectament aplicable la Responsabilitat de Protegir i on, en canvi, la comunitat internacional resta paralitzada.

A aquesta crítica hi podríem contraposar la pregunta si és el dret internacional l'obstacle per a intentar aturar un genocidi o un crim de guerra o contra la humanitat. La resposta no és completament negativa perquè l'existència del dret de vet certament obstaculitza a vegades la presa de decisions davant d'una situació on el risc o la imminència de la comissió de crims atroços és flagrant. Però en tot cas, el motiu principal de la inacció o acció poc efectiva, tant a la fase de prevenció com de reacció, és la manca de voluntat política per part dels estats. Per això sembla que la solució no hagi de ser precisament rebaixar la prohibició de l'ús de la força per tal de permetre més intervencions²⁸⁰. És a dir, els motius estan molt més relacionats amb la voluntat de no arriscar gent pròpia, amb el fet de no tenir-hi interessos geoestratègics, comercials, etc, o amb el de no voler perjudicar altres relacions.

de estrategia, ISSN 1697-6924, N.º. 160, 2013 (Ejemplar dedicado a: La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global), págs. 18-76.

²⁸⁰ Chesterman, p231 Just War or Just Peace, 2001

Capítol 5. L'AGENDA DE NACIONS UNIDES EN PROTECCIÓ DE LA POBLACIÓ I LA SEVA VINCULACIÓ AMB LA RESPONSABILITAT DE PROTEGIR

1. La protecció de la població a les operacions de pau

- 1.1. Evolució i transformació al final de la Guerra Freda
- 1.2. Els sis documents marc de les operacions de pau: cap a la flexibilització dels principis
- 1.3. Els intents de classificació de les operacions de pau
 - 1.3.1. Diplomàcia preventiva (*preventive diplomacy*)
 - 1.3.2. Establiment de la pau (*peacemaking*)
 - 1.3.3. Manteniment de la pau (*peace-keeping*)
 - 1.3.4. Consolidació de la pau (*multifunctional/expanded peace keeping*)
 - 1.3.5. Imposició o resguard de la pau (*peace-enforcement*)
 - 1.3.6. Reconstrucció post-conflicte
 - 1.3.7. Operacions de pau des del 2005

2. L'ús de la força militar amb l'objectiu de protegir civils

- 2.1. Les resolucions del Consell de Seguretat per a protegir civils a conflictes interns fent ús de la força i la seva relació amb la Responsabilitat de Protegir
 - 2.1.1. *Sudan (Darfur i Abyei)*
 - 2.1.2. *Líbia*
 - 2.1.3. *Costa d'Ivori*
 - 2.1.4. *Mali*
 - 2.1.5. *Sudan del Sud*
 - 2.1.6. *Somàlia*
 - 2.1.7. *República Centreafricana i Txad*
 - 2.1.8. *República Democràtica del Congo*
 - 2.1.9. *Bòsnia i Hercegovina*
 - 2.1.10. *Liban*
 - 2.1.11. *Timor Oriental*
 - 2.1.12. *Afganistan*
 - 2.1.13. *Iemen*
 - 2.1.14. *Síria*
 - 2.1.15. *Burundi*
 - 2.1.16. *Libèria*

3. La política de la Protecció de Civils (POC) en conflictes armats i la seva connexió amb la Responsabilitat de Protegir

1. La protecció de la població a les operacions de pau

El sistema de seguretat col·lectiva, dissenyat a les acaballes de la Segona Guerra Mundial, no es va poder posar en marxa en bona mesura a causa de l'estructura bipolar pròpia de l'etapa de la Guerra Freda, on la possibilitat de presa de decisions en el si del Consell de Seguretat estava bloquejada per l'ús constant de la facultat de vet de les diferents potències membre, especialment pel que fa a l'adopció de mesures del capítol

VII de la Carta de Nacions Unides. Les anomenades Operacions de Manteniment de la Pau (OMP), doncs, comencen a proliferar especialment a les acaballes de la Guerra Freda, també perquè hi ha una voluntat política de les grans potències d'implicar-se i influir en l'esdevenir de diversos conflictes.

Referides com a mesures del “Capítol VI i mig” per l'antic secretari general Dag Hammarskjöld, és a dir, entre els mitjans d'arranjament pacífic de les controvèrsies del capítol VI i les mesures coercitives del capítol VII, les anomenades *Peace-keeping operations*, Operacions de Manteniment de la Pau, no estan contemplades a la Carta de Nacions Unides, sinó que han estat desenvolupades per la pràctica del Consell de Seguretat de Nacions Unides, sota el Dret Internacional i dins del marc de la Carta. Popularment conegudes com de “cascos blaus”, són també una eina per protegir la població, i per això en aquest capítol analitzem la seva evolució pel que fa a les possibilitats d'usar la força i el paper del consentiment de l'estat receptor i la seva relació amb la Responsabilitat de Protegir.

El terme Operacions de Manteniment de la Pau és en un primer moment el nom genèric d'aquest tipus d'operacions de Nacions Unides. Però donada l'evolució que ha sofert aquest tipus d'activitat de Nacions Unides des dels seus inicis i la necessitat que hi ha hagut d'utilitzar noms diferents per a identificar-ne diferents tipus (s'han desenvolupat d'establiment de la pau o d'imposició de la pau, entre d'altres) reservem el concepte concret d'Operació de Manteniment de la Pau només per a un dels tipus d'operació de pau, les tradicionals. I en aquest estudi utilitzarem l'expressió d'operacions de pau quan ens referim al nom genèric d'aquesta actuació de Nacions Unides, en la línia de l'Informe Brahimi²⁸¹.

És el Consell de Seguretat qui té la potestat de crear una operació de pau, a través d'una resolució, i per això al llarg dels anys s'han anat desenvolupat i han evolucionat en el marc de les decisions i actuacions del Consell de Seguretat, evidentment sota el Dret Internacional. El mandat del Consell de Seguretat que autoritza i estableix a grans trets les tasques d'una operació de pau és diferent a cada situació, ja que depèn de la

²⁸¹ Informe del Grup sobre les Operacions de Pau de les Nacions Unides (A/55/305 - S/2000/809), adreçat al Secretari General l'agost del 2000, conegut com l'Informe Brahimi pel nom del president del grup, Lakhdar Brahimi.

naturalesa del conflicte i dels reptes que planteja, així com de la voluntat de la comunitat internacional d'implicar-s'hi.

Moltes d'aquestes missions tenen un mandat clarament de protecció de civils, sobretot des del 1999, moment en què s'afegeix el marc de la política de Protecció de Civils (POC). Els objectius d'aquesta coincideixen en bona mesura amb els teòrics objectius de les operacions de pau, fins i tot amb els d'aquelles que poden usar la força en base al Capítol VII de la Carta. Com que la mateixa presència de les operacions de pau ja genera expectatives entre la pròpia població que ha de ser protegida i també a l'opinió pública internacional, la distància que hi ha entre aquestes expectatives que es generen i la capacitat real de la missió ha de ser reduïda perquè tingui credibilitat el sistema de protecció de Nacions Unides. Això està relacionat amb quina és la capacitat real de la missió, i per tant amb la implicació i voluntat política dels estats membre que hi contribueixen. D'altra banda, a vegades també hi ha distància entre les expectatives i les funcions i tasques que finalment duu a terme la missió, i en aquest cas el problema està més relacionat amb la manca de mandats clars, de voluntat política o de contextos canviants. De fet trobem diferents aproximacions tant a la pràctica com també en el disseny previ pel que fa a dilucidar quina és la funció de les operacions de pau, ja que mentre uns estats o òrgans de Nacions Unides poden considerar que són una eina per a construir societats més democràtiques, d'altres poden valorar que només han de ser una eina per a facilitar la gestió d'un conflicte entre les parts, i aquesta dualitat també ha dificultat tant la seva implementació efectiva com la seva avaluació posterior.

Les operacions de pau són, per tant, una pràctica internacionalment reconeguda, sobretot a partir del final de la Guerra Freda, que la doctrina situa en el marc de l'article 24 de la Carta com una eina del Consell de Seguretat per a dur a terme les seves competències. A més a més, les operacions de pau, en tant que acceptades pels estats membre de Nacions Unides, han generat dret consuetudinari.

1.1. Evolució i transformació al final de la Guerra Freda

Les operacions de pau han anat evolucionant al llarg dels anys: si al principi bona part de les operacions de pau tradicionals es podien emmarcar sovint en el Capítol VI de la

Carta, tot i que aquest no les mencioni entre les mesures de resolució pacífica de les controvèrsies, cada vegada més i sobretot a partir de mitjans de la dècada dels noranta, les operacions pau s'emmarquen sota el capítol VII de la Carta, tot i que ni aquest les contempla ni els mandats d'aquelles sempre s'hi refereixen. Recentment, quan el Consell de Seguretat ha autoritzat el desplegament d'operacions de pau a situacions de post conflicte on l'estat encara és incapaç de mantenir l'ordre públic i la seguretat, moltes vegades ha invocat el Capítol VII de la Carta, donant així també una base legal per a les seves accions coercitives i d'ús de la força.

Durant la Guerra Freda les operacions de pau són sobretot de caràcter militar i desplegades després d'un alto el foc però abans de l'acord de terminació del conflicte, amb l'objectiu sobretot de crear les condicions necessàries perquè es puguin negociar les condicions per tal d'aturar el conflicte. La primera operació de pau (encara vigent el 2015) es va establir just després de la creació de l'estat d'Israel, el maig del 1948, que el Consell de Seguretat va crear l'Organisme de l'ONU per a la Vigilància de la Treva a Palestina (UNTSO), format per trenta-sis observadors militars desarmats. D'altra banda, la primera operació de pau on el personal militar anava armat va ser una resposta puntual de Nacions Unides al Sinaí, del 1956 al 1967, coincidint amb la crisi del Canal de Suez (UNEF I²⁸²), amb el mandat de supervisar el cessament de les hostilitats i la retirada de les forces armades de França, del Regne Unit i d'Israel del territori d'Egipte primer, i de vetllar per l'alto el foc després.

En canvi, a les acaballes de la Guerra Freda es comencen a desplegar operacions de pau més aviat un cop s'han acordat les condicions per a posar fi a un conflicte, amb l'objectiu d'ajudar les parts a implementar-les²⁸³, és a dir, que s'enfoquen a ser una eina per contribuir a la implementació dels acords negociats entre les parts en conflicte. I és en aquest moment en què Nacions Unides es troba que ha de dur a terme funcions que fins al moment no havia entomat, com programes de desarmament i reintegració de combatents a la vida civil, la gestió de les persones refugiades que volen tornar, o la supervisió del respecte pels drets humans o fins i tot de les reformes polítiques, legislatives o judicials requerides, entre moltes altres, en alguns casos fins i tot suplint el paper de les autoritats estatals. Això també comporta que hi hagi un nou tipus de

²⁸² *First United Nations Emergency Force* (sigles en anglès).

²⁸³ És el cas de Namíbia, Angola, El Salvador, Cambodja i Moçambic.

demandes pel que fa a la logística, l'equipament, el personal i les finances i depèn dels estats membre donar-hi o no resposta. Es tracta, doncs, d'operacions multifuncionals de manteniment de la pau, les quals posen de manifest un nou paper que Nacions Unides pot dur a terme un cop s'han pres uns acords per a resoldre el conflicte.

A més a més, es fa cada vegada més evident que aquesta presència i programes de Nacions Unides són necessaris a llarg termini, amb l'objectiu d'evitar que les causes que van originar el conflicte, sobretot les polítiques i econòmiques, efectivament desapareguin. És una realitat en consonància amb el que estableixen multitud de documents de Nacions Unides, que afirmen que només si es fa front a les problemàtiques socials, polítiques i econòmiques, sobretot l'eradicació de la pobresa, amb una visió a llarg termini, es poden resoldre les causes dels conflictes i evitar que ressorgeixin les causes dels conflictes.

Entre les operacions de pau de la Guerra Freda i les operacions de pau de la dècada dels noranta, les de principis del segle XXI i després respecte les actuals, hi ha hagut una evolució rellevant tant a nivell dels objectius que s'estableixen als mandats, com de requisits, recursos i conceptualització, i el paper que hi pot jugar l'ús de la força militar i la relativització del consentiment de l'estat receptor com a principi. I alhora, cada vegada més han coexistit diferents tipus d'operacions de pau, és a dir, que les desenvolupades més recentment, que serien les d'imposició de la pau, emmarcades al Capítol VII de la Carta (les detallem més endavant,) conviuen amb d'altres de manteniment de la pau de tipus més tradicional.

L'evolució de l'ús de les operacions de pau està força lligada al nombre de conflictes actius, però sobretot està vinculada a la predisposició de la comunitat internacional a utilitzar-les, i és en aquest sentit que el final de la Guerra Freda hi influeix, en el sentit que la fi de la lògica de blocs flexibilitza la dinàmica del sistema polític mundial i les grans potències coincideixen en la seva voluntat política d'enfortir aquesta funció de les Nacions Unides. Mentre la xifra total de conflictes és pràcticament la mateixa entre el 1981 i el 1990 (427 conflictes) que entre el 1991 i el 2000 (429 conflictes)²⁸⁴, la xifra

²⁸⁴ Per a calcular-ho he sumat el nombre de conflictes que hi ha cada any, és a dir que un mateix conflicte que tingui lloc al llarg de per exemple 8 anys, se suma 8 vegades. Font: UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM (UCDP); PEACE RESEARCH INSTITUTE OF OSLO (PRIO). Armed Conflict Dataset v.4-2015, 1946 – 2014. Es tracta d'una base de dades dels conflictes armats anuals en els quals almenys

d'operacions de pau en canvi pràcticament es triplica de l'una a l'altra dècada, passant de 63 a 181²⁸⁵. Una xifra que proporcionalment es manté i fins i tot s'incrementa lleugerament respecte el nombre de conflictes durant la dècada posterior.

TAULA 5: Relació entre el nombre de conflictes armats i el nombre d'operacions de pau 1981-2010

<i>Dècada</i>	<i>Núm. conflictes</i>	<i>Núm. OP</i>	<i>% d'OP respecte conflictes</i>
1981-1990	427	63	14,75%
1991-2000	429	181	42,19%
2001-2010	342	160	46,78%

Elaboració pròpia

Font: Departament d'Operacions de Manteniment de la Pau de Nacions Unides i Uppsala Conflict Data Program del Peace Research Institute d'Oslo.

D'altra banda, cal destacar que hi ha altres elements que faciliten o precipiten l'actuació de Nacions Unides mitjançant les operacions de pau. En concret, és significatiu el canvi en la naturalesa dels conflictes armats i dos dels efectes que comporten: d'una banda, l'acarnissament en la població civil i la visualització creixent del patiment d'aquestes víctimes dels conflictes armats i, d'una altra, el brutal increment en les xifres de persones que l'ACNUR registra com a refugiades, ja que la xifra de tretze milions de persones registrades a finals del 1987 es duplica en menys d'una dècada i passa a ser de vint-i-sis milions de persones a finals del 1994.

Per tant, l'inici del creixement del nombre d'operacions de pau es dona a finals de la dècada dels vuitanta, a les acaballes de la Guerra Freda, però sobretot a la dècada dels noranta. Mentre al 1987 hi ha cinc operacions de pau, al 1991 ja n'hi ha tretze i al 1995 la xifra puja fins a vint operacions de pau, que és la xifra màxima d'operacions en curs en un any, i es dona també al 1997 i al 1999. En els 10 anys que van de 1990 al 2000 es

una de les parts és el govern d'un estat. GLEDITSCH, Nils Petter; WALLENSTEEN, Peter; ERIKSSON, Mikael; SOLLENBERG, Margareta; STRAND, Håvard. *Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset*. *A Journal of Peace Research*, vol. 39, no. 5, 2002, p. 615-637. PETERSSON, Therése; WALLENSTEEN. *Armed Conflicts, 1946-2014*. *A Journal of Peace Research Journal of Peace Research* vol. 52 no. 4, 2015 p. 536-550.

Disponible a internet: http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/ucdp_prio_armed_conflict_dataset/.

²⁸⁵ El nombre de missions finalitzades des del 1948 és de cinquanta-tres, i les operacions en curs a juliol de 2015 és de setze. És aquest conjunt seixanta-una operacions de pau el que hem tingut en compte per a elaborar les diferents taules. Font: Departament d'Operacions de Manteniment de la Pau de Nacions Unides (web).

van dur a terme el triple d'operacions que les dutes a terme durant els més de 40 anys de la Guerra Freda. Si el que comparem és les xifres de conflictes i d'operacions de pau dutes a terme durant la Guerra Freda (engloben 44 anys) amb les que van tenir lloc amb posterioritat a aquesta (abracen 23 anys), també ens trobem que el grau d'intervenció mitjançant operacions de pau de Nacions Unides pràcticament es triplica.

TAULA 6: Relació entre el nombre de conflictes armats i el nombre d'operacions de pau durant la Guerra Freda i després d'aquesta

Dècada	Núm. conflictes	Núm. OP	% d'OP respecte conflictes
1946-1990	1253	188	15%
1991-2014	914	404	44,2 %

Elaboració pròpia

Font: Departament d'Operacions de Manteniment de la Pau de Nacions Unides i Uppsala Conflict Data Program del Peace Research Institute d'Oslo.

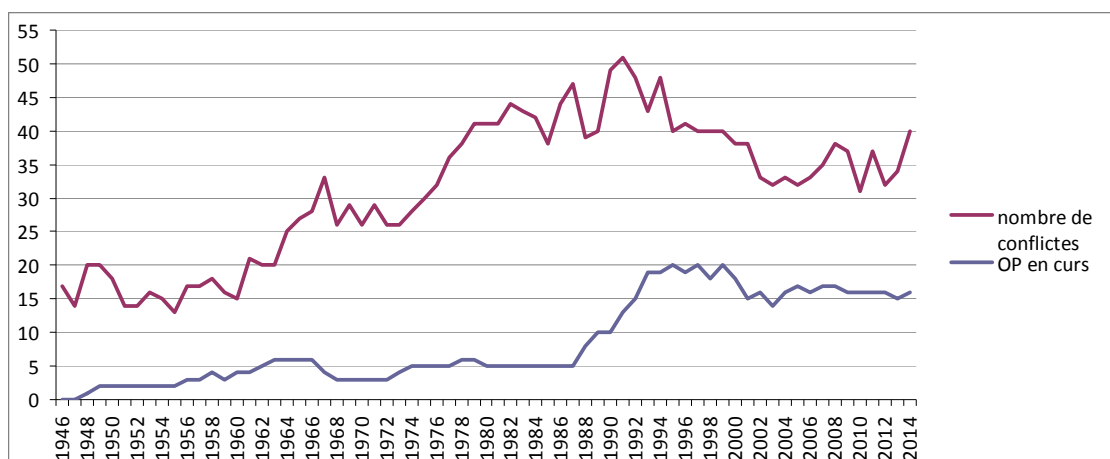
TAULA 7: Desglossat anual de les xifres de conflictes i d'operacions de pau, 1946 - 2014

Any	OP en curs	nombre de conflictes	Any	OP en curs	nombre de conflictes
1946	0	17	1981	5	41
1947	0	14	1982	5	44
1948	1	20	1983	5	43
1949	2	20	1984	5	42
1950	2	18	1985	5	38
1951	2	14	1986	5	44
1952	2	14	1987	5	47
1953	2	16	1988	8	39
1954	2	15	1989	10	40
1955	2	13	1990	10	49
1956	3	17	1991	13	51
1957	3	17	1992	15	48
1958	4	18	1993	19	43
1959	3	16	1994	19	48
1960	4	15	1995	20	40
1961	4	21	1996	19	41
1962	5	20	1997	20	40
1963	6	20	1998	18	40
1964	6	25	1999	20	40
1965	6	27	2000	18	38
1966	6	28	2001	15	38
1967	4	33	2002	16	33
1968	3	26	2003	14	32
1969	3	29	2004	16	33
1970	3	26	2005	17	32
1971	3	29	2006	16	33
1972	3	26	2007	17	35
1973	4	26	2008	17	38
1974	5	28	2009	16	37
1975	5	30	2010	16	31
1976	5	32	2011	16	37
1977	5	36	2012	16	32
1978	6	38	2013	15	34
1979	6	41	2014	16	40
1980	5	41			

Elaboració pròpia

Font: Departament d'Operacions de Manteniment de la Pau de Nacions Unides i Uppsala Conflict Data Program del Peace Research Institute d'Oslo.

GRÀFIC 5: (corresponent a la Taula 7) *Relació entre el nombre de conflictes i el nombre d'operacions de pau de 1946 a 2014*



Elaboració pròpia

L'any en què hi ha més conflictes és el 1991, que en tenen lloc cinquanta-un, en canvi, els anys en què hi ha més operacions de pau són el 1995, 1997 i el 1999, que n'hi ha vint de desplegades a territori. També és durant la convulsa dècada dels noranta en què hi ha més autoritzacions de noves operacions, concretament a l'any 1993, que se'n despleguen sis de noves. En canvi, a partir del tombant de segle i fins al juliol del 2015 només se n'ha desplegat una mitjana d'una a l'any. És a dir, que la xifra d'operacions de pau torna a disminuir, començant pel 2001, que n'hi ha una quinzena. Pel que fa al funcionament del Consell de Seguretat i la seva capacitat d'adoptar resolucions, com a reflex de la fi de la Guerra Freda cal destacar que mentre al 1987 s'adopten quinze resolucions, al 1991 ja en són cinquanta-tres, i al 1994 setanta-vuit.

1.2. Els sis documents marc de les operacions de pau: cap a la flexibilització dels principis

Els documents clau de Nacions Unides que analitzen la naturalesa canviant de les operacions de pau i recullen propostes per a actualitzar-les als reptes del moment i fer-les més eficients són bàsicament sis. En primer lloc, l'informe *An Agenda for Peace*²⁸⁶ i

²⁸⁶ Informe del Secretari General de Nacions Unides; *An Agenda for Peace*, A/47/277-S/24111, de 17 de juny de 1992.

el de *Supplement for an Agenda for Peace*²⁸⁷, elaborats pel llavors Secretari General Boutros Ghali. En segon lloc, l'esmentat informe Informe Brahimi²⁸⁸, i en tercer lloc, dos documents recents del Departament d'Operacions de Manteniment de la Pau: l'anomenada Doctrina Capstone, al 2008, que recull els principis i les línies mestres de les operacions de pau²⁸⁹, i un any després el document sobre el nou horitzó de les operacions de pau²⁹⁰. I, finalment, l'informe del Grup Independent d'Alt Nivell sobre les Operacions de Pau creat l'octubre del 2014 pel Secretari General sota el títol *Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people*, publicat el 17 de juny de 2015²⁹¹.

Al *An Agenda for Peace*, al 1992, tal i com li encarregà la primera reunió de caps d'estat i de govern organitzada pel Consell de Seguretat, el Secretari General parteix del diagnòstic de la situació nascuda amb el final de la Guerra Freda i constata l'augment de la conflictivitat i del canvi de tipologia de conflictes, que passen a ser molt més intraestats que entre estats, i que també afectarà la naturalesa de les operacions de pau. També constata la conseqüent necessitat d'actualitzar el paper de les Nacions Unides en la prevenció, gestió i resolució de conflictes. Per això hi diferencia i descriu quatre grans àrees d'acció per a prevenir, gestionar i resoldre els conflictes armats, tant interns com internacionals, i per a facilitar l'augment de l'eficiència d'una eina que l'organització considera cabdal per a assegurar la pau: la diplomàcia preventiva, l'establiment de la pau, el manteniment de la pau i la consolidació de la pau, i parteix de la premissa que només es poden utilitzar si tenen el consentiment de les parts en conflicte. A més a més, també hi apunta una cinquena àrea d'acció, la de la imposició de la pau, com a àrea a desenvolupar.

²⁸⁷ Informe del Secretari General de Nacions Unides; *Supplement for an Agenda for Peace*, A/50/60-S/1995/1, de 3 de gener de 1995.

²⁸⁸ Informe del Grup d'Alt Nivell sobre les Operacions de Pau de Nacions Unides, 21 agost 2000. A/55/305 - S/2000/809. També conegut com l'Informe Brahimi pel nom del president del Grup, Lakhdar Brahimi.

²⁸⁹ Departament d'Operacions de Manteniment de la Pau (UN DPKO) "*United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines*", Nova York, 2008, també coneguda com la Doctrina Capstone.

²⁹⁰ Departament d'Operacions de Manteniment de la Pau (UN DPKO) i Departament de Recolzament sobre el Terreny (UN DFS) "*A new partnership agenda, charting a new horizon for UN peacekeeping*", Nova York, 2009.

²⁹¹ Informe del Grup Independent d'Alt Nivell sobre les Operacions de Pau; *Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people*, adoptat el 17 de juny de 2015. A/70/95-S/2015/446

Al *Supplement for An Agenda for Peace*, del gener de 1995, el Secretari General, comparteix la seva preocupació per l'augment dels conflictes interns i constata les noves dificultats amb què es troben, especialment amb la necessitat de protegir les operacions humanitàries mitjançant el desplegament de tropes. Aquest és el fet que ocasiona l'evolució de les operacions de pau, com passa a Bòsnia i Hercegovina i a Somàlia, on es permet cert ús de la força tot i que no per aturar les agressions ni molt menys per acabar la guerra, limitació que es fonamenta en el principi d'imparcialitat de Nacions Unides. En aquest moment encara s'entén que és bàsic seguir respectant els principis fonamentals del manteniment de la pau: el consentiment de les parts, juntament amb la imparcialitat i el no ús de la força excepte per casos de legítima defensa, són considerats pel Secretari General com una garantia d'èxit de les operacions fetes fins al moment. La voluntat política dels estats per tal que Nacions Unides actuï és una condició *sine qua non* perquè aquesta ho pugui fer, és a dir que si un estat no ho vol, Nacions Unides no pot imposar cap operació de pau i ni tan sols fer accions de prevenció de conflictes.

Alhora, el Secretari General identifica que les tasques de protecció humanitària en temps de guerra, la protecció de civils a àrees segures estipulades i la pressió a les parts per aconseguir una reconciliació de manera més ràpida que la que les parts estaven disposades a acceptar són tres aspectes que comporten que algunes operacions de manteniment de la pau perdin el consentiment de les parts, siguin considerades com a parcials o usin la força més enllà de la legítima defensa. En el cas de Somàlia i Bòsnia i Hercegovina es va fer un mandat addicional que requeria l'ús de la força i per tant no era compatible amb el mandat previ que requeria el consentiment de les parts, la imparcialitat i el no ús de la força. Però alhora, sense dotar-les d'una major capacitat militar, tampoc podien complir aquest altre mandat. El Secretari General per això valorava que no hi ha res pitjor que demanar a una operació de manteniment de la pau que usi la força sense dotar-la de capacitats logístiques o militars per a fer-ho. I és en aquest sentit que considera que la manca d'implicació dels estats membre en aportar recursos a les operacions de pau, fins i tot a nivell de personal format, és un gran inconvenient per a la viabilitat de qualsevol operació.

Al 2000, l'**informe Brahimi**, constatant que les operacions de pau de las Nacions Unides només han donat resposta a poc més del 30% de les situacions de conflicte de la dècada dels noranta, i que encara que millorés molt l'eficàcia de les operacions de

manteniment de la pau Nacions Unides no podria donar resposta amb aquesta eina a totes les situacions de conflicte arreu del món, alerta de la necessitat d'establir un altre sistema per a la prevenció de conflictes a llarg termini que sigui més eficaç (des del punt de vista de qui decideix com i quan s'hi intervé i amb quines mesures). A més a més, adverteix que és una necessitat imperiosa la implicació dels estats membre a les operacions de pau i recomana que s'enforteixin els acords conjunts amb d'altres organitzacions regionals. Aquesta recomanació s'ha d'entendre com una novetat en l'evolució de les funcions de manteniment de la pau de Nacions Unides, com una proposta de divisió del treball entre qui aportarà per exemple més forces militars, com serà el cas de l'OTAN en múltiples operacions posteriors, i qui aportarà els efectius civils i els programes de reintegració d'excombatents, que seran organismes de Nacions Unides.

Partint de la premissa que els principis fonamentals del manteniment de la pau han de seguir sent el consentiment de les parts, la imparcialitat i l'ús de la força només com a legítima defensa, aquest grup de treball fa també unes valoracions clau que inicien la flexibilització d'aquests tres principis: d'una banda, considera que sense una demostració de la capacitat d'ús de la força moltes operacions de pau no poden aconseguir la pau i ni tan sols la viabilitat de la pròpia operació, és a dir, que la presència militar ha de tenir poder de dissuasió. A més a més, també afirma que les unitats militars han de poder defensar-se, defensar altres components de la missió i el mandat d'aquesta, i, fins i tot, actuar de forma anticipatòria davant d'un atac imminent ja sigui contra els contingents de Nacions Unides o contra la població que han de protegir, sempre i quan als mandats s'hi especifiqui que la missió està facultada per a usar la força i sempre i quan tinguin els recursos suficients per a fer-ho. Pel que fa a la imparcialitat, també adverteix que no s'ha de confondre amb la neutralitat sinó que cal distingir entre víctima i agressor, i l'ús de la força es pot entendre autoritzat precisament per això, per tal que no es torni a repetir la inacció de Nacions Unides a Ruanda. És rellevant, d'altra banda, que en tot el document no hi hagi cap referència a les operacions d'imposició de la pau i que només s'hi contemplin les de manteniment i les de consolidació de la pau.

Pel que fa a la protecció de civils afectats per conflictes armats, proposa que les operacions de manteniment de la pau tinguin la facultat explícita de protegir la població

civil mitjançant un mandat ampli en aquest sentit. També adverteix, tanmateix, que és indispensable que en aquests casos les operacions tinguin els recursos necessaris per a dur-ho a terme.

D'altra banda, amb aquest informe el Secretari General se suma a posar l'èmfasi en la prevenció i la intervenció precoç, i en la necessitat de millorar el sistema d'alerta precoç, assumint que la prevenció a curt termini (sovint mesures diplomàtiques) i la prevenció a llarg termini són estratègies complementàries, ja que a vegades els estats no estan d'acord amb la implicació de NU fins que no tenen el conflicte a sobre.

El Departament d'Operacions de Manteniment de la Pau va elaborar al 2008 el document clau sobre la naturalesa, els principis i les línies mestres de les operacions de pau, conegut com a **Doctrina Capstone**²⁹². Aquest document és posterior a la S/RES/1674 del Consell de Seguretat, al 2006, que reafirma el compromís del Consell per assegurar que els mandats de les operacions de manteniment de la pau incloguin tres aspectes ("si és apropiat i analitzant cas per cas"): la protecció de civils (sobretot d'aquells sota amenaça de dany imminent), facilitats per a proveir assistència humanitària i la creació de condicions per tal que la població refugiada i la desplaçada puguin retornar a casa seva de forma segura i digna si així ho desitgen.

La prevenció, l'establiment de la pau, el manteniment de la pau, la imposició de la pau i la construcció de la pau són les cinc àrees que estableix la Doctrina Capstone, advertint de la superposició entre elles en molts casos i entenent que no es tracta de fases consecutives literalment, sobretot pel que fa a les tres àrees que no són ni prevenció de conflictes ni construcció post-conflicte.

En aquesta línia es refereix a les operacions de manteniment de la pau multidimensionals, que es despleguen a les acaballes d'un conflicte armat intern, combinen capacitats i efectius militars, civils i policials i tenen com a funció principal la protecció de civils sota l'amenaça de violència física. De fet, la protecció i promoció de drets humans es configura com l'element central dels objectius de les operacions de pau, ja que parteix de la constatació que precisament la vulneració d'aquests és molt present

²⁹² Departament d'Operacions de Manteniment de la Pau (UN DPKO) "United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines", Nova York, 2008, també coneguda com la Doctrina Capstone.

als conflictes actuals i en molts casos és una arma de guerra, així com una de les seves pitjors conseqüències ja durant el conflicte. Aquesta protecció i promoció de drets humans passa tant per investigar violacions d'aquests com per capacitar actors nacionals per a fer-ho. D'altra banda, diferencia aquesta tasca amb la provisió d'assistència humanitària, respecte les quals les operacions de pau s'han de cenyir a facilitar-la creant un ambient estable i segur, però no a organitzar-la, ja que és responsabilitat d'altres agències civils especialitzades o programes de Nacions Unides o ONG's diverses.

Pel que fa als principis fonamentals tradicionals, tots tres passen a ser matisats: el consentiment de les parts ho ha de ser de les principals, la imparcialitat no s'ha de confondre amb la neutralitat i per això a vegades caldrà prendre part, i la prohibició d'ús de la força queda limitada ja no només pel dret de legítima defensa sinó també per la defensa del mandat si així ho autoritza el Consell de Seguretat. A més a més, respecte l'ús de la força aquest document recupera el concepte dels mandats "*robusts*" (ja introduït a l'informe Brahimi²⁹³) de les operacions de manteniment de la pau que les autoritzen a "*usar tots els mitjans necessaris*" per a dissuadir intents violents d'interrompre el procés polític, per a protegir la població civil sota amenaça imminent d'atac físic i per a assistir les autoritats nacionals per tal que puguin mantenir cert ordre i imperi de la llei. En aquests casos, el grup de treball valora que l'ús de la força està justificat per la defensa del mandat i que així aquestes operacions poden millorar la situació creant un ambient propici per a la construcció de la pau a llarg termini.

El document també adverteix que les operacions de manteniment de la pau, especialment les que tenen un mandat robust, no són una eina d'imposició i per tant no s'han de confondre amb les operacions d'imposició de la pau, tot i que a vegades puguin semblar similars. Mentre el manteniment robust de la pau implica l'ús de la força a nivell tàctic i no només amb l'autorització del Consell de Seguretat sinó també amb el consentiment de l'estat receptor, les operacions d'imposició de la pau no requereixen d'aquest últim. A les operacions de manteniment de la pau l'ús de la força ha de ser calibrat, precís, proporcional i apropiat, una mesura d'últim recurs, usar el mínim necessari de força per a aconseguir l'objectiu i haver esgotat totes les altres

²⁹³ Cal destacar que mentre a la versió en anglès el terme "*robust*" hi apareix en repetides ocasions, a la versió en castellà es tradueix per múltiples altres adjectius: sòlid, vigorós, clar, etc, fet que dificulta identificar-ho com la introducció d'una característica concreta de com han de ser els mandats.

alternatives. No ha de buscar pas guanyar militarment una batalla sinó influir i dissuadir aquells que treballen contra el procés de pau o contra la població civil, mantenint el consentiment de les parts. El document estableix que en el cas que el Consell de Seguretat valori que la situació presenta una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals i decideixi actuar amb accions impositives, i per tant sense el consentiment de les parts principals, l'operació passarà a ser una operació d'imposició de la pau. I en aquest punt és on el document obre una nova escletxa a l'ús de la força més enllà del supòsit de la situació representi una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals, quan afirma que el Consell de Seguretat podrà també emprendre “mesures impositives per raons humanitàries o de protecció, allà on no hi hagi un procés polític i on el consentiment de les parts principals no estigui a l'abast però la població civil estigui patint”. Tal com de fet s'ha fet des de mitjans dels anys noranta mitjançant coalicions d'estats membre creades ad hoc o organitzacions regionals actuant sota l'autorització del Consell de Seguretat de Nacions Unides.

Finalment, és rellevant destacar que malauradament gairebé no hi ha cap consideració respecte els objectius en què prèviament tant s'hi havia insistit, la prevenció dels conflictes armats.

El segon document que el Departament d'Operacions de Manteniment de la Pau va elaborar, tot just un any després, és el conegut com *New Horizon (A new partnership agenda, charting a new horizon for un peacekeeping, 2009)*. Aquest document té per objectiu avaluar els problemes més rellevants amb què es troben les operacions de manteniment de la pau i fer una prospectiva a mitjà termini, sobretot pel que fa a les problemàtiques polítiques i estratègiques, i no tant a les operatives com el document anterior. Hi ha dos aspectes molt destacables del seu redactat: d'una banda, que per primera vegada trobem una referència a la Responsabilitat de Protegir, quan diu que forma part dels ingredients polítics d'una missió assistir les autoritats d'un estat perquè desenvolupin una “*responsibility for protecting the population*” nacional i precoç. I, d'una altra, que en tot el document no es fa cap referència a les accions d'imposició de la pau.

Amb el què sí que aprofundeix és amb el concepte de “robust” referit als mandats de les operacions de manteniment de la pau. S'entén com la voluntat política de dissuadir les

amenaces a un procés de pau mitjançant l'ús de la força per a la legítima defensa i per a la defensa del mandat, i en base els principis de consentiment i imparcialitat. Voluntat política que ha de quedar de manifest amb una força militar creïble que pugui tenir aquests efectes dissuasoris en el terreny militar. Sobre aquest tipus d'operacions el grup recomana que sempre quedi limitades tant pel que fa al temps com a l'espai, ja que necessita de la complicitat i coordinació de les autoritats locals i altres actors de la població. Però és força evident que a la pràctica no acabar de quedar clar què suposa ni en què es concreta, pel que fa a les feines dels integrants d'una operació de manteniment de la pau, que la missió sigui "robusta", ni com es casa a nivell pràctic aquesta característica amb les tasques de protecció de civils ni amb les de reconstrucció post-conflicte.

Finalment, el darrer document elaborat al respecte és el del **Grup Independent d'Alt Nivell sobre les Operacions de Pau de les Nacions Unides**, establert el 31 d'octubre de 2014 per Ban Ki-moon. La petició era que fessin una avaluació de l'estat actual de les operacions de pau i de les necessitats emergents del futur, quinze anys després de la publicació de l'Informe Brahimi. L'informe que presenten el juny del 2015, sota el títol *Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people* recupera la idea de l'informe Brahimi de referir-se al global dels diferents tipus d'operacions sota el nom genèric d'operacions de pau, però anant més enllà perquè considera que és una "gamma única de missions i d'altres iniciatives en prou de la pau i la seguretat". Aquest document comprèn l'anàlisi de diverses qüestions que les afecten, i planteja quatre reptes bàsics de les operacions de pau:

- a) de manera molt destacada, el grup aprofundeix en la qüestió de la responsabilitat (moral) de Nacions Unides de protecció de la població civil i la necessitat que les expectatives casin amb les capacitats. A més a més, destaca la limitació que suposa la manca de consens al si del Consell de Seguretat i les reticències d'estats que consideren que s'amenaça el principi de sobirania. El grup també considera que les operacions de pau són un instrument limitat tot i que fonamental per a protegir la població civil, i és en aquest sentit que es refereix al paràgraf 84 a la Resolució 60/1 de l'Assemblea General sobre el Document Final de la Cimera Mundial de 2005 que va enunciar la Responsabilitat de Protegir, o a la tasca de l'Oficina de l'Assessor Especial sobre la Prevenció del

Genocidi i la Responsabilitat de Protegir, com a d'altres iniciatives de protecció internacional. També recorda que la principal responsabilitat de protegir els civils és competència dels seus propis governs, tot i que aquesta no dilueix l'obligació de les Nacions Unides d'actuar quan el govern no vulgui o no pugui protegir la seva població. Quant a les mesures de protegir, prioritza aquelles que no impliquen l'ús de la força militar, és a dir les polítiques. Tanmateix, davant d'amenaques imminents, recorda que el 98% del personal militar i de policia té el mandat de protegir els civils, les accions dels quals sempre han d'estar inserides en solucions polítiques.

- b) constatant que la comunitat internacional està fracassant en la prevenció de conflictes, el grup proposa que es torni a posar l'èmfasi en la prevenció i la mediació, sobretot promovent un desenvolupament "inclusiu i equitatiu":
- c) que es clarifiquin les possibilitats del quan i el com de l'ús de la força: partint del fet que és potestat del Consell de Seguretat autoritzar mesures coercitives a les operacions de pau, i que aquestes s'han de fer amb caràcter limitat en el temps i de forma excepcional, el grup considera que un factor d'èxit de les operacions de pau és que es basin en què l'ús de la força pot ser necessari des del principi per a protegir els civils i defensar la missió i llur mandat i que consegüentment es despleguin ja amb l'equip i capacitat necessaris. A més a més, insisteix en la necessitat de diferenciar aquestes operacions tant dels agents humanitaris com de les forces alienes a Nacions Unides que estiguin operant en el terreny militar. Quant al tipus de mesures de força militar, clarifica que poden anar des de la dissuasió, precisament per tenir prous efectius amb capacitat, fins a la coerció i l'enfrontament directe. D'altra banda, el Grup adverteix que les estratègies polítiques són les que han de guiar qualsevol operació de pau.
- d) i que es promogui una construcció de la pau post-conflicte que afronti qüestions estructurals implicant-hi dones i joves.

Pel que fa al respecte dels principis bàsics del manteniment de la pau (consentiment de les parts, imparcialitat i no ús de la força llevat del cas de legítima defensa o en defensa del mandat), el grup proposa que s'interpretin de manera més flexible. En concret,

reitera que la imparcialitat no vol dir neutralitat. Que el consentiment de les parts, que es pot limitar a les principals, a vegades és difícil d'obtenir en els nous contextos de conflicte i que s'ha d'intentar aconseguir "en la mesura del possible". I pel que fa a l'ús de la força, reconeix que la "defensa del mandat" és una excepció poc definida, que en tot cas hauria d'incloure la responsabilitat de protegir els civils.

En definitiva, i tenint en compte els diferents documents analitzats, tots ells coincideixen a valorar que hi ha un seguit de factors que poden facilitar que una operació de pau aconseguixi els seus objectius: que tingui un mandat clar i realista, que hi hagi cooperació de les parts per a implementar-lo i suport del Consell de Seguretat, que els estats membre hi contribueixin amb personal militar, policial i civil i alhora facilitin que la missió tingui un recolzament adequat financer i logístic, i que Nacions Unides faci un comandament efectiu tant des de la seva seu com al terreny.

Totes les recomanacions, doncs, són de tipus operatiu, és a dir, miren de solucionar problemes tècnics i donen molta importància a aprendre dels errors i dels èxits i intentar replicar-los d'un territori a un altre. Però des d'una perspectiva més crítica, diversos autors defensen que la ideologia liberal que guia les operacions de pau, igual que guia molts acord de cooperació per al desenvolupament, també influeix tant en les possibilitats d'aconseguir l'objectiu de pacificar un territori i eradicar els factors que estan a l'arrel del problema, com en el tipus de pau que s'aconsegueix. La teoria crítica²⁹⁴ afirma que el manteniment de la pau cerca establir els valors de l'economia neoliberal (per la implicació d'empreses privades, institucions financeres internacionals, etc) i garantir el capitalisme global, i que en conseqüència les injustícies que emanen d'aquestes ideologies persisteixen, fet que dificulta la distribució equitativa de la riquesa entre la població o l'eliminació de la pobresa, elements clau que garanteixen la seguretat humana i la prevenció de conflictes.

1.3. Els intents de classificació de les operacions de pau

La classificació de les operacions de pau s'ha fet sovint referida també a diferents generacions, diferenciant-ne bàsicament tres tipus, tot i que també s'ha parlat de quatre i

²⁹⁴ PUGH, Michael. Peacekeeping and critical theory, a *International Peacekeeping*, 11:1, 2004, p. 39-58.

fins a cinc generacions, ja que no existeix un consens complet pel que fa a la delimitació d'aquestes i, de fet, tampoc existeix consens a classificar-les d'aquesta manera.

A grans trets, podem entendre que la primera generació és la de les operacions de manteniment de la pau (*peace-keeping*), la segona és la de consolidació de la pau (*multifunctional peace-keeping*) i la tercera la de la imposició de la pau (*peace enforcement*). A més a més, també hi dues altres àrees d'actuació, la fase de la diplomàcia preventiva i d'establiment de la pau (*peacemaking*) i la fase de reconstrucció de la pau un cop acaba el conflicte (*peace building*).

Bellamy sosté que la divisió de les operacions de pau en “generacions” no és acurada històricament, ja que durant la Guerra Freda algunes missions es trobaren amb els mateixos problemes que les operacions de pau de la post Guerra Freda, com és el cas de la missió al Congo (ONUC) del 1960 al 1964, en què la situació no era exactament propícia per a mantenir una pau que no havia estat completament establerta. O el que és el mateix, la majoria de les operacions desenvolupades durant els primers vint anys de post-Guerra Freda no són de nou tipus²⁹⁵. Bellamy, juntament amb Williams i Griffin les classifiquen en cinc tipus en base al paper que juguen en política internacional i no en base a les funcions que cada una compleix: manteniment de la pau tradicional, operacions que gestionen la transició després d'un acord polític, les d'imposició de la pau, amb accions militars o econòmiques, el manteniment de la pau ampliat, que persegueix més tasques humanitàries, i les de recolzament a la pau, que tenen elements militars i civils i busquen recolzar l'establiment d'una democràcia liberal²⁹⁶.

De fet cada vegada és més excepcional que aquestes diferents àrees d'actuació es donin de manera lineal o seqüencial, i també és cada vegada més difícil situar un mandat en un o altre tipus d'operació que, d'altra banda, tampoc han estat clarament definits. Probablement per aquests diferents motius, la tendència actual és referir-se a totes elles com a operacions de pau de Nacions Unides i diferenciar-les més aviat posant l'èmfasi

²⁹⁵ BELLAMY, Alex J. (2004) The 'next stage' in peace operations theory? *International Peacekeeping*, 11:1, 17-38, DOI: 10.1080/1353331042000228436. “of the 38 new UN missions created since 1989, 23 operations carried out functions that had been carried out in the majority of earlier peace operations (excluding ONUC) and only 15 were of a 'new type' of operation”.

²⁹⁶ BELLAMY, Alex J, WILLIAMS, Paul i GRIFFIN, Stuart, *Understanding Peacekeeping*, Cambridge: Polity, 2004.

en els seus objectius, com fa el Grup Independent d'Alt Nivell sobre les operacions de pau al seu informe de juny del 2015, prèviament analitzat, segons el qual es pot diferenciar entre les missions de supervisió de l'alto el foc, on els acords polítics encara no s'han assolit, i les missions d'aplicació d'acords de pau, que són operacions multidimensionals de manteniment de la pau i han d'estar preparades per a usar la força per a protegir els civils i fer una pressió dissuasòria²⁹⁷.

En definitiva, el concepte operació de pau és una mena de paraigües per a referir-nos a totes les missions de Nacions Unides que compten amb personal militar, ja siguin de manteniment de la pau, d'imposició d'aquesta o amb mandats més multidimensionals.

Totes les operacions de pau tenen com a objectiu aconseguir transformar una situació de conflicte en una situació de pau, i per tant es poden donar tant quan la guerra ja s'ha acabat com també en situacions de tensió creixent per tal d'evitar o aturar una escalada de violència o fins i tot en el marc de conflictes armats on encara no hi ha una treva. A més a més, les operacions de pau es poden desplegar tant a conflictes internacionals com interns. Els principis que les guien són el de la imparcialitat, el del consentiment de les parts i la prohibició de l'ús de la força excepte per a la legítima defensa. La diferència substancial de les d'imposició de la pau amb qualsevol altra, com veurem a continuació, té a veure amb què a aquestes no és un requisit indispensable que hi hagi el consentiment de l'estat, aspecte que té molta similitud amb les característiques de la Responsabilitat de Protegir. A totes és possible usar la força per a la legítima defensa, i recentment també per a protegir la pròpia missió i fins i tot per a protegir la població civil.

1.3.1. Diplomàcia preventiva (*preventive diplomacy*)

La prevenció de conflictes va més enllà de la diplomàcia preventiva, ja que se situa en el llarg termini i té la voluntat de fer front a les causes estructurals del conflicte. Té per objectiu evitar l'escalada de violència i que tensions i disputes es converteixin en un

²⁹⁷ El paràgraf 49 de l'esmentat informe considera que “*Las diferencias sobre las fronteras burocráticas y los límites de los presupuestos y los debates en torno a las definiciones han ido apartando poco a poco el verdadero propósito de la empresa: facilitar las operaciones de paz más pertinentes, y configuradas de la forma más adecuada, para ayudar a prevenir y resolver los conflictos armados y mantener la paz*”.

conflicte armat, ja sigui entre estats o interns d'un estat i comprèn tant mesures diplomàtiques (“*good offices*” del Secretari General, desplegament de diplomàcia preventiva o mesures per construir confiança entre les parts) com estructurals. Quan la pau perilla, i per tal de prevenir el sorgiment de disputes entre diferents parts, per prevenir que les disputes existents esdevinguin un conflicte i per limitar que s'estenguin quan apareguin, les iniciatives diplomàtiques poden redreçar la situació. Només té sentit, d'altra banda, si es fa amb el consentiment de l'estat, i és en general una activitat discreta. Segons la doctrina Capstone, la prevenció s'ha de basar en l'alerta precoç, la recollida d'informació i en l'anàlisi dels elements del conflicte.

1.3.2. Establiment de la pau (*peacemaking*)

Són accions per tal d'aconseguir un acord negociat entre les parts en conflicte, especialment a través de mesures pacífiques com les recollides al Capítol VI de la Carta de Nacions Unides. Tant l'informe Brahimi com la Doctrina Capstone clarifiquen que és mitjançant la diplomàcia i la mediació que es pot establir la pau i posar fi als conflictes, i que hi poden intervenir tant representants de governs, grups d'estats, organitzacions regionals o les Nacions Unides, o bé grups extraoficials i no governamentals, o fins i tot una personalitat destacada que actuï de forma independent

1.3.3. Manteniment de la pau (*peace-keeping*)

Les operacions clàssiques, tradicionals, de manteniment de la pau, o de primera generació, es donen sobretot entre el 1949 i el 1988, i el document *Un Programa per a la Pau* valora que han aportat estabilitat a zones en tensió arreu del món. El mandat sol ser sobretot d'observació i vigilància i compleixen els tres principis clàssics: cal el consentiment de les parts, treballen amb imparcialitat, i no està autoritzat l'ús de la força llevat del cas de legítima defensa. Aquest desplegament de la presència de Nacions Unides sobretot inclou personal militar i/o policial de Nacions Unides, però sense autorització per a imposar la pau, i també civils a mida que han anat evolucionant. Les accions de manteniment de la pau poden servir tant per a la prevenció de l'esclat d'un conflicte com per a la gestió i resolució de la pau.

En els casos on ha finalitzat un conflicte armat, una operació de manteniment de la pau pot contribuir a fer complir les condicions establertes a l'acord de pau. En els casos de prevenció, ja sigui abans que comenci o abans que recomenci, han donat pas després a una operació de consolidació de la pau o d'imposició. En tot cas, aquest paper de prevenció és molt més clar si l'operació es desplega al terreny abans de l'inici del conflicte.

El manteniment de la pau és un concepte flexible i que s'establí quan la pràctica ja era molt estesa. Aquest tipus de missió al llarg dels anys ha evolucionat d'un model sobretot militar d'observació de l'alto el foc a un model molt més complex que té per objectiu establir una pau a llarg termini.

1.3.4. Consolidació de la pau (*multifunctional/expanded peace keeping*)

Quan el Secretari General va definir les operacions de consolidació de la pau al seu document un Programa per a la Pau, al 1992, es referia sobretot a les operacions en situacions de post-conflicte, per tant a les de construcció de la pau²⁹⁸. Però les operacions de consolidació de la pau enteses com les de manteniment de la pau de segona generació també tenen lloc abans de la fi d'un conflicte. Si bé durant la Guerra Freda el model d'operació de manteniment de la pau és sobretot militar per tal d'observar els acords de cessament del foc i de les hostilitats a les guerres entre estats, durant la dècada dels noranta evoluciona cap a un model més complex, i a vegades de naturalesa multifuncional, incorporant elements civils i responsabilitats pel que fa a la consolidació de la pau (tot i que un antecedent és la missió al Congo a la dècada dels seixanta). En certa manera, doncs, evolucionen per deixar de fer front només als símptomes i així incorporar també la solució de les fonts del conflicte.

Aquestes operacions de segona generació segueixen complint els tres principis esmentats abans, el consentiment de les parts, la imparcialitat i l'ús de la força limitat a la legítima defensa, però són multifuncionals. Es duen a terme sobretot durant els

²⁹⁸ A la versió en anglès el concepte usat és el de "*postconflict peace-building*", que a la versió en castellà es va traduir com "*consolidación de la paz después de los conflictos*".

primers anys de la dècada dels anys noranta per fer front tant a l'augment de conflictes armats com al canvi en la seva tipologia, que passen a ser bàsicament intraestats. Són operacions que intenten anar més enllà de l'objectiu d'estabilitzar una situació, que posen molt d'èmfasi en la protecció humanitària, i que representen un canvi en el model d'actuació del Consell de Seguretat.

Tot i que la relació entre el dret internacional humanitari i els conceptes d'assistència i d'intervenció humanitària o d'humanitat ja eren presents prèviament, la qüestió és que a partir de la dècada dels noranta aquest aspecte adquireix una nova rellevància, tal com s'ha explicat al primer capítol, ja que el Consell de Seguretat comença a considerar que les situacions d'emergència humanitària poden amenaçar també el manteniment de la pau i la seguretat internacionals. Això comporta que les operacions de pau tinguin també com a objectiu donar resposta a la situació de violència contra la població civil, ja que es fa molt més visible i n'augmenta la sensibilització de l'opinió pública a escala global. Encara que els mandats del Consell de Seguretat quasi mai mencionen el capítol específic de la carta sota el qual autoritzen les operacions, s'ha estès l'assumpció que les forces de manteniment de la pau operen sota el Capítol VI de la Carta, és a dir, per a dur a terme mesures pacífiques d'arranjament de controvèrsies.

A més a més, també comprenen la definició d'accions a realitzar en principi un cop ha finalitzat un conflicte per recolzar estructures que poden enfortir i consolidar la pau i així evitar el ressorgiment d'un conflicte. Per tant, aquestes operacions també tenen una vessant preventiva, ja que es vol evitar que es trenquin les condicions que hagin fet possible la pau.

El manteniment i la consolidació de la pau s'han combinat a operacions complexes sobretot cada vegada més a conflictes interns, passant a ser més la regla que l'excepció. Són operacions que s'han desplegat sobretot a situacions on realment no ha acabat el conflicte, perquè no hi ha hagut victòria de cap de les parts. En aquests casos, les operacions de Nacions Unides tenen la missió precisament de pacificar i d'acabar el conflicte i traslladar-lo del terreny militar al polític per tal d'arribar a una solució del conflicte per mitjans pacífics.

Les funcions que han hagut d'entomar són per exemple la distribució de l'ajut humanitari, la protecció de les víctimes del conflicte o el control no només de les armes lleugeres sinó també de l'armament pesat. La consolidació de la pau inclou la reincorporació dels ex-combatents a la societat, l'enfortiment de l'imperi de la llei, reformes polítiques, judicials, dels cossos de seguretat, etc, incorporació del respecte als drets humans, la promoció de la reconciliació, etc. La identificació de quines són aquestes estructures és preferible fer-la a les operacions tant d'establiment com de manteniment de la pau, tot i que a vegades la consolidació de la pau s'ha de fer a un territori on no hi ha cap operació de manteniment de la pau prèvia. Si n'hi ha, se la pot dotar de capacitats multifuncionals, situació en què la problemàtica amb la que es pot trobar és ser acusada de no estar respectant prou la sobirania nacional i de qüestionar el principi de no ingerència.

Les operacions a Somàlia (ONUSOM I del 1992 al 1994 i ONUSOM II del 1994 al 1995), a l'antiga Iugoslàvia (FORPRONU del 1992 al 1995) i a Ruanda (MINUAR del 1993 al 1995) estan a l'origen d'aquesta evolució de les operacions de segona generació o multifuncionals cap a operacions d'imposició de la pau (o tercera generació). Donat que l'objectiu principal del seu establiment era precisament la protecció de l'assistència humanitària, un cop començaren a experimentar dificultats importants per a dur a terme la seva missió es va ampliar l'autorització del seu mandat, en un inici implícitament sota el Capítol VI de la Carta, per a usar la força armada més enllà de la legítima defensa, tot i que sense quedar clarament tampoc subsumit al Capítol VII. Malgrat que en un primer moment es podia al·legar que aquesta ampliació o canvi de mandat era per a enfortir la legítima defensa en una situació de violència creixent, en alguns casos, com a Somàlia, el que realment es va fer va ser reconvertir l'operació de manteniment de la pau en una d'imposició de la pau.

1.3.5. Imposició o resguard de la pau (*peace-enforcement*)

Ja al document del 1992 Un Programa de Pau, a l'apartat sobre establiment de la pau, s'introdueix al paràgraf 44 el que es podria considerar com una altra modalitat d'operació que en aquell moment encara no està implementada, les unitats d'imposició de la pau. Desplegades com una mesura provisional del Capítol VII sota l'article 40 de

la Carta²⁹⁹ (i sense confondre-les amb les desplegades en virtut de l'article 43 per tal de respondre a una agressió realitzada o imminent), el Secretari General les concep en aquell moment com a unitats que servirien per fer front a circumstàncies i reptes que excedeixen la missió de les forces de manteniment de la pau, com per exemple el manteniment d'un alto el foc, però que en tot cas caldria definir amb claredat. Ja pressuposa que haurien de ser unitats amb més armes i més vinculades a les forces de seguretat nacional dels estats membre, i que haurien de ser desplegades amb l'autorització del Consell de Seguretat.

El Suplement al Programa de Pau, prop de tres anys després, és qui clarifica que el desplegament d'aquestes unitats, igual que les mesures de desarmament o les sancions que el Consell de Seguretat pugui imposar, són mesures coercitives les quals, per definició, no tenen com a requisit el consentiment de les parts afectades. Entén que l'ús de la força ja es va autoritzar per a intervenir a Corea al 1950. D'altra banda, el Secretari General considera que diferenciar entre el manteniment de la pau i la imposició de la pau és cabdal en la lògica que sustenta cada un d'aquests tipus d'operacions, tant a nivell polític com militar. I que la lògica de la imposició de la pau és "incompatible amb el procés polític que el manteniment de la pau vol facilitar". Per això defensa que cal diferenciar-les i entendre que la imposició de la pau no pot ser en cap cas la continuació del manteniment de la pau.

La protecció de la població civil o de l'assistència humanitària ha esdevingut un element fonamental del mandat de les operacions de pau. D'altra banda, moltes vegades les tropes desplegades com a força de pau no tenen ni la capacitat ni els recursos per a fer front a aquesta funció de protegir la població civil, aspecte molt problemàtic a l'hora de decidir autoritzar la creació d'aquest tipus d'operació de pau.

Aquestes operacions, també dites de tercera generació o operacions complexes de manteniment de la pau, són operacions militar-humanitàries força controvertides desenvolupades gràcies a l'informe del Secretari General de març de 1994 "Augment de

²⁹⁹ Article 40 CNU: *In order to prevent an aggravation of the situation, the Security Council may, before making the recommendations or deciding upon the measures provided for in Article 39, call upon the parties concerned to comply with such provisional measures as it deems necessary or desirable. Such provisional measures shall be without prejudice to the rights, claims, or position of the parties concerned. The Security Council shall duly take account of failure to comply with such provisional measures.*

la capacitat de manteniment de la pau de les Nacions Unides”, que reforçava aquesta tipologia. S’autoritzen en situacions on el Consell de Seguretat determina que existeix una amenaça a la pau, un trencament d’aquesta o un acte d’agressió, precisament amb l’objectiu de restaurar la pau i la seguretat internacionals.

En ser operacions coercitives de protecció, han posat sobre la taula el qüestionament dels principis i les regles d’implicació que teòricament havien de seguir les forces de pau no armades de l’ONU. No necessiten el consentiment de l’estat on s’actua i es basen en què, esgotades les mesures pacífiques, pot ser necessària la imposició de la pau mitjançant mesures coercitives del capítol VII de la Carta, incloent doncs l’ús de la força armada.

Aquest ús de la força està autoritzat pel Consell de Seguretat, que qualifica que la situació amenaça la pau, l’ha agredit o s’ha comès un acte d’agressió cap a un tercer. Per tant, tenen mandat humanitari i autorització per a usar la força no només per a la legítima defensa sinó també per a complir el mandat, és a dir que l’ús de la força militar per a casos més enllà de la legítima defensa en aquests mandats és legal en base al Capítol VII de la Carta. Així ho va confirmar també la Cort de Justícia Internacional el juliol de 1962, que va dictaminar que Nacions Unides pot dur a terme aquest tipus de mesures si té l’autorització del Consell de Seguretat. En canvi, l’ús de la força més enllà de la legítima defensa no seria legal en una operació de manteniment de la pau autoritzada en base al capítol VI de la Carta. D’altra banda, les resolucions del Consell de Seguretat normalment utilitzen l’expressió “per tots els mitjans necessaris” per a referir-se a les mesures que les missions poden emprar per a dur a terme els seus mandats i per tant quasi mai especifiquen quin nivell de força es pot usar.

El Consell de Seguretat també pot autoritzar l’ús de força militar per part d’estats i organitzacions regionals, és a dir, delegar la potestat sobre l’ús de la força a contingents nacionals en el marc d’una coalició *ad hoc* o d’una organització regional contra l’estat que ha amenaçat o trencat la pau o ha comès una agressió contra un tercer estat, amb la finalitat de protegir la població civil i per exigir el respecte al dret internacional humanitari i dels drets humans. Són operacions que no estan sota el mandat directe de Nacions Unides, però on el Consell de Seguretat continua sent-ne el responsable en

virtut de l'article 24 de la Carta de Nacions Unides, que li confereix la responsabilitat principal de mantenir la pau i la seguretat internacionals.

Aquest tipus d'operacions proliferen els primers anys de la dècada dels noranta en constatar que a contextos d'extrema violència les operacions de manteniment de la pau enteses com fins al moment tenien un mandat limitat per a poder pacificar el territori. De fet, l'ús de la força ja es va autoritzar a la resposta al 1990 per l'agressió a Kuwait. I també es va autoritzar grups d'estats membre a fer ús de la força a l'hora de crear les condicions per a les operacions d'assistència humanitària a Somàlia (ONUSOM II i operació sota mandat dels Estats Units "Restablir l'Esperança", amb delegació de l'ús de la força per part del Consell de Seguretat) i a Ruanda (Operació "Turquesa" sota mandat francès i també amb delegació de l'ús de la força per part del Consell de Seguretat), i per facilitar el restabliment de la democràcia a Haití, on es va autoritzar i usar la força per a protegir la població civil.

A Bòsnia i Hercegovina es va autoritzar els estats membres a usar la força (i aquests van confiar aquestes tasques a l'OTAN³⁰⁰) per a assegurar el compliment de l'exclusió aèria, per a recolzar les forces de Nacions Unides, incloent la defensa del personal si era atacat i per a dissuadir els atacs a les zones segures (primer UNPROFOR i després Força d'Acció Ràpida amb l'OTAN, i també IFOR i SFOR), i a Kosovo també amb l'operació KFOR sota control de l'OTAN, així com a Timor Oriental (INTERFET sota mandat australià), a Albània (FMPA sota control de l'OSCE) i a la República Democràtica del Congo (Ituri i Kivi del Nord), on es va autoritzar i usar la força per a protegir la població civil.

Malgrat que en un primer moment va semblar que ampliar els supòsits d'ús de la força armada era una evolució necessària, les experiències sobretot dels casos de Somàlia, de Bòsnia i de Ruanda (casos en què la força es va utilitzar de maneres diferents) van propiciar un balanç molt crític d'aquest tipus d'operacions i del nivell d'eficiència de Nacions Unides³⁰¹. Per això al document *Supplement to An Agenda for Peace* el

³⁰⁰ Una de les problemàtiques de la col·laboració NU-OTAN és quan alguns estats consideren que l'OTAN va més enllà del mandat.

³⁰¹ Informes del Departament d'Operacions de Manteniment de la Pau (DOMP – DPKO): *The comprehensive Report on Lessons Learned from United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR), Unitat de Lliçons Apreses, octubre 1993-abril 1996 i *The comprehensive Report on Lessons*

Secretari General, Boutros Boutros Ghali, recuperava la posició inicial de l'Organització conforme la qual cal que les operacions de pau compleixin els seus tres principis bàsics: imparcialitat, consentiment de les parts i prohibició d'ús de la força llevat de la legítima defensa.

1.3.6. Reconstrucció post-conflicte

Comprèn un seguit de mesures que tenen per objectiu reduir el risc que es revifi el conflicte. Es tracta de mesures que volen reforçar les capacitats a nivell local i nacional per a la resolució de conflictes, i així establir els fonaments per a una pau i un desenvolupament sostenible. És una operació complexa i a llarg termini, perquè requereix de moltes complicitats, i també recursos i sobretot coneixement del terreny i la realitat local, alhora que la implicació de diferents organitzacions a escala més regional i/o global. Aquestes operacions parteixen d'una anàlisi que vol tenir en compte les causes estructurals del conflicte per fer-hi front de manera global amb l'objectiu d'enfortir les capacitats de les autoritats de l'estat per tal que tornin a dur a terme les seves funcions principals de manera legítima i efectiva. Un aspecte poc tingut en compte fins al moment per la doctrina és l'anàlisi de l'impacte que les mesures tenen a llarg termini.

1.3.7. Operacions de pau des del 2005

Des del setembre del 2005, moment en què la Cimera Mundial de Nacions Unides adoptà el Document Final que incloïa dos paràgrafs sobre el compromís tant dels estats com del conjunt de la comunitat internacional amb la Responsabilitat de Protegir, i fins a l'estiu del 2015, s'han establert nou operacions de pau:

Learned from United Nations Operation in Somalia (UNOSOM), Unitat de Lliçons Apreses, abril 1992-març 1995. FALTA PASSAR A EXCEL DE BIBLIOGRAFIA

TAULA 8: Operacions de pau establertes amb posterioritat a l'adopció de la Responsabilitat de Protegir

CONFLICTE	NOM OPERACIÓ DE PAU	INICI	FINAL
Timor Oriental	United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (UNMIT)	2006	2012
República Centreafricana i Txad	United Nations Mission in the Central African Republic and Chad (MINURCAT)	2007	2010
Síria	United Nations Supervision Mission in Syria (UNSMIS)	2012	2012
Sudan (Darfur)	United Nations/African Union Mission in Darfur (UNAMID)	2007	vigent
República Democràtica del Congo	United Nations Organisation Stabilisation Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO)	2010	vigent
Sudan (Abyei)	United Nations Interim Security Force for Abyei (UNISFA)	2011	vigent
Sudan del Sud	United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS)	2011	vigent
Mali	Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali (MINUSMA)	2013	vigent
República Centreafricana	United Nations Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in the Central African Republic (MINUSCA)	2014	vigent

Elaboració pròpia

Font: web del Departament d'operacions de manteniment de la pau de Nacions Unides

2. L'ús de la força militar amb l'objectiu de protegir civils

El Consell de Seguretat, en base a l'article 42 de la Carta, ha autoritzat l'ús de la força (aèria, terrestre o naval) en reiterades ocasions amb l'objectiu de mantenir o restaurar la pau i la seguretat internacional quan ha considerat que les mesures no militars no són o no serien adequades. Ho ha fet en casos en què ha considerat que un estat ha agredit un altre (com en el cas de la guerra de Corea al 1950 o de la invasió de Kuwait per part d'Iraq al 1990), per a facilitar la implementació de sancions i quan ha considerat que la situació amenaça a la pau i la seguretat internacionals, en aquest cas amb molta relació amb la voluntat de protegir la població civil, sobretot refugiats i desplaçats interns.

Les formes d'autoritzar aquest ús de la força, donat que Nacions Unides no compta amb forces armades pròpies, ha estat mitjançant intervencions d'organitzacions regionals, de forces multinacionals o bé en operacions de pau, en aquest cas de forma més limitada, tant de Nacions Unides com d'organitzacions regionals (especialment de la Unió Europea, de la Unió Africana o d'ECOWAS, de l'OTAN, de l'OSCE o de l'Organització d'Estats americans).

Aquestes autoritzacions d'ús de la força han augmentat especialment des de la fi de la Guerra Freda, i pel que fa l'explicitació de la facultat de l'ús de la força, el Consell de Seguretat majoritàriament ha utilitzat la fórmula d'autoritzar l'ús de "tots els mitjans necessaris" o "totes les mesures necessàries".

La protecció de civils és una funció inherent de la majoria d'operacions de pau de Nacions Unides, sobretot des del 1999, amb l'adopció de la POC, que s'inclou de manera quasi rutinària a quasi totes les resolucions que estableixen una operació de pau, sigui del tipus que sigui.

Si bé durant el període de la Guerra Freda els tres principis que regien les operacions de pau eren el de consentiment de les parts en conflicte, l'obligació de ser imparcials i la prohibició de l'ús de la força més enllà del cas de la legítima defensa (emmarcades majoritàriament sota el Capítol VI de la Carta), a partir de la dècada dels noranta moltes de les operacions desplegades van ser autoritzades per un mandat ampliat que els hi permetia incloure en les possibilitats de l'ús de la força també la protecció de civils i el respecte a les operacions humanitàries i, per tant, en autoritzar-les en molts casos sota el Capítol VII de la Carta, flexibilitzaven tots tres principis³⁰². De fet, però, el mandat humanitari de protecció de la població ja era també present a les operacions de manteniment de la pau sense força coercitiva. El que canvia entre unes i altres és precisament que a les d'imposició de la pau la protecció passa a ser una protecció coercitiva, amb ús de la força. La voluntat d'ampliar les situacions en què es fa possible usar la força ja està recollida al document *An Agenda for Peace*, de 1992.

Les raons principals argüides per a ampliar els supòsits en què es pot usar la força són bàsicament dues: d'una banda, es visualitza que la població civil és la víctima principal dels conflictes que tenen lloc a les acaballes de la Guerra Freda i al llarg de tota la dècada dels noranta, ja que n'augmenta el nombre i en canvia la seva tipologia, passant a ser la gran majoria intraestatals. Per això les operacions de pau comencen a incorporar de manera molt més habitual en els seus mandats la protecció de la població civil, esdevenint de fet l'eix central de la gran majoria de les operacions de pau. D'una altra, es constata que sense ampliar la facultat coercitiva d'usar la força, aquest mandat es fa

³⁰² Sobre l'ús de la força a les operacions de pau, FINDLAY, T.; *The use of force in UN Peace Operations*, SIPRI, Oxford, 2002, p. 1-486.

difícil de complir a situacions d'extrema violència. Però això no suposa que, per contra, ampliant les possibilitats on usar la força sí que s'aconsegueixi l'objectiu.

En aquest sentit, el fracàs de les operacions de pau sobretot a Bòsnia-Hercegovina³⁰³ i a Ruanda³⁰⁴, que ja tenien autoritzat un ús de la força més enllà de la legítima defensa però que no en van fer ús, també perquè no gaudien dels mitjans necessaris, i no van complir amb el seu mandat de protecció de la població que estava sent víctima de genocidi, van posar en qüestió com aquesta opció d'enfortiment militar podia ser la solució. A més a més, van obrir el debat sobre la manca de recursos de personal i material, de preparació dels efectius i la manca de claredat als mandats. D'altra banda, el cas de Somàlia³⁰⁵, un altre fracàs de Nacions Unides, on per contra sí que es va utilitzar la força però tampoc es va aconseguir l'objectiu, qüestionava també aquest tipus d'operacions.

D'altra banda, les tasques de protegir la població civil i l'assistència humanitària no són noves de la dècada dels noranta³⁰⁶, ja que les tropes desplegades tant a la Força d'Emergència de Nacions Unides (UNEF) a la crisi del Canal de Suez com a l'Operació de Nacions Unides al Congo (ONUC) a la dècada dels seixanta van col·laborar en facilitar les tasques humanitàries i en el cas del Congo fins i tot la protecció de camps de refugiats. Tot i així, la diferència fonamental és que aquestes tasques no formaven part des del principi dels objectius de la missió. A més a més, la S/RES/ 511, el 18 de juny

³⁰³ A Bòsnia-Hercegovina es pateix la crisi de les zones segures, ja que les forces de pau de Nacions Unides fracassen a l'hora d'aturar el genocidi de la població bosniana i musulmana a Srebrenica. A l'informe del Secretari General "The Fall of Srebrenica" (A/54/549), del 15 de novembre 1999, aquest hi reconeixia explícitament les responsabilitats de la Secretaria de Nacions Unides i del Consell de Seguretat.

³⁰⁴ A Ruanda les forces de pau de Nacions Unides (UNAMIR) no fan res per aturar el genocidi perpetrat principalment sobre la població tutsi. De fet, és el Departament d'Operacions de Manteniment de la Pau, llavors sota el comandament del que seria el proper Secretari General, Kofi Annan, qui no li va permetre usar la força insistint en què el mandat de l'operació estava emparat sota el Capítol VI i no VII de la Carta. A l'informe de la Comissió Independent d'Investigació sobre les mesures adoptades per les Nacions Unides durant el genocidi de 1994 de Ruanda, S/1999/1257, de 15 de desembre 1999, s'hi recullen errors comesos tant pel Consell de Seguretat com per la Secretaria de Nacions Unides.

³⁰⁵ A Somàlia, l'ONUSOM II, mitjançant la resolució 814 al 1993, substituï la Força de Tasques Unificada (UNITAF), que havia estat creada per la resolució 794 (1992) (i que havia seguit a l'ONUSOM I). Eren forces autoritzades per adoptar "tots els mitjans necessaris" per tal d'establir un entorn segur per a les operacions d'ajut humanitari i qualificaven la situació com una amenaça a la pau. Ja des del 1992 es prescindia del consentiment de l'estat (d'altra banda llavors pràcticament inexistent) i al 1993 l'autorització a fer ús de la força per protegir la població ja era explícita.

³⁰⁶ GIFRA DURALL, Júlia "20 años de operaciones de paz de las naciones unidas como instrumentos de protección humanitaria", document d'opinió publicat per l'Institut Espanyol d'Estudis Estratègics, número 86/2011.

de 1982, és la primera que incorpora l'assistència a la població civil com un objectiu de l'operació de pau, en aquest cas al Líban (UNIFIL).

A la dècada dels noranta el que és nou és que aquesta funció de protegir la població civil s'inclogui a quasi totes les operacions de pau. Amb l'ampliació de les possibilitats de l'ús de la força, comencen a proliferar operacions de pau que no s'emmarquen només al Capítol VI de la Carta, sinó també, o només, en el Capítol VII. En conseqüència, aquesta possibilitat quant a l'ús de la força, juntament amb la incorporació de funcions que en certa manera supleixen transitòriament les de les autoritats, és el que ha marcat l'evolució de la tipologia d'operacions de pau. Les tasques humanitàries que tenen encarregades inclouen la protecció de la població civil, la gestió de refugiats i desplaçats o l'establiment de condicions per a fer possible l'assistència humanitària, però no només, ja que tasques com la formació en drets humans o la reintegració d'antics combatents a la societat o programes per a controlar el flux d'armes petites també en formen part.

Com afirmava a l'inici, és necessari distingir entre aquestes operacions d'imposició de la pau i d'altres mecanismes o operacions coercitives referides a operacions militars amb mandat del Consell de Seguretat també sota el Capítol VII de la Carta (explícitament o implícita) per a usar la força o amenaçar amb fer-la servir per tal d'imposar la voluntat del Consell de Seguretat, en teoria representant la de la comunitat internacional, sobre un estat o sobre una de les parts subestats en conflicte. Nacions Unides sovint el que ha fet és autoritzar estats membre a dur a terme una operació d'aquest tipus.

La diferència principal entre aquestes intervencions militars i les operacions d'imposició de la pau és que, almenys en el pla teòric, en el primer cas l'objectiu des del principi és lluitar i vèncer sobre una altra part i la força es pot utilitzar per guanyar la guerra, per tant, no existeix en cap cas ni neutralitat ni imparcialitat i encara menys cap mena de consentiment. Per contra, a les operacions d'imposició de la pau la possibilitat de l'ús de la força és una eina coercitiva que s'entén que pot facilitar el compliment dels objectius de pacificació i de protecció de la població (fins i tot com a mesura dissuasòria, sense haver-la de fer servir). A més a més, el context en què es pot autoritzar una operació d'imposició de la pau en principi és força diferent del context en

què es pot valorar una operació bàsicament militar i completament sota el Capítol VII de la Carta. Tots dos tipus d'operacions, però, fonamenten l'ús de la força en què la situació representa una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals, únic supòsit, a més a més del de legítima defensa, emparat per la Carta de Nacions Unides a l'hora de limitar la prohibició general de l'ús de la força armada.

Com apuntava abans, les operacions de pau de Nacions Unides representen només una part de les operacions multilaterals de pau desplegades arreu del món, ja que moltes són dutes a terme per diferents organitzacions regionals. Però també és rellevant destacar que d'entre les de Nacions Unides no totes són de manteniment o imposició de la pau, sinó també missions polítiques, com per exemple la missió a Líbia desplegada des del setembre de 2011 (UNSMIL), o de construcció de la pau en escenaris de post conflicte, com la petita operació a Sierra Leone, desplegada al 2008 (UNIPSIL).

També és precís diferenciar les mesures de protecció armada pròpies de les operacions de pau de Nacions Unides per a facilitar l'ajut humanitari de les mesures pròpiament de l'ajut humanitari. És a dir, aquestes mesures amb ús de la força, com poden ser la creació de zones de seguretat, la protecció armada de corredors humanitaris o l'escorta de subministraments per a l'assistència humanitària, no són part de l'ajut humanitari, sinó eines per a garantir aquest, perquè els principis que guien una i altres activitats són diferents, ja que l'ajut humanitari no és compatible amb l'ús de la força.

D'altra banda, les resolucions del Consell de Seguretat que autoritzen operacions de manteniment o d'imposició de la pau no sempre especifiquen sota quin capítol de la Carta l'estableixen, i a més a més a vegades s'hi refereixen com a operacions de manteniment de la pau però li donen un contingut d'imposició de la pau. Per exemple, la S/RES/1545 que estableix l'operació de pau a Burundi el 2004 s'hi refereix com a operació de manteniment de la pau, però les facultats que li atribueix respecte l'ús de la força són per utilitzar-la més enllà de la legítima defensa, també per a protegir la població civil. A més a més, l'explicació que fa Nacions Unides mitjançant el seu Departament d'Informació Pública en col·laboració amb el Departament d'Operacions de Pau respecte aquesta operació, considera que la situació de Burundi constitueix una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals i que per això Nacions Unides adopta la

S/RES/1545 actuant sota el Capítol VII de la Carta³⁰⁷. Per tant, a la pràctica es tracta d'una operació d'imposició de la pau.

Un altre cas similar podria ser el de Mali: el sots-secretari General de les operacions de manteniment de la pau va dir als periodistes que la MINUSMA no era una operació d'imposició de la pau. Però en canvi, la S/RES/2100 (2013) estableix que la missió pot utilitzar “tots els mitjans necessaris” per tal de protegir la població civil i el personal de Nacions Unides. I també autoritza la presència d'una força francesa independent i que aquesta pugui “utilitzar tots els mitjans necessaris (...) per a intervenir per a recolzar els elements de la MINUSMA si es troba sota amenaça seriosa i imminent”. Per tant, de nou, malgrat la denominació, al capdavant es tracta d'una missió d'imposició de la pau amb ús de la força per a fins humanitaris i amb un paper molt reduït de les pròpies autoritats del Govern, que està molt debilitat.

L'autorització per a aquest suposat dret a usar la força a les operacions de pau tampoc se sol clarificar en els mandats, ja que pot quedar entès implícitament sota fórmules com la de “per tots els mitjans necessaris” o “per totes les mesures necessàries”. Tampoc se solen clarificar les línies generals de com es pot usar la força, ni fins i tot de quin tipus d'operació es tracta. Les indicacions sobre l'ús de la força es troben a l'informe del Secretari General que fa una proposta al respecte, i en documentació que s'entrega a les tropes desplegades. Des del 1990 existeix també un model d'acord sobre l'estatus de Nacions Unides de les Forces (Model SOFA – *Status of Forces Agreement*), adoptat pel Secretari General (A/45/594) que serveix per regular la relació legal entre les operacions de pau de Nacions Unides i l'estat receptor d'aquestes, establint els drets, obligacions i deures de les parts, i serveix també com a document de consentiment de l'estat perquè s'hi desplegui l'operació de Nacions Unides. Tenint en compte la seva antiguitat i l'evolució de la realitat en els últims vint-i-cinc anys, és una documentació pendent d'actualitzar.

Finalment, cal destacar que al recent informe del juny del 2015 del Grup Independent d'Alt Nivell sobre les Operacions de Pau de les Nacions Unides aquest hi reitera la preocupació per la manca de claredat quant a l'ús de la força i la funció de les

³⁰⁷ La descripció de l'operació es troba a la pàgina web de Nacions Unides sobre les operacions de pau: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onub/index.html>

operacions de pau de les Nacions Unides, alhora que adverteix que cada vegada més la tipologia de conflictes amb què ens trobarem és aquells on encara no hi ha un alto el foc i on Nacions Unides vol contenir el conflicte o gestionar-lo, ja que la protecció de civils és prioritària. Tot i així, constata, en la mateixa línia en què ja ho feia tant l'informe Brahimi al 2000 com el document del Nou Horitzó al 2009³⁰⁸, que les respostes militars no han funcionat a la majoria dels casos perquè la solució ha de ser política³⁰⁹. I també exhorta els estats membre a contribuir de manera més decisiva amb recursos i influència política, i a fer avaluacions realistes de la capacitat de Nacions Unides de fer front a una crisi i establir segons això un mandat més acurat.

A més a més de l'objectiu de protegir civils, també en poden assumir molts altres, com els de: mantenir i/o crear un ambient segur, protegir el personal i recursos de Nacions Unides, assegurar un embargament d'armes, recolzar els esforços de reconciliació nacional, vetllar pels acords d'alto el foc, de cessament d'hostilitats o de pau, proveir protecció a governs transitoris o interins, el desarmament i desmobilització de grups armats així com la reintegració de combatents, la reforma del sector de seguretat, vetllar per processos electorals adequats o recolzar el camp dels drets humans.

En definitiva, el desplegament creixent d'operacions de pau o forces multinacionals a conflictes interns autoritzades a fer ús de la força més enllà de la legítima defensa representa en certa manera un tipus d'intervenció militar per motius humanitaris, encara que hi hagi el consentiment de l'estat, que d'altra banda sol ser fràgil o quasi inexistent. En aquest sentit, la funció d'imposar la pau i la facultat d'usar la força més enllà de la legítima defensa han fet trontollar els fonaments tradicionals del manteniment de la pau.

Quan el Consell de Seguretat autoritza els estats membre a fer ús de la força per a protegir civils de l'amenaça imminent de violència física ho fa o bé a través d'operacions de pau o bé a través de forces multinacionals que tenen la potestat de dur a terme accions sota l'article 42 de la Carta. L'article 42, però, no ha estat invocat a cap

³⁰⁸ Nacions Unides al document "*A New Partnership...*" del 2009 hi reitera el què ja havia conclòs l'informe Brahimi, que les operacions de pau només poden triomfar si són part d'una estratègia política més global per a posar fi a un conflicte i si compten amb la voluntat de les parts d'implementar-la. I és per això que consideren que si el conflicte està viu pot ser més efectiu enviar una coalició multinacional o altres actors regionals sota el mandat del Consell de Seguretat que no pas desplegar operacions de pau.

³⁰⁹ Paràgraf 107 del citat informe.

de les resolucions que a continuació examinem, sinó que per autoritzar els estats a fer ús de la força ha utilitzat les expressions “totes les mesures necessàries”, “tots els mitjans necessaris”, “tots els mitjans” o “tota acció necessària”.

A més a més de l'objectiu de protegir civils, també en poden assumir molts altres, com els de: mantenir i/o crear un ambient segur, protegir el personal i recursos de Nacions Unides, assegurar un embargament d'armes, recolzar els esforços de reconciliació nacional, vetllar pels acords d'alto el foc, de cessament d'hostilitats o de pau, proveir protecció a governs transitoris o interins, el desarmament i desmobilització de grups armats així com la reintegració de combatents, la reforma del sector de seguretat, vetllar per processos electorals adequats o recolzar el camp dels drets humans.

En definitiva, el desplegament creixent d'operacions de pau o forces multinacionals a conflictes interns autoritzades a fer ús de la força més enllà de la legítima defensa representa en certa manera un tipus d'intervenció militar per motius humanitaris, encara que hi hagi el consentiment de l'estat, que d'altra banda sol ser fràgil o quasi inexistent. En aquest sentit, la funció d'imposar la pau i la facultat d'usar la força més enllà de la legítima defensa han fet trontollar els fonaments tradicionals del manteniment de la pau.

2.1. Les resolucions del Consell de Seguretat per a protegir civils a conflictes interns fent ús de la força i la seva relació amb la Responsabilitat de Protegir

Abans de l'adopció de la Responsabilitat de Protegir, entre el 2001 i el 2005 el Consell de Seguretat actua sota el Capítol VII de la Carta incloent entre les seves funcions la protecció de civils i autoritzant l'ús de la força a onze països: Afganistan, Bòsnia–Hercegovina, Costa d'Ivori, Congo, Timor Oriental, Iraq, Libèria, Sierra Leone, Burundi, Haití i Sudan³¹⁰. A la majoria es parteix de la responsabilitat de les autoritats

³¹⁰ *The Repertoire of the practice of the Security Council* es basa exclusivament en documents oficials del Consell de Seguretat per recollir la informació al respecte fins al 2011 inclòs, i classifica les resolucions segons en quin article de la Carta de Nacions Unides es basen. Hem utilitzat les classificades com a actuacions sota l'article 42, és a dir, on s'autoritza l'ús de la força del 2000 al 2011. Disponible a: <http://www.un.org/en/sc/repertoire/actions.shtml#rel4> Les dades relatives a l'ús de la força i la protecció de civils a d'altres resolucions fins al 2015 s'han extret de l'anàlisi de les resolucions directament.

estatals de protegir la població civil, element que es constata quan el Consell de Seguretat adjudica aquesta funció de protecció a una operació de pau o força multinacional estrangera i hi especifica que ho fa “sens perjudici de les responsabilitats del Govern”.

Durant els primers anys després de l'adopció formal de la Responsabilitat de Protegir al 2005, concretament fins al 2011, el Consell de Seguretat adopta resolucions autoritzant l'ús de la força per a protegir civils a deu casos, i només per a un d'ells, Sudan, fa referència a la Responsabilitat de Protegir, més enllà de recollir el compromís amb la S/RES/ 1674 (2006), sobre la protecció de civils a conflictes armats (que al seu torn ratifica la Responsabilitat de Protegir). Les altres nou situacions són: Afganistan, Bòsnia–Hercegovina, Costa d'Ivori, Congo, Timor Oriental, Líban, Txad i República Centreafricana, República Democràtica del Congo, Somàlia i Haití. Algunes d'aquestes, però, passen a incloure la referència a la Responsabilitat de Protegir a partir del 2011.

En canvi, pel que fa a l'aprovació de resolucions que autoritzin l'ús de la força per a protegir civils amb posterioritat a la intervenció militar a Líbia, són més les resolucions que, autoritzant l'ús de la força per a la protecció de la població, sí que s'hi refereixen. Hi ha vuit casos on les resolucions fan referència a la Responsabilitat de Protegir (Costa d'Ivori, Mali, Sudan del Sud, Somàlia, República Centreafricana, Congo i Sudan), mentre que per a quatre altres casos on n'hi fa: Bòsnia-Hercegovina, Líban, Haití i Iraq.

Per tant, el canvi en el relat de les resolucions del Consell de Seguretat no s'esdevé un cop l'Assemblea General de Nacions Unides adopta el compromís polític d'assumir la Responsabilitat de Protegir a finals del 2005, sinó que es dona a partir de la primera implementació del tercer pilar de la Responsabilitat de Protegir a un cas concret, Líbia, on el Consell de Seguretat autoritza l'ús de la força contra la voluntat de les autoritats de l'estat per a intervenir-hi militarment des de l'estranger.

Des de la seva adopció com a compromís polític el setembre del 2005 i fins l'octubre del 2015 el Consell de Seguretat s'ha referit a la Responsabilitat de Protegir a trenta resolucions relatives a 10 països i a una regió: Sudan, Líbia, Costa d'Ivori, Mali, Sudan del Sud, Somàlia, República Centreafricana, República Democràtica del Congo, Iemen,

Síria i una sobre la regió dels Grans Llacs (Congo i Burundi)³¹¹. D'aquests, no s'ha autoritzat l'ús de la força només en dos casos, a Síria i al Iemen, i a la resolució sobre els Grans Llacs tampoc s'hi autoritzava la força³¹² (però sí al Congo al 2015).

D'aquestes trenta resolucions que inclouen referències explícites a la Responsabilitat de Protegir en casos concrets, només dues es van adoptar abans de la intervenció a Líbia al 2011, una per al Sudan i l'altra relativa a la regió dels Grans Llacs, totes dues al 2006.

TAULA 9: Casos on les resolucions del Consell de Seguretat autoritzen l'ús de la força per a la protecció de civils, entre el 2005 i el 2015

Fa referència a la Responsabilitat de Protegir		
	S'hi autoritza l'ús de la força	
	Abans de Líbia	Després de Líbia
	- Sudan	- Líbia
		- Costa d'Ivori
		- Mali
		- Sudan del Sud
		- Somàlia
		- República Centreafricana
		- Sudan
		- República Democràtica del Congo
	No s'hi autoritza l'ús de la força	
	Abans de Líbia	Després de Líbia
	- Grans Llacs	- Iemen
		- Síria

Elaboració pròpia

Pel que fa a com són les referències a la Responsabilitat de Protegir a partir de setembre de 2005, en trobem de tres tipus. D'una banda, hi ha una referència explícita entre els seus fonaments a la S/RES/1674 (2006) del Consell de Seguretat de protecció de civils,

³¹¹ Segons informen a les seves webs les organitzacions internacionals de la societat civil *Global Centre for the Responsibility to Protect* i segons la *Coalició Internacional per la Responsabilitat de Protegir*, les referències del Consell de Seguretat a la Responsabilitat de Protegir s'ha fet en 30 resolucions relatives a països, i a 8 resolucions relatives a aspectes genèrics com la protecció de civils, les amenaces a la pau internacionals o el tràfic d'armes. Aquest llistat de 30, però, es limita a les resolucions que citen literalment "Responsabilitat de Protegir", tanmateix, n'existeixen d'altres que també s'hi refereixen tot i que de manera més ambigua.

³¹² La resolució 1653, del 27 de gener de 2006, malgrat referir-se a la protecció de civils i a la Responsabilitat de Protegir ("*Underscores that the governments in the region have a primary responsibility to protect their populations*") no autoritza l'ús de la força.

que al seu temps remet a la Responsabilitat de Protegir³¹³. Això es dona a totes les resolucions adoptades pel Consell de Seguretat que han autoritzat l'ús de la força per a la protecció de civils i que són posteriors a aquesta resolució de protecció de civils. D'una altra, tal com passava ja abans de l'adopció formal de la Responsabilitat de Protegir, trobem referències explícites a la responsabilitat primària dels estats de protegir les seves poblacions. I, finalment, sobretot a partir del 2011, trobem redactats més explícits referits als crims dels quals es vol protegir.

És rellevant destacar que, pel que fa al seu contingut material, les resolucions del Consell de Seguretat que autoritzen l'ús de la força per a la protecció de civils i ho fan després de l'adopció de la Responsabilitat de Protegir, fent-hi o no referència, i les que s'adopten els anys previs a l'adopció d'aquest concepte, no hi ha diferències substancials. És a dir, no s'amplien les tasques de protecció ni hi ha una relació directa amb els recursos i mitjans que s'hi destinen. De fet, en molts casos es tracta de crisis que comencen abans del 2005 i continuen després i el canvi que es dona en la redacció entre les resolucions d'abans i de després de l'adopció de la Responsabilitat de Protegir no implica tampoc cap canvi a la pràctica.

El que sí que és cert és que la referència a la Responsabilitat de Protegir ha aportat fermesa pel que fa al compromís i a l'objectiu de protegir la població, sobretot posant èmfasi en la responsabilitat primària dels estats. D'altra banda, en general s'ha limitat explícitament a la població civil, i per tant induint a confusió entre la política de Protecció de Civils i la de la Responsabilitat de Protegir.

Els casos que tenen lloc entre el 2005 i el 2015 que analitzem a continuació són, en primer lloc, aquells on hi ha hagut una autorització de l'ús de la força per a protegir la població, i s'han referit a la Responsabilitat de Protegir. A continuació analitzem els casos on també hi ha hagut una autorització de l'ús de la força per a protegir la població, però sense referència explícita a la Responsabilitat de Protegir. I finalment ens referim a dos casos on hi ha hagut una referència clara a la Responsabilitat de Protegir però no s'ha autoritzat l'ús de la força i a dos més que s'hi han referit menys i tampoc han autoritzat l'ús de la força.

³¹³ S/RES/1674, adoptada el 28 d'abril de 2006, sobre la protecció de la població civil als conflictes armats. És la primera que fa referència oficial a la Responsabilitat de Protegir.

2.1.1. Sudan (Darfur i Abyei)

Ja abans de l'adopció del Document Final de la Cimera Mundial, la S/RES/ 1574 (2004) fa referència a la responsabilitat primària de l'estat de “protegir la seva població dins del seu territori”. No fa referència al Capítol VII ni fa cap autorització de l'ús de la força, tot i que diu que “decideix, subjecte a una decisió posterior del Consell, d'emprendre l'acció apropiada contra qualsevol part que no compleixi amb els seus compromisos”³¹⁴.

El març de 2005 el Consell de Seguretat estableix la UNMIS, la Missió de Nacions Unides a Sudan, i l'autoritza a prendre totes les accions necessàries, a les àrees on estava desplegada i tenint en compte les seves capacitats, per protegir els civils sota amenaça imminent de violència física, sens perjudici de la responsabilitat del govern sudanès, entre d'altres tasques³¹⁵.

La UNMIS va tenir vigent el seu mandat fins al 2011, ja que la situació va continuar sent considerada pel Consell de Seguretat com una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals i sota el Capítol VII de la Carta la UNMIS estava autoritzada a emprendre l'acció necessària per protegir el personal de la missió i per protegir els civils sota amenaça imminent de violència física, sens perjudici de la responsabilitat del govern del Sudan de fer-ho. La UNMIS va veure allargat el seu mandat amb múltiples resolucions, totes elles només referint-se a la Responsabilitat de Protegir de forma indirecta, bàsicament citant la S/RES/1674 (2006).

En canvi, a la S/RES/1706 del 31 d'agost de 2006 el Consell de Seguretat va invocar la Responsabilitat de Protegir fent no només una referència a la S/RES/1674 (2006) sobre la protecció de civils als conflictes armats, sinó especificant que aquesta “reafirma *inter alia* les disposicions dels paràgrafs 138 i 139 del Document Final de la Cimera Mundial del 2005”.

La S/RES/1769 del 31 de juliol de 2007 fa també una referència a la S/RES/ 1674 (2006), però sense entrar en el contingut referent a la Responsabilitat de Protegir. Autoritza un desplegament híbrid de Nacions Unides i la Unió Africana a Darfur, la

³¹⁴ S/RES/1574, de 19 de novembre de 2004

³¹⁵ S/RES/1590, del 24 de març de 2005

UNAMID, encara vigent, que pot prendre totes les mesures necessàries per dur a terme la seva funció principal, protegir la població civil, sens perjudici de la responsabilitat del govern sudanès, sota el Capítol VII. Aquest mandat estava especificat als paràgrafs 54 i 55 de l'informe del Secretari General i del President de la Comissió de la Unió Africana (5 de juny de 2007).

La UNAMID també ha de garantir la seguretat de l'assistència humanitària, contribuir en la promoció dels drets humans i l'estat de dret, vetllar pel compliment dels acords i vigilar la situació a les fronteres entre el Txad i la República Centreafricana. Es tracta d'una missió que compta amb el consentiment de l'estat, Sudan, i que està autoritzada sota el Capítol VII de la Carta, ja que el Consell de Seguretat determina que la situació constitueix una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals. Per això l'autoritza a prendre "totes les mesures necessàries" per a protegir tant el seu personal (i recintes, instal·lacions i material) com per a protegir els civils, fent referència a la S/RES/ 1674 (2006) sobre protecció de civils (que inclou la Responsabilitat de Protegir).

Les resolucions posteriors que han servit per a allargar el mandat de la UNAMID ja no s'han referit més explícitament a la Responsabilitat de Protegir que les seves predecessores³¹⁶.

Mitjançant la S/RES/ 1990 de 27 de juny de 2011 el Consell de Seguretat va crear la Força Provisional de Seguretat de les Nacions Unides per a Abyei – *United Nations Interim Security Force for Abyei* (UNISFA), al Sudan, i li va encomanar les tasques no només per vigilar la frontera i facilitar l'entrega d'ajut humanitari, sinó que també la va autoritzar per a usar la força per tal de protegir tant els treballadors humanitaris com la població civil sota amenaça imminent de violència física. A més a més de referir-se a la S/RES/1674 (2006) també fa referència a que la missió ha d'actuar "sens perjudici de les responsabilitats de les autoritats rellevants de protegir els civils", i no fa cap altra referència explícita a la Responsabilitat de Protegir.

Les resolucions que sobre aquest conflicte després del 2011 s'han referit a la Responsabilitat de Protegir són la S/RES/2109, de l'11 de juliol de 2013, i la

³¹⁶ S/RES/1828 del 31 de juliol de 2008, S/RES/1881 del 30 de juliol de 2009, S/RES/1935 del 30 de juliol de 2010 i la S/RES/2003 del 29 de juliol de 2011.

S/RES/2228, del 29 de juny de 2015. La primera es refereix tant a Sudan com a Sudan del Sud i parteix del reconeixement que “els estats tenen la responsabilitat primària de protegir els civils així com de respectar i garantir els drets humans per a tots els individus dins dels seus territoris i subjectes a les seves jurisdiccions tal com ho estableix el dret internacional rellevant” i estableix que “les parts dels conflictes armats tenen la responsabilitat primària de prendre tots els passos factibles per garantir la protecció dels civils”. La segona també hi va esmentar que la responsabilitat primària de protegir els civils és del Govern sudanès, i que això inclou la protecció dels crims contra la humanitat i dels crims de guerra.

2.1.2. Líbia

El cas de Líbia representa la primera aplicació de l'aspecte més controvertit del tercer pilar de la Responsabilitat de Protegir, la intervenció militar estrangera en un conflicte intern, sense el consentiment de l'estat però amb autorització del Consell de Seguretat, per motius humanitaris, concretament per aturar la comissió de crims contra la humanitat contra la població civil.

La S/RES/1970 del 26 de febrer de 2011 crida el govern libi a exercir la seva responsabilitat de protegir la seva població, estableix un embargament d'armes, demana un final immediat a la violència, urgint Gaddafi a assegurar el pas de recursos humanitaris i mèdics i demana als estats membres que donin ajut humanitari a Líbia.

El Consell de Seguretat adopta la S/RES/ 1973, unes setmanes després, el 17 de març, i amb el suport de la Lliga Àrab, perquè considera que les autoritats del país estan sent intransigents i la situació del país s'està deteriorant, però sobretot es fonamenta en voler aturar una possible massacre a Benghazi. Demana un alto el foc immediat i aturar els atacs contra civils, que considera que podrien constituir crims contra la humanitat. Es tracta d'una acció sota el Capítol VII de la Carta, on s'autoritza l'ús de la força amb la fórmula de permetre als estats “prendre totes les mesures necessàries” per protegir els civils sota amenaça, ja que considera que la situació constitueix “una amenaça a la pau a la seguretat internacional”.

L'objectiu és aturar el conflicte i que hi hagi un diàleg i una solució política que comporti reformes polítiques. Explícitament la resolució enlloc demana que Gaddafi marxi, però es podia entendre que això és el que volia part dels països signants.

La resolució autoritza els estats membre a prendre totes les mesures necessàries per a protegir els civils, i estableix una zona d'exclusió aèria. Alhora, exclou una força estrangera d'ocupació al territori libi. Els elements que faciliten la intervenció de l'OTAN a Líbia tan sols uns dies després són sobretot tres: que hi ha un consens regional, en part acreditat per la posició de la Lliga Àraf, que Gaddafi té poc suport internacional i que l'amenaça contra la població de Benghazi, deixant de banda la consideració de si eren o no civils, irrellevant per a la Responsabilitat de Protegir, és imminent i clara.

Donada la rellevància del debat que la intervenció militar a Líbia ha generat pel que fa al futur del concepte de la Responsabilitat de Protegir, analitzem breument algunes contribucions rellevants que sintetitzen les diferents visions al respecte: el representant de l'OSCE a la seva intervenció a la taula rodona del debat interactiu informal en el marc de l'Assemblea General de Nacions Unides el juliol de 2011, per tal de discutir l'informe d'aquell any del Secretari General sobre la Responsabilitat de Protegir, va destacar que la resposta a la crisi a Líbia va ser considerada per molts com "el pas decisiu en el camí cap a l'acceptació i la legitimació de l'acció internacional en base a la Responsabilitat de Protegir".

Una de les crítiques fonamentals al cas de Líbia és la relativa al canvi d'objectiu que es va produir quan la intervenció ja havia començat (concretament, segons Pascal Boniface, es dona a la conferència de Londres del 29 de març del 2011, on el Consell Nacional de Transició hi assisteix com a observador³¹⁷): de ser estrictament humanitaris, segons el text de la resolució, passen a estar relacionats amb la voluntat d'enderrocar el govern de Gaddafi i prendre partit amb les forces dites rebels, proveint-les d'armament. I per tant es pot considerar com que l'operació va excedir el mandat. En aquest sentit, Bellamy considera que si la Responsabilitat de Protegir s'ha de tornar a aplicar en el

³¹⁷ BONIFACE, Pascal: Responsabilité de protéger ou ingérence?, a *Le Nouvel Observateur*, 30 març 2011

<http://pascalbonifaceaffairesstrategiques.blogs.nouvelos.com/archive/2011/03/30/res>.

futur a través d'una intervenció militar, és necessari que es distingeixi clarament de l'aspecte del canvi de règim, ja que sinó tindrà l'objecció de països com Xina, Brasil, Sud-àfrica i també hi podríem afegir Rússia³¹⁸.

Per contra, entre els qui critiquen que l'ús de la força militar no va complir ni el criteri de legitimitat de ser l'últim recurs, ni el de ser preferible a la inacció, Mary-Ellen O'Connell considera, d'una banda, que quasi no es van intentar d'altres mesures pacífiques o sancionadores, ni es va negociar fins al límit. És a dir, que no va passar prou temps com per poder veure si les mesures no coercitives eren efectives. I, d'una altra, que amb l'assassinat de desenes de milers de civils durant la intervenció, no es va complir el criteri que la intervenció militar sigui millor que la inacció. Fins i tot qüestiona que, malgrat la retòrica, aquesta intervenció pugui ser considerada com d'aplicació de la Responsabilitat de Protegir³¹⁹.

Ramesh Thakur, partint de la premissa que sense la possibilitat de l'ús de la força la Responsabilitat de Protegir no és efectiva, també considera la intervenció un èxit perquè va protegir efectivament els civils, però també destaca que el que ha d'entrar en joc és la Responsabilitat de Protegir en la fase de post-conflicte, la responsabilitat de reconstruir³²⁰.

2.1.3. Costa d'Ivori

Tenint en compte el desplegament previ d'una operació de manteniment de la pau per part de l'ECOWAS, el febrer del 2003 el Consell de Seguretat va autoritzar França i les forces armades dels estats membre que participaven en aquesta operació a prendre les mesures necessàries per tal de garantir la seguretat i la llibertat de moviment del seu

³¹⁸ BELLAMY, Alex J.: "R2P and the Problem of Regime Change". Dins de *The Responsibility to Protect: challenges and opportunities in light of the Libyan intervention*. Revista *e-International Relations*. Novembre 2011, p.20-24.

³¹⁹ O'CONNELL, Mary-Ellen: "How to Lose a Revolution". Dins de *The Responsibility to Protect: challenges and opportunities in light of the Libyan intervention*. Revista *e-International Relations*. Novembre 2011, p. 15-18.

³²⁰ THAKUR, Ramesh: "R2P, Libya and International Politics as the Struggle for Competing Normative Architectures", a *e-International Relations*, 7 Sept. 2011: "*But the ruins of Libya's political infrastructure and parlous state of its coffers mean that the third component of R2P - the international responsibility to rebuild - will also come into play*".

personal, així com per assegurar la protecció de civils a les seves àrees d'operació³²¹. Ja llavors va explicitar que ho feia “sens perjudici de les obligacions del Govern de Reconciliació Nacional”.

Un any després, el 27 de febrer de 2004 el Consell de Seguretat establí l'Operació de Nacions Unides al país (UNOCI), autoritzada a usar “tots els mitjans necessaris” per tal de dur a terme el seu mandat, dins del qual hi havia la funció de protegir la població civil³²². A més a més, també va autoritzar França a usar tots els mitjans necessaris per tal de donar suport a la UNOCI, i per a dur a terme diferents tasques entre les quals la protecció de civils allà on es va desplegar, tots ells aspectes ratificats per resolucions posteriors.

Al gener del 2007, el Consell tornà a estendre el mandat tant de la UNOCI com de les forces franceses i va reiterar l'autorització a usar tots els mitjans necessaris per a dur-lo a terme, i a més a més va afegir noves funcions a dur a terme dins de les seves responsabilitats³²³. No es va referir enlloc a la Responsabilitat de Protegir, com tampoc ho van fer les resolucions que al llarg del 2008, 2009, 2010 i principis del 2011 van renovar els mandats tant de la UNOCI com de les forces franceses³²⁴.

Cal esperar fins al març del 2011 (just després de la decisió d'intervenir militarment a Líbia) perquè el Consell de Seguretat es refereixi formalment a la Responsabilitat de Protegir en aquesta crisi. Ho fa a la S/RES/1975 (2011) en resposta a la situació de violència creixent sorgida a partir de les eleccions de finals del 2010. En aquesta resolució el Consell de Seguretat condemna les violacions massives de drets humans perpetrades per totes dues parts en conflicte (seguidors del president electe Ouattara i seguidors de l'ex president Laurent Gbagbo). La resolució cita la responsabilitat primària de cada estat de protegir els civils, així com la de les parts en conflicte, i autoritza l'Operació de Nacions Unides a Costa d'Ivori (UNOCI) a utilitzar tots els

³²¹ S/RES/1464, del 4 de febrer del 2003.

³²² S/RES/1528, del 27 de febrer de 2004.

³²³ S/RES/1739, del 10 de gener de 2007.

³²⁴ S/RES/1795 del 15 de gener de 2008; S/RES/1826 del 29 de gener de 2009; S/RES/1880 del 30 de juliol de 2009; S/RES/1911 del 28 de gener de 2010, S/RES/1924, del 27 de maig de 2010, S/RES/1933 del 30 de juny de 2010, S/RES/1962 del 20 de desembre de 2010 i S/RES/1967 del 19 de gener de 2011.

mitjans necessaris per tal de protegir la població civil sota amenaça imminent de violència física³²⁵.

En aquest marc, i amb l'objectiu de protegir la població civil, la UNOCI inicià una operació militar el 4 d'abril de 2011, que finalitzà només 7 dies després amb l'arrest, per part de les forces del President Ouattara, de l'expresident Gbagbo, el qual va ser transferit al Tribunal Penal Internacional acusat de cometre indirectament crims contra la humanitat (assassinats, violacions, persecucions i altres actes inhumans). El mandat de les tropes franceses i el de la UNOCI va ser renovat mitjançant diverses resolucions fins al 31 de juliol del 2013³²⁶.

2.1.4. Mali

Mitjançant la S/RES/2085, del 19 de desembre de 2012, el Consell de Seguretat va autoritzar el desplegament de l'AFISMA (Missió de Suport Internacional Africana) en relació al conflicte al nord de Mali, una missió militar organitzada per l'ECOWAS amb l'objectiu de recolzar les autoritats centrals en la seva "responsabilitat primària de protegir la població". A més a més, la S/RES/2100, del 25 d'abril de 2013, reiterà que les autoritats transitòries tenen la responsabilitat primària de protegir els civils a Mali.

El 2013 el Consell de Seguretat va establir la Missió Multidimensional Integrada d'Estabilització de les Nacions Unides a Mali (MINUSMA), encara vigent, i va determinar que el seu mandat s'havia de centrar en "protegir, sens perjudici de la responsabilitat que tenen les autoritats de Mali, la població civil que es trobi sota amenaça imminent de violència física", com una de les tasques prioritàries. A més a més, també va reiterar que les autoritats de Mali tenen la responsabilitat primordial de protegir els civils al país, citant entre els seus fonaments la S/RES/ 1674 (2006).

³²⁵ S/RES/1975, 30 de març 2011: "*reaffirming the primary responsibility of each State to protect civilians and reiterating that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians*".

³²⁶ S/RES/1981 del 13 de maig de 2011, S/RES/2000 del 27 de juliol del 2011 i S/RES/2062 del 26 de juliol de 2012.

Després de les eleccions presidencials el 28 de juliol i l'11 d'agost de 2013, així com de les eleccions legislatives el 24 de novembre i el 15 de desembre de 2013, la S/RES/2164, del 25 de juny de 2014 autoritzà la MINUSMA a prendre tots els mitjans necessaris per dur a terme el seu mandat, el qual inclou protegir els civils, sens perjudici de la responsabilitat de les autoritats de fer-ho.

2.1.5. Sudan del Sud

Després d'una llarga guerra civil i un acord de pau establert el 2005, el 8 de juliol del 2011, un dia abans que el país esdevingués oficialment independent, el Consell de Seguretat establí una missió de manteniment de la pau (*United Nations Mission in the Republic of South Sudan - UNMISS*), ja que va determinar que la situació constituïa una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals a la regió³²⁷. La va autoritzar a fer ús de la força (“*use all means necessary*”) per a dur a terme el seu mandat, que incloïa prestar ajut al Govern de la República de Sudan del Sud “en el compliment de les seves responsabilitats relatives a la prevenció, mitigació i solució dels conflictes i la protecció dels civils”. I a més a més es va referir en concret al segon pilar de la Responsabilitat de Protegir no només citant la S/RES/1674 (2006), sinó afegint que part del mandat era assessorar el Govern per tal “que compleixi amb la seva responsabilitat de protegir els civils”.

Malgrat tot, la violència remuntà a partir del desembre de 2011, entre diferents ètnies del país. La S/RES/2057 del 5 de juliol de 2012 renovà el mandat de la UNMISS fins al juliol del 2013 i posteriorment ha estat renovada fins al 30 de novembre del 2015. La protecció dels civils va esdevenir una prioritat del mandat de la UNMISS a partir del maig de 2014 amb la S/RES/2155, després de la crisi que havia esclatat uns mesos abans, juntament amb vetllar pels drets humans i per l'assistència humanitària i la implementació de l'Acord de cessament d'hostilitats³²⁸. Aquesta resolució, a més a més d'ampliar les forces militars de la missió i re-autoritzar-la a fer ús de la força, va fer referència al deure de jutjar els responsables de violacions del dret internacional humanitari i de drets humans, i va insistir que recau en el govern la responsabilitat

³²⁷ S/RES/1996 del 8 de juliol de 2011.

³²⁸ S/RES/2155, del 27 de maig de 2014.

primordial de protegir la població civil que es trobi sota amenaça de violència física i que es trobi al seu territori i sotmesa a la seva jurisdicció.

2.1.6. Somàlia

La S/RES/ 1744 del 20 de febrer de 2007, que autoritza els estats membre de la Unió Africana a establir-hi una missió, l'AMISOM, i els autoritza a usar la força mitjançant la fórmula de poder prendre totes les mesures necessàries per a dur a terme el seu mandat, no explicita entre les seves tasques la protecció de la població civil com a tal, sinó només la protecció d'aquelles persones involucrades amb el procés polític o bé el personal de la missió. Però, com en d'altres casos, això no significa que la protecció de civils no fos una de les funcions assumides.

Tanmateix, la S/RES/ 1772 del 2007 tampoc inclou explícitament en el mandat de la missió de la Unió Africana la protecció de civils, tot i que s'hi refereix quan reafirma resolucions prèvies, entre les quals la 1674 (2006) de protecció de civils a conflictes armats (i per tant també la Responsabilitat de Protegir), i reitera “la responsabilitat de totes les parts i grups armats a Somàlia de fer les passes adequades per protegir la població civil al país”.

Tampoc inclouen la protecció de civils de forma explícita al mandat de la missió les resolucions posteriors que la renoven i mantenen l'autorització de l'ús de la força, tot i que insisteixen en la creació de condicions de seguretat per a la distribució d'assistència humanitària³²⁹, per tant, s'hi ha d'entendre completament inclosa. La S/RES/2036, del 22 de febrer 2012, fa referència a la S/RES/ 1674, i autoritza l'ús de la força de l'AMISOM per a dur a terme mandat. També la S/RES/2093 del 6 de març de 2013 fa referència explícita a la responsabilitat de protegir els seus ciutadans del Govern Federal de Somàlia, és a dir al primer pilar de la responsabilitat de protegir.

³²⁹ S/RES/1801, del 20 de febrer de 2008, S/RES/1831 del 19 d'agost del 2008, S/RES/1863 del 16 de gener del 2009, S/RES/1872 del 26 de maig de 2009, S/RES/1910 del 28 de gener de 2010, S/RES/1964 del 22 de desembre de 2010, S/RES/2010 del 30 de setembre de 2011, S/RES/2093 del 6 de març de 2013 (que es refereix a la responsabilitat del govern somali de protegir la seva població).

2.1.7. República Centreafricana i Txad

La Unió Europea va ser autoritzada a desplegar una operació militar (EUFOR) per tal de donar suport a la Missió a la República Centreafricana i al Txad (MINURCAT), que va durar del setembre de 2007 al desembre de 2010, amb capacitats per a utilitzar totes les mesures necessàries, dins de les seves capacitats i dins de les seves àrees d'operació, per complir amb l'objectiu, entre d'altres (la promoció dels drets humans i de l'imperi de la llei i la promoció de la pau a nivell regional), de protegir els civils en perill, sobretot persones refugiades i desplaçades³³⁰.

Al novembre de 2009, la força de la Unió Europea va ser substituïda per un nou component militar de MINURCAT, i el Consell va decidir autoritzar la MINURCAT a actuar sota el capítol VII de la Carta i a prendre totes les mesures que fossin necessàries per a protegir civils en perill, i particularment refugiats i desplaçats interns, a la zona est del Txad i en col·laboració amb el govern d'aquest país. En canvi, pel que fa a la zona del nord-est de la República Centreafricana, ho va restringir a executar operacions de caràcter limitat per tal d'extreure civils i treballadors humanitaris en perill³³¹.

A cap d'aquestes dues resolucions, ni a les següents que allargaren el mandat, no es va referir explícitament i directament a la Responsabilitat de Protegir com a tal, tot i que reafirmen la S/RES/ 1674 (2006) sobre la protecció de civils als conflictes armats³³². Simplement en els considerants hi reconeix que els governs del Txad i de la República Centreafricana són els qui tenen la responsabilitat primària de garantir la seguretat dels civils als seus territoris, i la missió es compromet a enfortir aquesta capacitat, que es podria considerar com una mesura emmarcada en el pilar segon de la responsabilitat de protegir.

³³⁰ S/RES/1778, del 25 de setembre de 2007: “6. *Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, (a) Authorizes the European Union to deploy, for a period of one year from the date that its initial operating capability is declared by the European Union in consultation with the Secretary-General, an operation (hereinafter referred to as “the European Union operation”) aimed at supporting the elements referred to in paragraphs 2 to 4, and decides that this operation shall be authorized to take all necessary measures.*”

³³¹ S/RES/1861 del 14 de novembre de 2009

³³² S/RES/1913, 12 març de 2010 i S/RES/1922 del 12 de maig de 2010.

En canvi, a partir del 2013, després del nou cop d'estat del mes de març, les resolucions del Consell de Seguretat sobre la República Centreafricana sí que fan referència a la Responsabilitat de Protegir. Utilitzen la fórmula “Recordant que les Autoritats de Transició tenen la responsabilitat primordial de protegir la població a la República Centreafricana”, a més a més de fer referència a la S/RES/1674 i fins i tot en algun cas especificant que aquesta “reafirma les disposicions dels paràgrafs 138 i 139 del Document Final de la Cimera Mundial de 2005 respecte la responsabilitat de protegir les poblacions del genocidi, els crims de guerra, la depuració ètnica i els crims de lesa humanitat”³³³.

I les del 2015 són una mica més extenses en el seu redactat pel que fa al primer pilar de la responsabilitat de protegir: “recordant que la República Centreafricana ostenta la responsabilitat primària de protegir totes les poblacions dins del seu territori dels crims de genocidi, crims de guerra, neteja ètnica i crims contra la humanitat”³³⁴.

Pel que fa als esforços regionals i internacionals per a protegir la població, el Consell de Seguretat autoritzà amb la S/RES/ 2127 del 5 de desembre de 2013 la Unió Africana a establir una missió internacional de suport a la República Centreafricana, la MISCA (*Mission Internationale de Soutien à la Centrafrique sous Conduite Africaine*), que també comptava amb el suport d'una operació de 2.000 soldats francesos i amb una de la Unió Europea a partir del 2014.

La Missió Multidimensional Integrada d'Estabilització de les Nacions Unides a la República Centrafricana (MINUSCA – *United Nations Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in the Central African Republic*) va ser establerta el 2014 per l'esmentada S/RES/ 2149 del 10 d'abril, assumint alhora les funcions que havia tingut la BINUCA (l'oficina de Nacions Unides de construcció de la pau, sense autorització per a l'ús de la força) i també integrant la MISCA a partir del setembre. El seu mandat era sota el Capítol VII de la Carta i tenia l'autorització del Consell de Seguretat d'usar tots els mitjans necessaris per a dur-lo a terme, centrat prioritàriament en la protecció de civils.

³³³ S/RES/ 2121 del 10 d'octubre de 2013, S/RES/2127 del 5 de desembre de 2013, S/RES/ 2134 del 28 de gener de 2014 i la S/RES/2149 del 10 d'abril de 2014.

³³⁴ S/RES/2196 del 22 de gener de 2015, i la S/RES/2217 del 28 d'abril del 2015.

2.1.8. República Democràtica del Congo

En estreta col·laboració amb la Missió de Nacions Unides al país, la MONUC, establerta uns anys enrere i prèviament autoritzada per prendre tota acció necessària per a protegir tant el personal i els recursos de la missió com la població civil³³⁵, el Consell de Seguretat hi va desplegar l'Operació Artemis, liderada per la UE i amb el consentiment de l'estat, que va ajudar a establir un mandat més robust per a la Missió de Nacions Unides³³⁶. Es tractava d'una força d'emergència multinacional i interina a Bunia (Ituri), que autoritzava els estats membre que hi participessin a “prendre totes les mesures necessàries” per tal de complir amb el seu mandat, molt lligat a millorar la situació de la població civil, especialment de la població desplaçada, ja que reconeixia que la situació humanitària era greu.

A més a més, posteriorment, a més d'augmentar la força militar de la Missió, el Consell de Seguretat va autoritzar-la a prendre totes les mesures necessàries també tant per a protegir el personal i recursos de Nacions Unides com per protegir la població civil i els treballadors humanitaris, així com per incrementar les condicions de seguretat per a l'assistència humanitària, a les seves àrees de desplegament i al nord i al sud de la regió de Kivu³³⁷. Aquesta autorització va ser reiterada per resolucions posteriors que també van estendre la durada del mandat³³⁸. Donat que la situació va empitjorar, les resolucions següents van fer especial èmfasi en el deure de la Missió de protegir la població civil sota amenaça imminent de violència física³³⁹.

L'abril del 2006 el Consell de Seguretat va autoritzar el desplegament d'una força temporal de la Unió Europea per a donar suport a la MONUC durant les eleccions, la qual podia dur a terme totes les mesures necessàries per a dur a terme les seves tasques, entre les quals hi destacava la protecció de la població civil sota amenaça imminent de violència física³⁴⁰. Malgrat que no es referia a la Responsabilitat de Protegir com a tal,

³³⁵ S/RES/1291, del 24 de febrer de 2000.

³³⁶ S/RES/1484, del 30 de maig de 2003.

³³⁷ S/RES/1493 del 28 de juliol de 2003.

³³⁸ S/RES/1533 del 12 de març de 2004, S/RES/1565 de l'1 d'octubre de 2004.

³³⁹ S/RES/1592, del 30 de març de 2005.

³⁴⁰ S/RES/1671 del 25 d'abril de 2006.

sí que especificava que la protecció de civils s'havia de fer sens perjudici de la responsabilitat del govern, per tant, al·ludia a la responsabilitat primària de l'estat.

Protegir la població civil es convertí en la prioritat a partir de la S/RES/1794 del 21 de desembre de 2007, mitjançant la qual el Consell va estendre el mandat de la MONUC, recordant que podia fer servir tots els mitjans necessaris per a dur-ho a terme, sobretot a Kivu. Aquesta, com l'anterior i com les resolucions posteriors³⁴¹, no es refereix explícitament a la Responsabilitat de Protegir com a tal, però sí que, com ja feien moltes resolucions abans del 2005, a la responsabilitat primària del Govern de vetllar per la seguretat al territori i de protegir els seus civils.

Per donar resposta a l'evolució de la situació del Congo, i substituint la Missió anterior, al 2010 el Consell de Seguretat autoritzà la MONUSCO (Missió d'Estabilització de les Nacions Unides a la República Democràtica del Congo), vigent des de llavors, a utilitzar tots els mitjans necessaris per a complir el seu mandat, el qual sobretot implica la protecció de civils, del personal humanitari i dels defensors dels drets humans que estiguin en perill. Aquesta resolució parteix de la responsabilitat "primordial" de les autoritats governamentals de garantir la seguretat i de protegir la població civil i de fet encoratja el govern a ser ferm amb el seu compromís de protegir la població³⁴². Al juny del 2011 el Consell de Seguretat en va allargar el mandat i va reiterar la prioritat de la protecció de civils³⁴³. I una resolució posterior, la S/RES/2053 (2012) en detallar el mandat de la missió hi afegí entre els compromisos una mesura que es pot entendre compresa al segon pilar de la responsabilitat de protegir: capacitar el Govern del Congo per tal que pugui efectivament protegir la seva població mitjançant l'establiment de forces de seguretat professionals³⁴⁴.

En l'actualització que se'n va fer tant al 2013 com al 2014, s'hi reitera que el principal responsable de la seguretat i de la protecció de la població és el govern³⁴⁵. I tenen en comú la referència a la S/RES/1674 (2006) entre els seus fonaments.

³⁴¹ S/RES/1843, del 20 de novembre de 2008; S/RES/1856 del 22 de desembre de 2008; S/RES/1906, de 23 de desembre de 2009.

³⁴² S/RES/1925, de 28 de maig de 2010

³⁴³ S/RES/1991 del 28 de juny de 2011

³⁴⁴ S/RES/2053 de 7 de juny del 2012

³⁴⁵ S/RES/2098, de 28 de març de 2013 i S/RES/2147 de 28 de març de 2014

Finalment, la S/RES/ 2211 del 26 de març del 2015, esmenta explícitament la responsabilitat de protegir quan es refereix a les responsabilitats de l'estat *“el Govern de la República Democràtica del Congo té la responsabilitat primària de protegir els civils al seu territori i subjectes a la seva jurisdicció, incloent la protecció de crims contra la humanitat i crims de guerra”*.

2.1.9. Bòsnia i Hercegovina

Tant la força de la Unió Europea (EUFOR) com la de l'OTAN estaven autoritzades a prendre “totes les mesures necessàries” per a fer complir l'annex 1-A i 2 de l'Acord de Pau.

Les resolucions 1845 del 20 de novembre de 2008 i 1895 del 18 de novembre de 2009, que reiteren l'autorització de l'ús de la força per als estats membre que participen a les forces de la Unió Europea i de l'OTAN, es refereixen a la implementació dels Acords de Pau del 1995, firmats a Dayton. En aquests s'hi especifica que entre les funcions hi ha la d'observar i prevenir interferències amb el moviment de poblacions civils, refugiats i desplaçats, així com la de respondre adequadament a la violència deliberada cap a la vida i les persones. En tant que el mandat al qual es refereixen és el redactat als esmentats Acords, no hi ha cap referència a la Responsabilitat de Protegir.

2.1.10. Líban

Encara que sense actuar explícitament sota el Capítol VII de la Carta, el Consell de Seguretat va autoritzar una incrementada Força Interina de Nacions Unides al país (UNIFIL) a prendre totes les accions necessàries per a dur a terme, entre d'altres tasques, la protecció de civils sota amenaça imminent de violència física³⁴⁶. Al 2009 va adoptar la S/RES/ 1884 sobre les possibilitats d'ús de la força d'aquesta força, però ni la

³⁴⁶ S/RES/1701, de 11 d'agost de 2006.

primera ni aquesta no feien referència a la Responsabilitat de Protegir en el seu mandat³⁴⁷.

2.1.11. Timor Oriental

La Missió de les Nacions Unides a Timor Oriental (UNMIT), establerta mitjançant la S/RES/ 1704 del Consell de Seguretat, va durar de l'agost del 2006 al desembre del 2012. El mandat d'aquesta operació integrada i multidimensional de manteniment de la pau, tal com la defineix el Departament d'Operacions de Manteniment de la Pau era principalment el de recolzar el govern per tal que aquest consolidés l'estabilitat i dugués a terme un procés de reconciliació i cohesió social. No fa cap referència a la Responsabilitat de Protegir explícitament, ni tampoc a cap resolució que la contingui, tot i que resolucions posteriors sí que fan referència a la S/RES/ 1674.

2.1.12. Afganistan

Es tracta d'un cas que es troba en un terreny més ambigu: a la S/RES/1386, del 20 de desembre de 2001, i a les següents, el Consell de Seguretat autoritza el desplegament d'una força multinacional internacional, la ISAF (*International Security Assistance Force*)³⁴⁸, acordada ja a la Conferència de Bonn amb la recentment creada Autoritat Transitòria Afganesa, que té per objectiu col·laborar per tal que l'autoritat interina afganesa pugui mantenir la seguretat a Kabul i als seus voltants. Això implica, malgrat que no es refereixi explícitament a la protecció de civils, vetllar per la seguretat de la població civil. La ISAF autoritzà els estats membre a “prendre totes les mesures necessàries per a complir amb el seu mandat” i va quedar sota el lideratge de l'OTAN a partir del 2003. A les resolucions a partir del 2006 a més a més fa referència a la protecció de civils en el preàmbul del text.

Afganistan és una operació militar que inclou la protecció de civils mitjançant l'ús de la força. Tot i que la S/RES/2041 (2012) no fa cap referència textual a la Responsabilitat

³⁴⁷ S/RES/1884, de 27 d'agost de 2009

³⁴⁸ S/RES/1386, del 20 de desembre de 2001.

de Protegir, sí que fa referència a la S/RES/1674 i a més a més amb altres paraules s'està referint sobretot al segon pilar: recolzar les autoritats per tal que puguin exercir les seves responsabilitats. La S/RES/2069 del 9 d'octubre de 2012 també fa referència a la S/RES/1674, i autoritza a prendre tots els passos necessaris per tal de garantir la protecció dels civils, element central de la missió. A més diu que les autoritats tenen la responsabilitat de proveir la seguretat, la llei i l'ordre.

2.1.13. Iemen

La S/RES/2014 del 21 d'octubre de 2011 condemnà les violacions de drets humans comeses per les autoritats del país, demanant un procés polític de transició del poder que inclogués la celebració anticipada d'eleccions presidencials i imposant sancions al règim. Aquesta resolució es va referir a la "responsabilitat primària de protegir la població" que tenia el Govern iemenita. Posteriorment, la violència cap a la població civil especialment per part dels hutis ha acostat el país a una guerra civil.

En aquest context, Aràbia Saudí ha iniciat una intervenció militar a partir del requeriment del president Abd-Rabbu Mansour Hadi contra els anomenats rebels hutis, que ha fet incrementar els nivells de violència, i que Nacions Unides no ha criticat. Fins al moment Nacions Unides no ha autoritzat cap operació militar al Iemen (S/RES/2204, 24 de febrer de 2015), malgrat tenir certes similituds amb Líbia, ni ha aconseguit pacificar la situació per mitjà d'altres mesures més enllà de, o paral·lelament a, l'ús de la força; per tant, no ha exercit la seva responsabilitat de protegir subsidiària de quan l'estat responsable no pot o no vol fer front a la situació.

2.1.14. Síria

La S/RES/ 2043 de 21 d'abril de 2012 va establir una petita missió a Síria de tres-cents observadors militars desarmats, la Missió de Supervisió de Nacions Unides (UNSMIS), que va finalitzar només quatre mesos després perquè les condicions establertes per a

mantenir-hi la missió (que hi hagués una reducció significativa dels nivells de violència) no es van complir.

El seu mandat era el de vetllar pel cessament de la violència armada entre totes les parts i recolzar la implementació del full de ruta (el Pla de sis punts per a acabar el conflicte a Síria) de l'enviat especial. Enlloc de la resolució es va fer referència a la responsabilitat de protegir, i el mandat no recollia cap tasca relacionada amb la protecció de civils, tot i que prèviament l'informe de l'Alta Comissària pels Drets Humans³⁴⁹ a les seves recomanacions va referir-se a la Responsabilitat de Protegir a Síria, recordant que si un estat no protegeix la seva població dels crims internacionals que s'hi cometen, la comunitat internacional és qui té la responsabilitat de dur a terme una acció col·lectiva, a temps i de manera decisiva. En la mateixa línia, a la S/RES/2139 del 22 de febrer de 2014 el Consell de Seguretat va demanar a totes les parts de prendre tots els passos apropiats per protegir els civils, recalcant que la responsabilitat primària de protegir la seva població recau en les autoritats sirianes.

Malgrat que el que es necessita a Síria és una solució política per acabar amb la crisi, les reticències dels estats membres permanents del Consell de Seguretat a intervenir a Síria es troben a les antípodes del que va ser la seva predisposició d'actuar a Líbia. Ja el 5 d'octubre la Xina i Rússia van vetar el projecte de resolució que condemnava el règim i la S/RES/ 2165 del 14 de juliol de 2014 també es va limitar a reafirmar que la responsabilitat primària de protegir la població recau en les pròpies autoritats sirianes. En canvi, tant l'Assemblea General³⁵⁰ com el Consell de Drets Humans³⁵¹ sí que han condemnat les violacions sistemàtiques i tan esteses de drets humans, exigint al govern l'aturada immediata de la violència i la protecció de la seva població. D'altra banda, l'Alta Comissionada pels Drets Humans a requerit al Consell de Seguretat que assumeixi la seva responsabilitat de protegir la població de Síria, a més a més d'haver recomanat que els responsables siguin jutjats pel Tribunal Penal Internacional. I Adama Dieng, Assessor especial en la prevenció de genocidi del Secretari General, va declarar

³⁴⁹ Informe sobre la situació dels drets humans a Síria de l'Alta Comissària pels Drets Humans, Navi Pillay, 18 d'agost de 2011.

³⁵⁰ Les resolucions de l'Assemblea General 66/176 i 66/253 condemnen les violacions sistemàtiques i esteses de drets humans a Síria i exigeixen al govern sirianès que posi fi amb tota la violència i protegeixi la seva població.

³⁵¹ Resolucions del Consell de Drets Humans S-16/1, S-18/1 i S-19/1

al desembre de 2012 que calia actuar en virtut del compromís adquirit a la Cimera Mundial del 2005 respecte la Responsabilitat de Protegir.

La no intervenció, no només militar, a Síria per part de la comunitat internacional està en certa manera relacionada amb les reticències generades amb la intervenció de l'OTAN a Líbia. Per això, a més a més del veto de Rússia i Xina, hi ha països com la Índia, Sud-àfrica o el Brasil que no estan disposats a que es repeteixi un fet similar.

2.1.15. Burundi

La S/RES/1545, el 21 de maig de 2004 estableix i autoritza l'ONUB, l'Operació de Nacions Unides a Burundi, a usar tots els mitjans necessaris per protegir la població civil sota amenaça imminent de violència física, entre d'altres funcions. La S/RES/2090 del 13 de febrer de 2013, estenent el mandat de la BNUB, es refereix a la S/RES/ 1674 de 28 d'abril de 2006, entre d'altres, de protecció de civils i reconeix la responsabilitat primària del Govern de protegir la seva població, però no autoritza l'ús de la força.

2.1.16. Libèria

El cas de Libèria es troba en una zona grisa, ja que la resolució del Consell de Seguretat S/RES/1497, de l'1 d'agost de 2003 no es refereix de forma explícita a la protecció de civils, però sí que es refereix a la necessitat d'assegurar l'entorn per tal que es pugui distribuir l'assistència humanitària: el Consell de Seguretat va acordar, mitjançant l'esmentada resolució, d'establir una força multinacional a Libèria on els estats membre que hi participessin podien prendre totes les mesures necessàries per complir el mandat, que era contribuir a implementar l'alto el foc acordat el passat 17 de juny. Al 2012 la resolució del Consell de Seguretat fa referència al deure de protegir els drets dels civils, i estipula que la tasca de la UNMIL és contribuir a que el govern pugui protegir els civils, ja que és el govern qui té la responsabilitat primària per la seguretat. Tot i així, no fa referència enlloc a la S/RES/1674 i no autoritza l'ús de la força.

A la S/RES/2116, de 18 de setembre de 2013, el Consell de Seguretat, actuant sota el Capítol VII, determina que Libèria continua sent una amenaça a la pau i a la seguretat internacional, i decideix estendre el mandat de la UNMIL. Emfasitza que el govern té la responsabilitat primària de protegir la seva població i que una de les prioritats de la UNMIL és protegir civils. No només no autoritza un ús de la força, sinó que a més a més redueix el component militar de la missió.

TAULA 10: Resolucions del 2005 al 2015 que inclouen la Responsabilitat de Protegir

CONFLICTE	RESOLUCIÓ
Grans Llacs (Congo i Burundi)	S/RES/1653, 27 de gener 2006
Sudan (Darfur)	S/RES/1706, 31 d'agost de 2006
	S/RES/2228, 29 juny 2015
Líbia	S/RES/1970, 26 febrer 2011
	S/RES/1973, 17 març 2011
	S/RES/2016, 27 octubre 2011
	S/RES/2040, 12 març 2012
	S/RES/2095, 12 març 2013
Costa d'Ivori	S/RES/1975, 30 març de 2011
Sudan del Sud	S/RES/1996, 8 juliol 2011
	S/RES/2155, 27 maig 2014
	S/RES/2187, 25 novembre 2014
	S/RES/2206, 3 març 2015
	S/RES/2223, 28 maig 2015
	S/RES/2241, 9 octubre 2015
Sudan del Sud i Sudan	S/RES/2109, 11 juliol 2013
Iemen	S/RES/2014, 21 octubre 2011
Mali	S/RES/2085, 19 desembre 2012
	S/RES/2100, 25 abril 2013
	S/RES/2227, 29 de juny de 2015
Somàlia	S/RES/2093, 6 març 2013
República Centreafricana	S/RES/2121, 10 octubre 2013
	S/RES/2127, 5 desembre 2013
	S/RES/2134, 28 de gener 2014
	S/RES/2149, 10 abril 2014
	S/RES/2196, 22 gener 2015
	S/RES/2217, 28 d'abril de 2015
Síria	S/RES/2139, 22 febrer 2014
	S/RES/2165, 14 juliol 2014
Congo	S/RES/2211, 26 març 2015

Elaboració pròpia

3. La política de la Protecció de Civils (POC) en conflictes armats i la seva connexió amb la Responsabilitat de Protegir

En el present epígraf s'analitza la relació entre el concepte de la Responsabilitat de Protegir i la política de la Protecció de Civils (POC – *Protection of Civilians*), car ambdues tenen com a objectiu fonamental la protecció de les persones. Cobreixen situacions diferents, però en determinats casos se sobreposen.

La Protecció de Civils emergeix com un tema de l'agenda del Consell de Seguretat al 1999, en certa mesura com una reacció a la devastadora dècada dels 90 amb els conflictes de Ruanda, Bòsnia, Somàlia, Sierra Leone i Libèria, caracteritzats pel seu impacte letal i desproporcionat entre la població civil. A més a més, cada vegada s'assumeix més que protegir la població civil és una obligació que es desprèn de la responsabilitat del Consell de Seguretat de mantenir la pau internacional i la seguretat.

La primera vegada que la protecció de civils es considera com una qüestió temàtica conceptual separada és al 1998, amb dos informes del Secretari General: l'Informe del Secretari General sobre les causes i promoció de la pau a l'Àfrica (S/1998/318), i l'Informe del Secretari General sobre la protecció de l'assistència humanitària a refugiats i altres persones en situació de conflicte (S/1998/883).

El 12 de febrer de 1999 la Declaració de la Presidència S/PRST/1999/6 és la primera decisió del Consell de Seguretat sobre la protecció de civils: condemna els atacs contra els civils, demana respecte al dret internacional humanitari i expressa la voluntat política del Consell de respondre a les situacions on els civils han estat objectiu dels combatents. A més a més, demana un informe del Secretari General amb recomanacions per al seu treball futur sobre la protecció de civils, que va arribar el 8 de setembre de 1999 (S/1999/957). La primera resolució sobre POC és del 17 de setembre de 1999, la S/RES/1265 del Consell de Seguretat, i posa l'èmfasi en fer front a la impunitat i en la necessitat d'assegurar el compliment del dret internacional humanitari. També subratlla la necessitat de millorar l'accés i la seguretat del personal humanitari.

Després del primer informe va tenir lloc el primer debat obert de resposta, i a partir d'aquí es va demanar al Secretari General que elaborés un informe periòdic sobre la protecció de civils en conflictes armats. Des del 1999 i fins el juny de 2015, el Secretari General ha presentat onze informes sobre la protecció de civils, i des de la tardor del 2013 té l'encàrrec d'elaborar-ne un cada 18 mesos. Aquests informes periòdics juntament amb la possibilitat de debatre'n al respecte, pot facilitar que els estats membre puguin donar una millor resposta i més precoç a les crisis humanitàries.

Cada any, des del 28 de juny del 2006 i fins al 19 d'agost del 2013, s'han celebrat dos debats oberts sobre la protecció de civils. Al 2014 només en va tenir lloc un (d'específic de POC, perquè de temes connectats també n'hi va haver) al mes de febrer, i a juliol del 2015 de moment només n'ha tingut lloc un més, al gener, per tant en total de moment n'han tingut lloc disset.

El gener del 2009 es va crear, a recomanació del Secretari General, un grup informal d'experts sobre la protecció de civils (per iniciativa del Regne Unit), el qual es reuneix de forma periòdica i sobretot avalua les peticions de renovació dels mandats d'operacions de pau de NU. El Secretari General ha suggerit en diverses ocasions que s'utilitzi més aquest espai per a presentar informació, anàlisis i opcions.

Malgrat que la presentació en públic del concepte de la Responsabilitat de Protegir és només dos anys posterior, i tot i que no s'adopta formalment fins al 2005, no neix especialment vinculada als treballs fets prèviament quant a la protecció de civils. La primera referència d'una a l'altra es dona a la **resolució del Consell de Seguretat S/RES/1674³⁵² del 28 d'abril del 2006**, adoptada per unanimitat, sobre la Protecció de Civils als conflictes armats. Al paràgraf operatiu 4 hi diu que “Reafirma les disposicions dels paràgrafs 138 i 139 del Document Final de la Cimera Mundial de 2005 respecte de la responsabilitat de protegir les poblacions del genocidi, els crims de guerra, la depuració ètnica i els crims de lesa humanitat”.

Tot i així, ambdues beuen, en menor o major mesura, dels convenis de Ginebra i protocols addicionals i per tant de la voluntat de protegir especialment la població civil o, en tot cas, no combatent.

³⁵² <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/331/99/PDF/N0633199.pdf?OpenElement>

La protecció de civils està prevista només per als casos on existeix un conflicte armat i contempla la protecció només de civils, entenent per població civil la definida pels Convenis de Ginebra, és a dir, aquella que no és combatent, que no pertany a les forces armades. La Responsabilitat de Protegir, en canvi, no es limita a conflictes armats, sinó que amplia el seu focus fins a situacions on hi hagi la possibilitat que es cometin crims atroços, ja que inclou la prevenció entre les seves àrees d'actuació. Tampoc es limita només a la població civil, sinó que és aplicable a tota la població dins d'un territori.

La protecció de civils normalment es dona en una operació de manteniment de la pau, per tant, en una missió que sol tenir el consentiment de l'estat receptor, aspecte que pot ser diferent en una operació en base al principi de la Responsabilitat de Protegir. Aquest mandat de protegir la població civil en una operació de pau reforça els tres pilars de la Responsabilitat de Protegir, d'una banda, perquè el desplegament de cascs blaus és, en certa mesura, una mesura d'assistència als estats per a que protegeixin la seva població i, per tant, estaria molt vinculada al segon pilar de la Responsabilitat de Protegir. D'una altra, i especialment quan es tracta d'operacions de pau autoritzades a fer ús de la força per a protegir els civils, es tracta d'accions contemplades al tercer pilar de la Responsabilitat de Protegir, aquelles empreses quan l'estat no pot o no vol complir la seva responsabilitat primària de protecció dels seus habitants.

De fet, des del 1999 el Consell de Seguretat ha discutit sobre el seu mandat de protegir les poblacions en risc especialment en el marc de les operacions de pau, ja que qualsevol operació de pau té com a missió principal la protecció de civils i, per tant, aquest és l'element que les connecta tant amb la Responsabilitat de Protegir com amb la política de Protecció de Civils de Nacions Unides.

L'estudi elaborat per Victoria Holt and Glyn Taylor (2009), *Protecting Civilians in the Context of UN Peace-keeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges*³⁵³, és un informe independent sobre la protecció de civils a les operacions de Nacions Unides que arriba a les conclusions següents: encara manca molta concreció i claredat en els mandats, manca planificació, formació i preparació, i hi ha una absència

³⁵³ Victoria Holt and Glyn Taylor (2009), *Protecting Civilians in the Context of UN Peace-keeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges*. New York, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and UN Department of Peacekeeping Operations

d'estructures, eines i recursos suficientment adequats. Però no situa la Responsabilitat de Protegir al centre del debat.

Les operacions de pau amb un mandat de protecció de civils reforcen tots tres pilars de la Responsabilitat de Protegir, especialment el segon, ja que encomana a d'altres estats que recolzin l'estat on s'està duent a terme l'operació de pau per tal que pugui efectivament protegir la seva població. Però també en el pilar tercer, quan les autoritats de l'estat en qüestió no poden dur a terme la seva responsabilitat de protegir i la missió l'assumeix, o bé quan no vol protegir la seva població. Són casos en què es pot autoritzar l'ús de mesures coercitives i fins i tot l'ús de la força militar.

CONCLUSIONS

Amb aquest treball d'investigació he volgut mostrar que la Responsabilitat de Protegir és un concepte que té bona part de les seves arrels en la teoria de la Guerra Justa i en la noció d'intervenció humanitària, en clara sintonia amb la política de Protecció de Civils de Nacions Unides, però que incorpora elements nous i rellevants respecte tots ells. Aquests elements són els que han facilitat el seu ràpid ascens a l'agenda de Nacions Unides i es configuren com les seves possibilitats per a ser un instrument que contribueixi a la governança global:

- Fa un pas endavant en limitar la unilateralitat a l'hora de decidir una intervenció militar, enfortint la regla que diu que és el Consell de Seguretat l'únic que pot prendre aquesta decisió. S'allunya així de la noció clàssica d'intervenció humanitària.
- Inclou la prevenció i la concep com l'eina fonamental de la protecció davant d'aquests quatre crims, i posa l'èmfasi no només en la responsabilitat del propi estat, sinó també en la de la comunitat internacional perquè el recolzi, especialment aquells altres estats amb qui comparteix projectes en el marc d'organitzacions regionals.
- Contribueix a consolidar les operacions d'imposició de la pau com una eina que combina efectius civils i militars i té autorització per a fer ús de la força no només per a la protecció del personal i recursos propis, sinó també per a fer complir el mandat, especialment pel que fa a la protecció de la població civil.
- Malgrat no ser encara una norma i no aportar noves obligacions legals per als estats, és una manera nova d'enfocar-les que genera un canvi de perspectiva a l'hora de prevenir i afrontar les crisis humanitàries, en connectar la sobirania de l'estat amb la seva responsabilitat d'actuar.

La Responsabilitat de Protegir és un compromís polític que pot donar resposta a un dels majors reptes des de la fi de la Guerra Freda: protegir la població de crims de guerra, crims contra la humanitat, genocidi i neteja ètnica, perquè fomenta l'assumpció d'aquest deure per part dels estats a l'interior de les seves fronteres així com dins del conjunt de la comunitat internacional. Però perquè sigui un instrument veritablement efectiu cal que superi les seves limitacions principals:

- No és un concepte operatiu, aspecte que en dificulta la seva implementació pràctica i que ocasiona disfuncions, especialment respecte la intervenció militar estrangera sense el consentiment de l'estat afectat.
- L'anàlisi cas per cas per part del Consell de Seguretat i la facultat de vet dels seus membres permanents (reflex de la discrecionalitat del Consell de Seguretat per valorar si una situació de genocidi és o no constitutiva d'amenaça a la pau) comporten que les decisions d'aquest òrgan estiguin més supeditades als seus interessos nacionals i valoracions en clau de geoestratègia que no pas en relació a les necessitats de protecció de la població en risc. Això provoca que hi hagi un doble raser, debilitant el concepte.
- El ventall de mesures de prevenció és molt ampli i la possibilitat d'aplicar-ne és directament proporcional al grau de desenvolupament econòmic, social, polític i cultural d'una societat. Si el dèficit està en l'estat de dret, les seves possibilitats de prevenir un d'aquests quatre crims són més reduïdes.

Després de néixer el 2001 i de ser adoptada el 2005 en seu de Nacions Unides per una amplíssima majoria, la noció de la Responsabilitat de Protegir ha continuat la seva projecció meteòrica a partir del 2011 (després de la intervenció a Líbia) a l'agenda de Nacions Unides en ser utilitzada pel Consell de Seguretat en un nombre creixent de resolucions que han aprovat l'ús de la força per a la protecció de civils.

D'altra banda, però, aquesta consolidació formal de la idea de la Responsabilitat de Protegir com a concepte o principi emergent no ha anat acompanyada del necessari aprofundiment en el seu significat operatiu i precís, fet que ha ocasionat una divergència rellevant sobre com s'ha d'implementar, incrementada per la seva aplicació d'èxit

relatiu, si no dubtós, a Líbia, i per la seva no aplicació a casos flagrants, com el de Síria. Per això, quinze anys després d'haver entrat al segle XXI continuem sense resposta a la pregunta que formulava llavors Kofi Annan sobre com la comunitat internacional hauria de respondre a les crisis humanitàries provocades per la violació brutal i sistemàtica de drets humans.

A la primera dècada del segle XXI la gran majoria dels conflictes armats són interns, i alhora amb components d'internacionalització. Malgrat no hi hagi xifres exactes, és notori que la víctima principal és la població civil i independentment de si ha augmentat o disminuït el percentatge respecte els conflictes anteriors, al segle XXI té molta significació política la mort de persones que són assassinades sense ser combatents. La desprotecció de la població és responsabilitat tant de l'estat com de la comunitat internacional. Respecte el context en què algun d'aquests quatre crims pot tenir lloc, és rellevant destacar que es poden cometre no només en situació de conflicte sinó també en situacions de violència o simplement de tensió, i és precisament en aquests escenaris en què les mesures de prevenció i fins i tot de resposta ràpida i precoç poden ser més efectives.

L'establiment de tres pilars ha estat un primer esforç per a fer més operativa la Responsabilitat de Protegir, distingint entre objectius i actors a l'hora de dur a terme la prevenció, la reacció i la reconstrucció. Aquests tres pilars, que són (1) la responsabilitat primària de l'estat de protegir la seva població, (2) la responsabilitat de la comunitat internacional d'assistir els altres estats per enfortir les seves capacitats i així poder-hi fer front, i (3) la responsabilitat també de la comunitat internacional d'intervenir a temps i de manera decisiva si l'estat en qüestió no pot o no vol protegir la seva població, són tres pilars no seqüencials. No cal implementar-los en ordre, malgrat que la prioritat és el primer, i a més a més a cada un és possible trobar-hi les tres fases de la Responsabilitat de Protegir, la prevenció, la reacció i la reconstrucció; d'aquesta manera es reforcen mútuament.

La intervenció militar estrangera, sempre autoritzada pel Consell de Seguretat, és només una de les eines, com una mesura de la fase de reacció emmarcada en el tercer pilar, el de la responsabilitat de la comunitat internacional d'intervenir. Tot i no ser seqüencials, però, la intervenció militar estrangera és una eina que hauria de ser emprada només com

l'últim recurs. Però no perquè suposi triar entre la inactivitat o l'ús de la força militar, sinó perquè hauria d'existir prèviament l'aplicació de mesures tant de prevenció com de reacció sense ús de la força que facilitessin evitar o aturar la comissió de crims de guerra, crims contra la humanitat, genocidi o neteja ètnica.

En aquest sentit, part de la resposta a la pregunta de Kofi Annan sobre com la comunitat internacional hauria de respondre a les crisis humanitàries la podem trobar fixant-nos en el que la pròpia Organització de Nacions Unides ha definit com a pedra angular del sistema de seguretat col·lectiva del segle XXI, la política de **prevenció** de conflictes i la seva relació amb el concepte de seguretat humana.

La prevenció també s'ha configurat com l'objectiu primordial en la definició de la Responsabilitat de Protegir, i amb molta relació amb el primer pilar, la responsabilitat del propi estat de protegir la seva població, mitjançant mesures de prevenció. Però en aquest cas trobem també una distància rellevant entre el discurs de l'organització i la pràctica dels estats: si bé la prevenció de conflictes i la prevenció de la comissió d'algun dels quatre crims inclosos a la Responsabilitat de Protegir s'ha plantejat com la prioritat i la comunitat internacional ha entès que una acció preventiva i a temps és més efectiva i a més a més resulta ser una política amb menys costos en tots els sentits, la pràctica dels estats no ha anat precisament en aquesta línia, tampoc en el si del Consell de Seguretat. És a dir, que s'ha continuat actuant de manera reactiva un cop han esclatat els conflictes i les diverses crisis, alhora que s'han continuat aplicant mesures que inclouen l'ús de la força militar.

Es tracta, doncs, d'un problema de manca de voluntat política d'actuar en estadis previs, optant per la gestió de crisis enlloc de la prevenció i la resolució d'aquestes. I es tracta també d'una manca de voluntat a l'hora d'entomar dos factors de risc clau: (1) la discriminació i segregació, i (2) la vulnerabilitat de capes de la societat que no tenen ni el seu benestar econòmic i social ni els seus drets com a ciutadans de ple dret coberts. Cal enfortir, doncs, la visualització de la relació entre la prevenció de crims massius i la protecció dels drets humans. O el que és el mateix, entre pobresa, vulneració de drets humans i generació de conflictes.

Totes les possibles mesures i polítiques de prevenció no es troben només incloses al primer pilar de la Responsabilitat de Protegir, sinó que també hi té un paper molt rellevant el paper i l'assistència que la resta d'estats poden fer, és a dir, que les possibilitats d'actuació sota l'anomenat segon pilar són molt rellevants i poden ser molt efectives, sobretot pel que fa a les relacions bilaterals o dins d'una mateixa regió, i reduirien la necessitat d'intervencions controvertides sota el tercer pilar.

D'altra banda, pel que fa a la inclusió d'aquests quatre crims concrets dins del principi de la Responsabilitat de Protegir, ha suposat un avenç respecte les eines existents fins al moment per tal de protegir-ne les possibles víctimes. Si aquest avenç és més o menys rellevant dependrà en bona mesura de com es faci operatiu el concepte en el futur més proper. A més a més, la limitació a aquests quatre crims ha estat valorada positivament per la majoria d'actors, tant governamentals com de la societat civil, i de fet es considera com un dels èxits de la Responsabilitat de Protegir, que li fa guanyar definició. Alhora, aquest cenyiment a aquests quatre crims concrets i el fet de considerar que qualsevol altre tipus de crisi humanitària no pot (amb la formulació actual) estar inclosa a la Responsabilitat de Protegir, ha permès aconseguir el suport d'una amplíssima majoria d'estats. Alhora, aquests quatre crims, sobretot els crims contra la humanitat i els crims de guerra, inclouen pràcticament qualsevol vulneració del dret internacional humanitari i bona part de les violacions dels drets humans, sobretot en situació de conflicte. A més a més, posant formalment l'èmfasi en la prevenció, és a dir en les mesures relacionades amb el desenvolupament humà, econòmic, social i democràtic de les societats, és innegable que, donada la seva amplitud, també serveixen per prevenir la comissió d'altres crims que no estan inclosos entre els quatre esmentats. Sobretot perquè són mesures que poden facilitar l'establiment d'una societat on es limiti el risc de patir catàstrofes humanitàries, o en tot cas, que s'hi pugui respondre més adequadament.

L'ús de la força està centralitzat a partir de la Carta de les Nacions Unides en el Consell de Seguretat. Aquest element, justament amb el creixement en la protecció dels drets humans fonamentals són els dos trets més bàsics dels dret internacional contemporani. D'altra banda, el context heretat amb la fi de la Guerra Freda, de canvi profund en la tipologia dels conflictes clàssics, que han passat de ser entre estats a ser bàsicament interns dels estats, tot i que cada vegada amb més elements d'internacionalització i

transnacionalitat, ha posat de manifest el desequilibri entre el dret aplicable als conflictes i les eines a l'abast i la realitat del moment. En conseqüència, els principis de respecte de la sobirania estatal i el de no ingerència en afers interns s'han vist en certa manera reformulats, o suavitzats, i és aquí on es posiciona la Responsabilitat de Protegir com una possible eina d'encaix, entenent que la sobirania estatal ha de servir en primer lloc per a garantir els drets humans de les persones.

L'autorització de l'ús de la força militar per raons humanitàries en certa manera posa en entredit el principi de sobirania estatal i el de no ingerència en afers interns, que són els fonaments de les relacions internacionals a partir de la fi de la segona Guerra Mundial. La Responsabilitat de Protegir parteix d'una concepció de la sobirania nacional com un principi que no només inclou drets, sinó també deures, de manera que els estats no s'han de poder parapetar darrera del concepte de sobirania si es cometen crims massius al seu territori i encara menys per a incentivar-los o cometre'ls. En definitiva, doncs, la proposta per a dur a terme una intervenció humanitària s'intenta justificar argüint que els criteris d'humanitat prevalen sobre els de sobirania i que superen tant la prohibició d'ingerència en els afers interns, com la prohibició general d'ús de la força en les relacions entre estats. D'altra banda, en aquest tipus d'intervencions militars no sempre queda clar quin és el pes de les raons humanitàries a l'hora de decidir sobre l'ús de la força.

Pel que fa a la intervenció militar estrangera per motius humanitaris, autoritzada pel Consell de Seguretat però sense l'acord explícit (o contra la voluntat) de l'estat intervingut, tampoc no s'ha avançat en el com ni en el quan intervenir, fet que ha tingut com a efecte aprofundir en l'esquerda que representa l'aplicació d'un doble raser quan s'ha decidit que cal intervenir en un conflicte determinat i que no es pot fer en un altre. Aquest aspecte queda reforçat pel text del Document Final de la Cimera Mundial del 2005: el Consell de Seguretat prendrà les decisions cas per cas. En conseqüència, la pràctica del Consell de Seguretat no ha estat uniforme perquè la seva decisió d'actuar o no, no depèn tant de les característiques de la situació en termes humanitaris i el patiment de la població, sinó de la voluntat política dels seus estats membres permanents davant de dita situació, molt relacionada amb els seus interessos nacionals, política domèstica i valoració de la situació en termes geoestratègics.

Respecte el com, tampoc s'ha avançat en el necessari establiment d'un seguit de **criteris** que guiïn com ha de ser l'ús de la força militar, malgrat que l'informe de la ICISS feia una proposta al respecte establint uns criteris de legitimitat molt connectats amb la teoria de la Guerra Justa, que fins al moment no s'han tingut en compte. Des del 2005, però especialment des del 2011, després de la intervenció a Líbia i de la inacció a Síria durant els primers anys de conflicte, no es pot afirmar que hi hagi hagut avenços normatius destacats, però sí que el debat s'ha fet molt més present. El Consell de Seguretat, doncs, decideix cas per cas si intervenir-hi o no i com fer-ho, no existeixen unes línies mestre sobre com es pot fer servir l'ús de la força per evitar o aturar la comissió de crims contra la humanitat, crims de guerra, genocidi o neteja ètnica.

D'altra banda, sí que podem afirmar que existeixen uns criteris compartits per la doctrina i la pràctica internacional respecte quan es pot plantejar la possibilitat de fer ús de la força per motius humanitaris, és a dir, més enllà de l'excepció reconeguda de la legítima defensa: si existeix una violació greu dels drets humans fonamentals, si la situació requereix una actuació ràpida per tal d'aturar-ho i actuar no serà pitjor que no fer-ho, i si s'han esgotat tots els altres mitjans i mesures pacífiques. Pel que fa a aquest últim requisit, però, la Carta de Nacions Unides estipula que la condició és que el Consell de Seguretat consideri que els mitjans pacífics són inadequats, un matís rellevant, aspecte que recull el paràgraf 139 del Document Final. Això reforça la idea de la no seqüencialitat entre els tres pilars, i l'ús de la força es pot acordar valorant que altres mesures no serien adequades, sense necessitat d'haver-les provat. Potser també caldria afegir un altre criteri operatiu relatiu al quan el Consell de Seguretat autoritza una intervenció, i és l'existència d'almenys un estat que estigui disposat a aportar-hi recursos humans i tècnics. D'altra banda, també cal matisar que són criteris supeditats a la valoració dels estats, ja que el seu compliment és una condició *sine qua non* però no suficient per comportar necessàriament l'autorització de l'ús de la força. Aquesta, al capdevall, depèn de la voluntat o no d'actuar dels estats membres permanents del Consell de Seguretat.

Respecte el com cal usar la força en cas d'autoritzar-la, la doctrina ha identificat tres criteris que haurien de guiar la pràctica dels estats: que hi hagi una proporcionalitat entre l'ús de la força i els objectius que es volen aconseguir, que la mesura militar sigui limitada en l'espai i el temps, i que hi hagi l'autorització del Consell de Seguretat o, en

tot cas, que se'n busqui la seva autorització posterior si s'ha tractat d'un cas de legítima defensa.

Una de les reticències a la política de protecció de civils està relacionada amb les dificultats que apareixen en alguns casos a l'hora de diferenciar entre població civil i combatents en un conflicte intern, si aquests últims no pertanyen a cap força armada regular i s'enfronten a les autoritats de l'estat, perdent així la protecció deguda a la població civil segons el dret internacional humanitari però sense convertir-se exactament en combatents. Segons el punt de vista dels diferents actors, poden ser considerats com combatents il·legítims, il·legals o fins i tot terroristes o criminals, o bé, per contra, es poden considerar com a alliberadors nacionals, rebels, revolucionaris o insurgents. Sense entrar en profunditat en aquest aspecte, el què es constata és que la responsabilitat de protegir és un compromís envers totes les poblacions, en totes les circumstàncies i en qualsevol moment. Si un estat es nega a protegir la seva població i fins i tot pren les armes contra una part d'aquesta, el dèficit principal està en l'estat de dret. La protecció de persones civils que han entomat les armes es pot veure perjudicada per la defensa del dret dels estats a prendre les seves accions fins i tot incloent l'ús de la força per lluitar contra el que pot ser considerat per l'estat com terrorisme o contra qui atempti contra la integritat territorial del territori. Aquest és un aspecte cada vegada més rellevant precisament perquè la naturalesa dels conflictes ha evolucionat cada cop més cap a escenaris amb aquest component, fent que l'aplicació del principi de distinció esdevingui més complexa i afegint dificultats a l'anàlisi de la protecció de la població civil.

Un aspecte decisiu per a la consolidació de la Responsabilitat de Protegir és el de l'ús del dret de vet al si del Consell de Seguretat per part d'algun membre permanent davant de la comissió de crims de guerra, contra la humanitat, genocidi o neteja ètnica en un territori. Si el Consell de Seguretat no pren una decisió perquè un estat membre permanent en veta l'acció coercitiva, no existeix cap alternativa d'actuació dins de l'actual legalitat internacional, malgrat diverses veus s'hagin aixecat per defensar que en aquests casos sí que es podria actuar al marge del Consell de Seguretat. De fet, la ICISS es va pronunciar també en aquest sentit de relativitzar la importància de l'autorització del Consell de Seguretat a l'hora d'exercir el tercer pilar de la Responsabilitat de

Protegir, obrint per tant la possibilitat a la intervenció unilateral, com una manera de superar el bloqueig que pot suposar el dret de vet.

Per als més favorables al concepte d'intervenció humanitària, l'aprovació del Document Final a la Cimera Mundial del 2005 formalitzat en els paràgrafs 138 i 139 la Responsabilitat de Protegir, explicitant que és indispensable l'autorització del Consell de Seguretat a l'hora de decidir usar la força, en certa manera ha suposat, a nivell formal, un estancament de l'evolució del concepte d'intervenció humanitària, un fre a la *vis expansiva* de l'assistència humanitària i més dificultats a l'hora de repetir un altre cas com el de Kosovo. És a dir, que la valoració per part de la Cort Internacional de Justícia respecte la legitimitat de la intervenció a Kosovo, malgrat la seva il·legalitat, ha quedat en certa manera qüestionada a partir de l'aprovació de la Responsabilitat de Protegir, encara que no sigui una norma, precisament per l'exigència que l'ús de la força sigui autoritzat per l'òrgan competent per fer-ho. L'únic ús de la força legal és aquell autoritzat pel Consell de Seguretat mitjançant una resolució. I la formalització de la Responsabilitat de Protegir és un pas més en aquesta direcció que l'allunya del concepte d'intervenció humanitària. En canvi, en el seu naixement en mans de la ICISS hi era molt més a prop.

A nivell de pràctica dels estats, però, no podem fer una afirmació tan rotunda ja que, d'una banda, és difícil fer prospectiva sobre com evolucionarà i, d'una altra, la Responsabilitat de Protegir és un compromís polític que pot ser que empenyi en la direcció de superar la immobilitat del Consell de Seguretat davant de la comissió de crims atroços.

La defensa de la multilateralitat i de la necessària autorització del Consell de Seguretat a l'hora de decidir utilitzar la força no lleva les crítiques als estats membres permanents del Consell de Seguretat que han utilitzat el seu dret de vet en situacions on era flagrant la necessitat d'actuar usant la força per tal d'aturar la comissió de massacres sobre població civil, evidenciant així l'existència d'un doble raser i de "l'ambivalència generalitzada" a Nacions Unides respecte l'ús de la força per aconseguir la pau que l'informe sobre la caiguda de Srebrenica denunciava. Per tant, i malgrat les múltiples propostes sobre com caldria reorganitzar i reformar els òrgans de Nacions Unides, i especialment el Consell de Seguretat, no s'ha arribat a cap acord o proposta que permeti

superar aquest tipus de situacions de bloqueig a l'hora de prendre decisions a casos on almenys un estat exerceix el seu dret de vet. Continuem instal·lats en la dependència de la voluntat política dels estats membres permanents del Consell de Seguretat i les seves relacions de poder.

El context és indestriable i el debat respecte l'ús de la força per motius humanitaris està molt relacionat amb l'augment del nombre de conflictes intraestats després de la fi de la Guerra Freda. Així com amb els danys infringits a la població civil i amb l'ampliació de la cobertura mediàtica dels conflictes, donant-los una dimensió global i portant-los a l'agenda internacional. Des de 1991 el Consell de Seguretat ha considerat en diverses resolucions que les crisis humanitàries greus constitueixen una amenaça per a la pau, fent una ampliació d'aquesta noció, de forma paral·lela a la conceptualització de la seguretat humana. S'ha anat consolidant la idea segons la qual, a més a més d'un conflicte armat, també les violacions greus de drets humans i les crisis humanitàries (ja siguin d'origen humà com "natural") poden ser considerades com una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals. És a dir, que la violació de drets humans ja no es considera com un afer estrictament intern.

Al 1991, quan a la Primera Guerra del Golf en el conflicte entre Iraq i Kuwait la població kurda era massacrada al nord de l'Iraq, la resolució 688 (1991), adoptada pel Consell de Seguretat, reconeixia que la situació constituïa una amenaça per a la pau i la seguretat internacionals i autoritzava així la primera intervenció militar per raons humanitàries de Nacions Unides. Per això es considera que és el precedent d'aquesta interpretació extensiva de quins supòsits poden constituir una amenaça a la pau, ja que qualifica la crisi de refugiats de crisi humanitària que amenaça la pau. Aquesta intervenció i les accions dutes a terme en els casos de Somàlia (1991), l'antiga Iugoslàvia (1992) i Ruanda (1994) van suposar l'aprovació de mesures coercitives del Capítol VII de la Carta, fins i tot de l'ús de la força, amb l'objectiu d'aturar les violacions de drets humans, però amb resultats desiguals, ja que Nacions Unides va fracassar en l'objectiu d'aconseguir frenar crims contra la humanitat i salvar la població civil especialment als casos de Srebrenica, a Bòsnia-Herzegovina, i de Ruanda.

És en aquest context d'augment de la conflictivitat on apareix una altra ampliació de les possibilitats de l'ús de la força per motius humanitaris, les operacions de pau militar-

humanitàries d'imposició de la pau (*peace enforcement*), a la dècada dels noranta. Fins llavors, les operacions de pau només autoritzaven la força per a la legítima defensa, però a partir d'aquell moment comencen a proliferar les operacions de pau amb mandats que autoritzen l'ús de la força en base l'article 42 del Capítol VII de la Carta (mai explicitat) també per a protegir el mandat de la missió i per tant la pròpia assistència humanitària i la població civil "per tots els mitjans necessaris". Conseqüentment, amb la fi de la Guerra Freda han augmentat significativament les autoritzacions d'ús de la força per a protegir les poblacions en el marc d'operacions de pau, tal com indiquen múltiples informes del Secretari General i resolucions del Consell de Seguretat.

Això no vol dir, d'altra banda, que hagi actuat de forma eficient i efectiva, sinó que el canvi s'ha produït sobretot en el seu discurs relatiu a crisis humanitàries, tal com s'ha plasmat a múltiples resolucions del Consell de Seguretat, així com a informes del Secretari General. Tampoc ha suposat que el Consell de Seguretat hagi pres en consideració totes les situacions on es vulneren sistemàticament i de forma massiva els drets humans, malgrat que efectivament es podria determinar que representen una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals.

El paper jugat per la comunitat internacional a casos com el de Kosovo, el de Líbia, el de Bòsnia-Hercegovina, el de Ruanda o el de Síria són una evidència del paper que té la voluntat política dels estats membre més poderosos a l'hora de decidir si intervenir o no i com fer-ho davant d'una crisi humanitària, així com la capacitat d'estipular cas per cas si hi ha o no motius i fins i tot si és pertinent o no una intervenció del Consell de Seguretat. En el cas de Kosovo, per exemple, va ser considerat com excepcional i com moralment necessari i es va dur a terme sense cap resolució del Consell de Seguretat que ho autoritzés. De la mateixa manera que es va decidir no actuar per protegir la població de Srebrenica o la de Ruanda, perquè no van augmentar-ne els recursos ni es van donar indicacions per a protegir la població; o que tampoc ho estan fent a Síria. És l'altra cara de la moneda que també evidencia que és precisament la manca de voluntat política el que ha evitat una intervenció per motius humanitaris.

Cada vegada hi ha més relació entre quatre conceptes: l'assistència humanitària, la protecció de la població civil, l'amenaça a la pau i les mesures de manteniment de la pau. Aquesta relació queda reforçada pel fet que al 2014 la xifra estimada de trenta-vuit

milions de persones desplaçades internament i de tretze milions de persones refugiades, a causa de conflictes, és la més alta des de la Segona Guerra Mundial.

Però també hi ha un altre tipus d'operacions militars, que es concreta sovint en la creació de forces multinacionals per a intervenir en un cas concret sense l'existència de cap operació de pau, com ha estat el cas de Líbia (S/RES/1973/2011) i el de Costa d'Ivori (S/RES/1975/2011), on s'ha apel·lat a la Responsabilitat de Protegir destacant el vincle entre la protecció de civils i manteniment de la pau, o com va ser el cas de l'Afganistan.

Cal que les intervencions militars siguin multidimensionals i que incloguin personal tant civil com militar, independentment de si tenen lloc en el marc d'una operació de pau que el Consell estableix sota el Capítol VII i amb la possibilitat d'usar la força, com si no. Sense un equilibri entre un procés polític (amb consentiment de l'estat afectat) i una capacitat creïble d'usar la força és difícil, si no impossible, aconseguir la resolució d'un conflicte. A més a més, l'ús de la força militar pot provocar enquistament dels conflictes, i encara més si no hi ha uns criteris sobre com es pot usar. Pel que fa a la capacitat dissuasòria, implica comptar amb una presència física al terreny prou rellevant com per fer creïble la possibilitat de l'ús de la força, i que hi hagi concordança entre els objectius establerts i els mitjans i capacitats de què es dota la missió. Com deia l'informe del Secretari General després de Srebrenica, les zones segures ho han de ser. I per ser-ho només hi ha dues opcions, o bé es garanteix políticament perquè hi ha un acord entre les parts, o bé es garanteix militarment, però llavors de forma creïble. En aquest sentit, és també molt clarificadora la comparació entre com es va protegir la població kurda al nord d'Iraq en part gràcies a la zona d'exclusió aèria, que va durar més de 10 anys, i com es va mancar a la responsabilitat de protegir la població xiïta al sud d'Iraq o la població bosniana musulmana a Bòsnia-Herzegovina.

La justificació i autorització de l'ús de la força tant a intervencions multilaterals militars com en el marc d'operacions de pau evidencia com s'ha flexibilitzat el concepte d'amenaça al manteniment de la pau i la seguretat internacionals, ampliant *de facto* els supòsits en què el Consell de Seguretat autoritza l'ús de la força. I, alhora, confirma una interrelació creixent entre l'objectiu de protegir la població civil i el de manteniment de la pau i la seguretat internacionals, amb els conseqüents canvis en l'actuació del Consell de Seguretat de Nacions Unides.

No ha estat objecte d'aquest estudi l'anàlisi de l'eficàcia de les intervencions militars en la prevenció i aturada de crims contra la humanitat, crims de guerra, genocidi o neteja ètnica, però hem vist que existeixen com a mínim dos problemes principals: a) la manca d'unanimitat en la interpretació i implementació dels mandats, sobretot en relació a la possibilitat que una intervenció comporti, o fins i tot tingui per objectiu implícit, el canvi de règim de l'estat intervingut, objectiu il·lícit segons la Carta de Nacions Unides; b) el grau de determinació o voluntat política dels qui hi intervenen i la conseqüent adequació entre els objectius i els recursos i mesures.

La Protecció de Civils com a política específica de Nacions Unides, iniciada només dos anys abans que la Responsabilitat de Protegir amb el primer informe del Secretari General sobre la qüestió, està estretament lligat amb aquest concepte, i evidentment tots dos tenen en comú que beuen de les Convencions de Ginebra, d'aplicació general. Les diferències entre els dos conceptes han facilitat que una sigui vista com l'eina de l'altra. La Responsabilitat de Protegir és en certa mesura una concreció de la Protecció de Civils amb més èxit pel que fa a la seva conceptualització.

En definitiva, malgrat que en sentit estricte la Responsabilitat de Protegir no afegeix noves obligacions a les ja pre-existents, sinó que beu i reforça els principis del dret internacional humanitari, dels drets humans i del dret dels refugiats, es tracta d'una conceptualització que contribueix a donar molta més visibilitat a aquestes situacions i a subratllar el deure d'evitar que succeeixin i el deure d'actuar per a aturar la comissió d'aquest tipus de crims atroços. I per això m'atreveixo a afirmar que la Responsabilitat de Protegir s'ha configurat com un instrument que pot millorar el compliment de les obligacions legals existents i augmentar així la protecció de les poblacions davant d'aquests quatre crims, tot i els reptes pendents que té, que ni són pocs ni són petits.

Entre la inacció a casos com el de Síria i l'acció militar sense l'autorització del Consell de Seguretat com el de Kosovo se situa el dilema no resolt: ¿què dificulta aturar per exemple un genocidi? ¿El dret internacional, que estableix que l'ús de la força està permès només en legítima defensa o si l'autoritza el Consell de Seguretat en base a què la situació constitueix una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals? ¿o la manca de voluntat política dels estats, que fan dependre les seves decisions de si tenen o no

interessos propis en aquell territori i la regió? La solució al dilema segurament passa per dos aspectes: d'una banda, fer complir el dret internacional humanitari per part dels estats i grups en conflicte. I, d'una altra, per vincular la reforma del Consell de Seguretat i la limitació del dret de vet en els casos on la comissió de crims contra la humanitat, crims de guerra, genocidi o neteja ètnica amb l'establiment d'uns criteris i unes línies mestres sobre el quan i el com es pot usar la força per a la protecció de la població. Però en tot cas segur que passa per evitar arribar a aquest tipus de situacions i per tant fer èmfasi i disposar de recursos per a la prevenció.

BIBLIOGRAFIA

Llibres i capítols en llibres

- BAQUÉS, Josep. *La teoría de la guerra justa. Una propuesta de sistematización del ius ad bellum*. Thomson-Aranzadi: Pamplona, 2007
- BARBÉ, Ester. *Relaciones Internacionales*. Tecnos Madrid 1995
- BEAUCHAMP, Sylvain. Humanitarian Space in Search of a New Home. A PERRIN, Benjamin (ed). *Modern Warfare: Armed Groups, Private Militaries and Humanitarian Organizations, and the Law*. Vancouver: University of British Columbia Press, 2012
- BECK, Ulrich. *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós, 2005
- BELLAMY, Alex J. *Responsibility to Protect: the Global Effort to End Mass Atrocities*. Cambridge: Polity Press, 2009
- BELLAMY, Alex. *Just Wars: From Cicero to Iraq*. Cambridge, UK: Polity, 2006
- BETTATI, M.; KOUCHNER, B. et al.; *Le devoir d'ingérence: Peut-on les laisser mourir?*, Paris: Ed. Denoël, 1987
- BETTATI, M. «L'accès aux victimes: droit d'ingérence ou droit d'assistance?», a *Le droit face aux crises humanitaires*, Vol. II, Comisión Europea, Luxemburgo, 1995
- BETTATI, Mario. *Le droit d'ingérence. Mutation de l'Ordre International*. Paris: Odile-Jacob, 1996
- BHATIA, Michael V. (2003). *War and Intervention: Issues for Contemporary Peace Operations*. Kumarian Press, Inc: Bloomfield
- BONET, Jordi. El costum internacional. A ABELLÁN HONRUBIA, Victoria (dir.) PONS RÀFOLS, Xavier; SAURA ESTAPÀ, Jaume (coords.) *Nocions bàsiques de Dret Internacional Públic per a les diplomatures de ciències empresarials i de gestió i administració pública*. Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona, 2005
- CALL, C. *Why peace fails. The causes and prevention of civil war recurrence*. Georgetown University Press. Whashington, DC. 2012
- CARDONA LLORENS, J. La “externalización”/“privatización” del uso de la fuerza por las Naciones Unidas. A *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*. Volum I. Universidad de Sevilla, 2005
- CRAWFORD, Neta. The slippery slope to preventive war. A *Ethics & International Affairs*, 17 (1). 2003
- DENG, Francis M. (et al.). *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Brookings Institution Press: Washington D.C., 1996
- EVANS, Gareth. *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All*. Brookings Institute Press: Washington D.C., 2008
- FERRAJOLI, Luigi. *Razones jurídicas del pacifismo jurídico*. Madrid: Trotta, 2004

- FERRY, F.; Humanitarian action: victims of its own success. A AA.VV.; *The humanitarian decade. Challenges for Humanitarian Assistance in the last decade and into the future, Vol. I – II*. New York: OCHA, 2004
- FINDLAY, T. *The use of force in un peace operations*. Stockholm International Peace Research Institute. Oxford University Press. 2002
- GLEDITSCH, Nils Petter; WALLENSTEEN, Peter; ERIKSSON, Mikael; SOLLENBERG, Margareta; STRAND, Håvard. Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset. *A Journal of Peace Research*, vol. 39, no. 5, 2002, p. 615–637
- GROCIO, Hugo (1925 [1625]). *Del derecho de la guerra y de la paz (4 Vols.)*. Ed. Reus: Madrid
- HAYDEN, Patrick (2005). “Security Beyond The State: Cosmopolitanism, Peace and the Role of Just War Theory”, en EVANS, Mark (ed). *Just War Theory: a Reappraisal*. Edinburgh University Press
- HENCKAERTS, Jean-Marie. Estudio sobre el derecho Internacional humanitario consuetudinario: una contribución a la comprensión y al respeto del derecho de los conflictos armados. Separata de la *International Review of the Red Cross*. Vol. 87. Num 857. Colombia: març de 2005
- HOLT, Victoria; BERKMAN, Tobias. *The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations* (Washington: The Henry L. Stimson Center, 2006)
- KALDOR, Mary. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge, UK: Polity Press, 1999
- LUCK, Edward C. Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect. A BELLAMY, Alex J.; DAVIES, Sara E.; GLANVILLE, Luke. *The Responsibility to Protect and International law*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 13-24.
- MIALL, H.; RAMSBOTHAM, O.; WOODHOUSE, T. *Contemporary Conflict Resolution. The prevention, management and transformation of deadly conflicts*. 3a edició. Cambridge: Polity Press, 2011
- O’CONNELL, Mary-Ellen: “How to Lose a Revolution”. Dins de *The Responsibility to Protect: challenges and opportunities in light of the Libyan intervention*. *Revista e-International Relations*. Novembre 2011, p. 15-18
- PIGRAU SOLÉ, Antoni. *Elementos de derecho internacional penal. Cursos de Derecho Internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 1997*. Universidad del País Vasco, Tecnos, 1998
- PIGRAU SOLÉ, Antoni. *Guerra i Pau: L’evolució del dret Internacional. Materials de Pau i Drets Humans. Document de Treball, 3*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2008
- QUINN, Gregory. The Iraq Conflict. A CRANNA, Michael (ed.). *The True Cost of Conflict*. New York: The New Press, 1994
- RAWLS, John. *El Derecho de Gentes*. Barcelona: Paidós, 2001 (1999)

- RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar. *La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista*. Universidad Autónoma de Madrid, Catarata, 2005
- SINGER, D.; SMALL, M. *The Wages of War, 1816-1965: a Statistical Handbook*, Nova York: Wiley, 1972
- VATTEL, Emer de. *Derecho de gentes o principio de la ley natural aplicados a la conducta y negocios de las naciones y de los soberanos (3 Vols)*. Madrid: Ibarra, 1820 (1758)
- VILANOVA, Pere. El estado i el sistema internacional. P 621-643. A CAMINAL BADIA, Miquel. (ed) *Manual de Ciencia Política*. 3a edició. Tecnos, Madrid, 2007
- VITORIA, Francisco de. *Relecciones De Indis y De Iure Belli*. Washington DC: Unión Panamericana (1963[1539])
- WALZER, Michael. *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, 3rd ed. (New York: Basic Books, 2000)
- WALZER, Michael. *Reflexiones sobre la guerra*. Barcelona: Paidós, 2004
- WEISS, Thomas G. *Humanitarian Intervention*. Polity: Cambridge, 2007
- WHEELER, Nicholas J. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention, a International Society: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford University Press. 2002

Articles a revistes o a la xarxa

- ARBOUR, Louise, 'The responsibility to protect as a duty of care in international law and practice', *Review of International Studies*, 34 (2008), p. 445–58, 445
- BELLAMY, Alex J.: "R2P and the Problem of Regime Change". Dins de *The Responsibility to Protect: challenges and opportunities in light of the Libyan intervention*. *Revista e-International Relations*. Novembre 2011, p.20-24
- BELLAMY, Alex J. (2004) The 'next stage' in peace operations theory? *International Peacekeeping*, 11:1, 17-38, A BELLAMY, Alex J, WILLIAMS, Paul i GRIFFIN, Stuart, *Understanding Peacekeeping*, Cambridge: Polity, 2004.
- BETTATI, M. «Un droit d'ingérence?», *RGDIP*, Tomo 95, n° 3, 1991
- BETTATI, Mario. L'usage de la force par l'ONU, en *Pouvoirs. Revue Française d'études constitutionnelles et politiques*, num. 109. 2004
- BONIFACE, Pascal: Responsabilité de protéger ou ingérence?, a *Le Nouvel Observateur*, 30 març 2011
- BRICMONT, Jean (2007). *Humanitarian Imperialism: Using Human Rights to Sell Wars*. Monthly Review Press: New York.
- BROMESSON, Douglas y FRIBERG, Fernros (2013). "The Feasibility of an expanded regime on the Use of Force: the case of the Responsibility to Protect", en *Journal of International Relations and Development*. Palgrave Journals, 16 (1) pp. 138-166.

- CARRILLO SALCEDO, J.A.; «La asistencia humanitaria en situaciones de conflicto armado», en *La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Cruz Roja España, Sevilla, 1997, pp. 127-159;
- CHOMSKY, Noam; "Simple Truths, Hard Problems: Some Thoughts on Terror, Justice, and Selfdefence", *Philosophy*, 80 (2005): 5-28, pp. 5-7.
- CHOMSKY, Noam (2008). "Humanitarian Imperialism: The new Doctrine of Imperial Right", en *Monthly Review*, 60 (4), MR Press: New York, pp. 22-50.
- CONTARINO, Michael; NEGRÓN-GONZALES, Melinda i T. MASON, Kevin. The International Criminal Court and Consolidation of the Responsibility to Protect as an International Norm. *Brill's Journal Global Responsibility to Protect*, Volume 4, Issue 3, pages 275 – 308. 2012. Holanda
- ERCAN YILMAZ, Muzaffer (2006). "Resolving Internal Conflicts in the Post-Cold War Era: Is Peacekeeping Enough?", en *Journal of Economic and Social Research*, 8 (2), Cornell University, pp. 27-42.
- FARAH, D. "Diamonds Help Fill Rebel Group's Arsenal," *Washington Post*, April 17, 2000
- FISAS, Vicenç. "El perfil dels conflictes del segle XXI", 29 de juliol de 2011. Article a la web de l'Escola de Cultura de Pau, Universitat Autònoma de Barcelona
- GIFRA DURALL, Júlia "20 años de operaciones de paz de las naciones unidas como instrumentos de protección humanitaria", document d'opinió publicat per l'Institut Espanyol d'Estudis Estratègics, número 86/2011.
- KALDOR, Mary. A decade of the "War on Terror" and the "Responsibility to Protect": The global debate about military intervention. Al web del *Social Science Research Council*, setembre 2011
- KELSEN, Hans. Teoría del Derecho internacional consuetudinario. A *Revista de Derecho Comparado de la Universidad Nacional Autónoma de México*, núm. 21, setembre-desembre 1974
- KOK-CHOR TAN, "The Duty to Protect", in *Nomos XLVII: Humanitarian Intervention*, ed. T. Nardin and M. Williams (New York: New York University, 2006), 84-116, p. 85
- KRISCH, Nico "International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order", *The European Journal of International Law*, 16, no. 3 (2005): 369-408, esp. pp. 393-5, 407.
- LACINA, Bethany; GLEDITSCH, Nils Petter. Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths. *A European Journal of Population* 21(2-3), 2005
- LUCK, E.: "A response", *Global responsibility to protect*, 2010, vol. 2, p. 183.
- MUELLER, John. War has almost ceased to exist. An assessment. *A Political Science Quarterly*. Vol. 124, num. 2. 2009
- OBOOKATA, Tom. Trafficking of Human Beings as a Crime against Humanity: Some Implications for the International Legal System. *The International and Comparative Law Quarterly* Vol. 54, No. 2 (abril 2005).

- PETTERSSON, Therése; WALLENSTEEN. Armed Conflicts, 1946-2014. A *Journal of Peace Research Journal of Peace Research* vol. 52 no. 4, 2015
- PUGH, Michael. Peacekeeping and critical theory, a *International Peacekeeping*, 11:1, 2004
- REAGAN, Ronald. Letter of Transmittal. Agora: The U.S. Decision Not to Ratify Protocol I to the Geneva Conventions on the Protection of War Victims. A *American Journal of International Law* num. 81. 1987
- REMIRO BROTONS, A. El derecho internacional humanitario/los crímenes internacionales”. A *Derecho Internacional. Capítol XXX*, Ed. Tirant lo Blanch, Madrid, 2007
- ROBERTS, Adam; Lives and Statistics: Are 90% of War Victims Civilians? A *Survival: Global Politics and Strategy. Volume 52, Issue 3*. 2010
- ROBERTS, Adam; The So-Called 'Right' of Humanitarian Intervention A Yearbook of International Humanitarian Law, 3, no. 3 (2000): 3-51, pp. 15-18;
- SPAGAT, Michael; MACK, Andrew ; COOPER, Tara; KREUTZ, Joakim. Estimating War Deaths: An Arena of Contestation. *Journal of Conflict Resolution. Desembre 2009. Vol. 53. Num. 6*
- STARK, Alex. Introduction. A A Bellamy, Alex J; Davies, Sara E i Glanville, Luke (ed) “The Responsibility to Protect and International Law”. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden, Boston, 2011. P.4-6.
- STROMSETH, Jane E. “Iraq’s repression of its civilian population: collective responses and cotinuing challenges” a *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts. Council on Foreign Relations*, 1993
- THAKUR, Ramesh: “R2P, Libya and International Politics as the Struggle for Competing Normative Architectures”, a *e-International Relations*, 7 Sept. 2011
- THE STANLEY FOUNDATION. Let’s make 2012 the “Year of Prevention”. An excerpt of remarks by the UN secretary-general at “R2P: The Next Decade,” a conference held in January by the Stanley Foundation, the Carnegie Corporation of NY, and the MacArthur Foundation.
- WARD, Lee; Toward a New Paradigm for Humanitarian Intervention, Public Policy No. 50, 2007, p. 5
- WEISS, Thomas G. Whither R2P? A *The Responsibility to Protect. Challenges and opportunities in light of the Lybian intervention. E-International Relations*. Oxford: Novembre 2011
- WELSH, Jennifer. "Introduction", a WELSH, Jennifer (ed.) *Humanitarian Intervention and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2004

Resolucions del Consell de Seguretat

- S/RES/82 del 25 de juny de 1950
 S/RES/83 de 27 de juny de 1950
 S/RES/143 de 14 de juliol de 1960
 S/RES/161, 21 de febrer de 1961
 S/RES/169, 24 de novembre de 1961

S/RES/216 de 12 de novembre de 1965
S/RES/217 de 20 de novembre de 1965
S/RES/221, de 9 d'abril de 1966
S/RES/303, 25 d'agost de 1972
S/RES/660 del 2 d'agost de 1990
S/RES/661, 6 d'agost de 1990
S/RES/665, 25 d'agost de 1990
S/RES/678 el 29 de novembre de 1990
S/RES/688, del 5 d'abril de 1991
S/RES/689 del 9 d'abril de 1991
S/RES/713, del 25 setembre de 1991
S/RES/721, de 27 de novembre de 1991
S/RES/733, del 23 de gener de 1992
S/RES/743, 27 de febrer de 1992
S/RES/751, del 24 d'abril de 1992
S/RES/767 del 27 de juliol de 1992
S/RES/770 del 13 d'agost de 1992
S/RES/771, del 13 d'agost de 1992
S/RES/775 del 28 d'agost de 1992
S/RES/776 el 14 de setembre de 1992
S/RES/777, del 22 de setembre de 1992
S/RES/780 del 6 d'octubre de 1992
S/RES/781 del 9 d'octubre de 1992
S/RES/787, del 16 de novembre de 1992
S/RES/788, del 19 de novembre de 1992
S/RES/794, de 3 de desembre de 1992
S/RES/806 del 5 de febrer de 1993
S/RES/807, del 19 de febrer de 1993
S/RES/808, del 22 de febrer de 1993
S/RES/814, del 26 de març de 1993
S/RES/816, del 31 de març de 1993
S/RES/819, de 16 d'abril de 1993
S/RES/824, de 6 de maig de 1993
S/RES/836 de 4 de juny de 1993
S/RES/837, del 6 de juny de 1993
S/RES/844, del 18 de juny de 1993
S/RES/866, del 22 de setembre de 1993
S/RES/872 del 5 d'octubre de 1993
S/RES/885, del 16 de novembre de 1993
S/RES/897, 4 de febrer de 1994
S/RES/913, del 22 d'abril de 1994
S/RES/923 del 31 de maig de 1994
S/RES/929 del 22 de juny de 1994
S/RES/940 del 31 de juliol de 1994
S/RES/946 del 30 de setembre de 1994
S/RES/1031 del 15 de desembre de 1995
S/RES/1080, del 15 de novembre de 1996
S/RES/1132, del 8 d'octubre de 1997
S/RES/1160, el 31 de març de 1998
S/RES/1170, del 28 de maig de 1998
S/RES/1181, del 13 de juliol de 1998
S/RES/1196, del 16 de setembre de 1998
S/RES/1197, del 18 de setembre de 1998
S/RES/1199, del 23 de setembre de 1998
S/RES/1209, del 19 de novembre de 1998

S/RES/1244, del 10 de juny de 1999
S/RES/1246, de l'11 de juny de 1999
S/RES/1261, del 25 d'agost de 1999;
S/RES/1264, del 15 de setembre de 1999
S/RES/1265, del 17 de setembre de 1999
S/RES/1270, del 22 d'octubre de 1999
S/RES/1272 del 25 d'octubre de 1999
S/RES/1289, del 7 de febrer del 2000
S/RES/1291, del 24 de febrer de 2000
S/RES/1296, del 19 d'abril del 2000
S/RES/1305 del 21 de juny de 2000
S/RES/1314, de l'11 d'agost del 2000
S/RES/1318, 7 de setembre de 2000
S/RES/1325, del 31 d'octubre del 2000
S/RES/1327, 13 de novembre de 2000
S/RES/1336, 30 d'agost de 2001
S/RES/1379, del 20 novembre de 2001
S/RES/1386, del 20 de desembre de 2001
S/RES/1464, del 4 de febrer del 2003
S/RES/1484, del 30 de maig de 2003
S/RES/1493 del 28 de juliol de 2003
S/RES/1497, de l'1 d'agost de 2003
S/RES/1528, del 27 de febrer de 2004
S/RES/1533 del 12 de març de 2004
S/RES/1545, el 21 de maig de 2004
S/RES/1565 de l'1 d'octubre de 2004
S/RES/1574, de 19 de novembre de 2004
S/RES/1590, del 24 de març de 2005
S/RES/1592, del 30 de març de 2005
S/RES/1612, del 26 de juliol de 2005
S/RES/1625, 14 de setembre de 2005
S/RES/1631, del 17 d'octubre de 2005
S/RES/1653 de 27 de gener de 2006
S/RES/1671 del 25 d'abril de 2006
S/RES/1674, 28 d'abril del 2006
S/RES/1701, 11 d'agost de 2006
S/RES/1704, 25 d'agost de 2006
S/RES/1706 del 31 d'agost de 2006
S/RES/1739, del 10 de gener de 2007
S/RES/1744 del 20 de febrer de 2007
S/RES/1769 del 31 de juliol de 2007
S/RES/1778, del 25 de setembre de 2007
S/RES/1794 del 21 de desembre de 2007
S/RES/1795 del 15 de gener de 2008
S/RES/1801, del 20 de febrer de 2008
S/RES/1820, del 19 de juny de 2008
S/RES/1826 del 29 de gener de 2009
S/RES/1828 del 31 de juliol de 2008
S/RES/1831 del 19 d'agost del 2008
S/RES/1843, del 20 de novembre de 2008
S/RES/1856 del 22 de desembre de 2008
S/RES/1861 del 14 de novembre de 2009
S/RES/1863 del 16 de gener del 2009
S/RES/1872 del 26 de maig de 2009
S/RES/1880 del 30 de juliol de 2009

S/RES/1881 del 30 de juliol de 2009
S/RES/1884, de 27 d'agost de 2009
S/RES/1894, 11 de novembre de 2009
S/RES/1906, de 23 de desembre de 2009
S/RES/1910 del 28 de gener de 2010
S/RES/1911 del 28 de gener de 2010
S/RES/1913, 12 març de 2010
S/RES/1922 del 12 de maig de 2010
S/RES/1924, del 27 de maig de 2010
S/RES/1925, de 28 de maig de 2010
S/RES/1933 del 30 de juny de 2010
S/RES/1935 del 30 de juliol de 2010
S/RES/1962 del 20 de desembre de 2010
S/RES/1964 del 22 de desembre de 2010
S/RES/1967 del 19 de gener de 2011
S/RES/1970, del 26 de febrer de 2011
S/RES/1973, del 17 de març de 2011
S/RES/1975, 30 de març 2011
S/RES/1981 del 13 de maig de 2011
S/RES/1990 de 27 de juny de 2011
S/RES/1991 del 28 de juny de 2011
S/RES/1996 del 8 de juliol de 2011
S/RES/2000 del 27 de juliol del 2011
S/RES/2003 del 29 de juliol de 2011
S/RES/2010 del 30 de setembre de 2011
S/RES/2036, del 22 de febrer 2012
S/RES/2041, del 22 març 2012
S/RES/2053 de 7 de juny del 2012
S/RES/2057 del 5 de juliol de 2012
S/RES/2062 del 26 de juliol de 2012
S/RES/2069 del 9 d'octubre de 2012
S/RES/2085, del 19 de desembre de 2012
S/RES/2090 del 13 de febrer de 2013
S/RES/2093 del 6 de març de 2013
S/RES/2098, de 28 de març de 2013
S/RES/2100, del 25 d'abril de 2013
S/RES/2109, de l'11 de juliol de 2013
S/RES/2116, de 18 de setembre de 2013
S/RES/2117, 26 de setembre de 2013
S/RES/2121 del 10 d'octubre de 2013
S/RES/2127 del 5 de desembre de 2013
S/RES/2134 del 28 de gener de 2014
S/RES/2147 de 28 de març de 2014
S/RES/2149 del 10 d'abril de 2014
S/RES/2150 del 16 d'abril de 2014
S/RES/2155, del 27 de maig de 2014
S/RES/2164, del 25 juny de 2014
S/RES/2170 del 15 d'agost de 2014
S/RES/2171 del 21 d'agost de 2014
S/RES/2185 del 20 de novembre
S/RES/2196 del 22 de gener de 2015
S/RES/2204, de 24 de febrer de 2015
S/RES/2211, 26 de març del 2015
S/RES/2211, 26 de març del 2015
S/RES/2217 del 28 d'abril del 2015

S/RES/2220, del 22 de maig de 2015
S/RES/2228, del 29 de juny de 2015

Convenis de Ginebra de 1949 i Protocols Addicionals

I Conveni de Ginebra per Alleujar la Sort que Corren els Ferits i Malalts de les Forces Armades en Campanya

II Conveni de Ginebra per Alleujar la Sort que Corren els Ferits, els Malalts i els Nàufrags de les Forces Armades a la Mar

III Conveni de Ginebra relatiu al tracte adient als presoners de guerra

IV Conveni de Ginebra relatiu a la protecció deguda a les persones civils en temps de guerra

Protocol Addicional I relatiu a la protecció de les víctimes dels conflictes armats internacionals, de 1977

Protocol Addicional II relatiu a la protecció de les víctimes dels conflictes armats sense caràcter internacional, 1977

Protocol Addicional III relatiu a l'aprovació d'un símbol distintiu addicional, 2005

Informes del Secretari General

An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. A/47/277 - S/24111, 17 juny 1992

In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all, adoptat el 21 de març del 2005 (A/59/2005) per l'Assemblea General de Nacions Unides.

Informe S/24540 sobre la situació a Bòsnia i Hercegovina, 10 de setembre de 1992

Informe S/25123 del 18 de gener de 1993

Informe S/25354, del 3 de març de 1993

Informe sobre la prevenció de conflictes armats (A/55/985 - S/2001/574) 7 de juny del 2001

Informe sobre la protecció de civils als conflictes armats (S/1999/957)

Informe sobre la protecció de civils als conflictes armats (S/1999/957)

Informe sobre la protecció de civils als conflictes armats (S/2001/331)

Informe sobre la protecció de civils als conflictes armats (S/2001/331)

Informe sobre la protecció de civils als conflictes armats (S/2001/331)

Informe sobre la protecció de civils als conflictes armats (S/2013/689)

Informe sobre la protecció de civils als conflictes armats (S/2013/689)

Informe sobre la protecció de la població civil als conflictes (S/2015/453)

Informe sobre la protecció de la població civil en els conflictes armats (S/2013/689)

Informe sobre la protecció de la població civil en els conflictes armats (S/2015/453)

Informe sobre la Responsabilitat de Protegir, 2009. Implementing the responsibility to protect. Adoptat per l'Assemblea General. A/63/677. 12 gener 2009.

Informe sobre la Responsabilitat de Protegir, 2010. Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect. Adoptat per l'Assemblea General. A/64/864, 14 juliol 2010

Informe sobre la Responsabilitat de Protegir, 2011. The Role of Regional and Sub-Regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect. Adoptat per l'Assemblea General. A/65/877 – S/2011/393, 27 juny 2011

Informe sobre la Responsabilitat de Protegir, 2012. Timely and Decisive Response. Adoptat per l'Assemblea General. A/64/874 – S/2012/578, 25 juliol 2012

Informe sobre la Responsabilitat de Protegir, 2013. State responsibility and prevention. Adoptat per l'Assemblea General. A/67/929 – S/2013/399, 9 juliol 2013

Informe sobre la Responsabilitat de Protegir, 2014. Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect. Adoptat per l'Assemblea General. A/68/947 – S/2014/449, 11 juliol 2014

Informe sobre la Responsabilitat de Protegir, 2015. A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect. Adoptat per l'Assemblea General. A/69/981 – S/2015/500, 13 juliol 2015

Informe sobre les causes dels conflictes i la promoció d'una pau duradora i un desenvolupament sostenible a l'Àfrica (S/1998/318) 13 d'abril de 1998:

Informe sobre les causes dels conflictes i la promoció d'una pau duradora i un desenvolupament sostenible a l'Àfrica (S/1998/318). 13 d'abril de 1998

Informe sobre les propostes de la resolució 1625 sobre prevenció de conflictes (S/2008/18). 14 de gener del 2008

Millorant la preparació per a la prevenció de conflictes i el manteniment de la pau a l'Àfrica (A/50/711, S/1995/911) novembre 1995

Supplement to An Agenda for peace. A/50/60 - S/1995/1, 25 gener 1995

Supplement to An Agenda for peace. A/50/60 - S/1995/1, 25 gener 1995

The fall of Srebrenica 15 de novembre de 1999,

We the Peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century. Adoptat per l'Assemblea General el 27 març del 2000. A/54/2000. (Traducció pròpia)

Altres informes

ALT COMISSIONAT DE LES NACIONS UNIDES PELS REFUGIATS (ACNUR-UNHCR). *La situación de los Refugiados en el mundo, 2000. Cincuenta años de acción humanitaria. Guerra y acción humanitaria: Iraq i los balcanes. Icaria, Barcelona, 2000*

ALT COMISSIONAT DE LES NACIONS UNIDES PELS REFUGIATS (ACNUR-UNHCR). *World at War. Global Trends. Forced Displacement in 2014*

Alta Comissària pels Drets Humans. Informe sobre la situació dels drets humans a Síria, 18 d'agost de 2011

CARNEGIE COMMISSION ON PREVENTING DEADLY CONFLICT. *Preventing Deadly Conflict: Final Report*. Washington, DC, 1997

COMISSIÓ INDEPENDENT SOBRE AFERS HUMANITARIS INTERNACIONALS - INDEPENDENT COMMISSION ON INTERNATIONAL HUMANITARIAN ISSUES, Report: *Winning the Human Race?* Zed Books Ltd, London/New Jersey, 1988

Departament d'Operacions de Manteniment de la Pau (UN DPKO) "*United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines*", Nova York, 2008, també coneguda com la Doctrina Capstone

Departament d'Operacions de Manteniment de la Pau (UN DPKO) i Departament de Recolzament sobre el Terreny (UN DFS) "*A new partnership agenda, charting a new horizon for UN peacekeeping*", Nova York, 2009

Document Final de la Cimera Mundial de Nacions Unides del 2005 A/RES/60/1, 16 setembre

Elements for a possible EU Statement Informal GA discussion on "Responsibility while protecting" hosted by the Permanent Mission of Brazil in the presence of the Minister of External Relations Patriota New York, 21 February 2012

ESCOLA DE CULTURA DE PAU. *Alerta! Informe sobre conflictes, drets humans i construcció de la pau*. Universitat Autònoma de Barcelona: 2015

GRUP D'ALT NIVELL DEL SECRETARI GENERAL SOBRE AMENACES, REPTES I CANVIS. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. A/59/565, 2 de desembre 2004

Grup Independent d'Alt Nivell sobre les Operacions de Pau creat l'octubre del 2014 pel Secretari General; *Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people* "", publicat el 17 de juny de 2015. A/70/95-S/2015/446

INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO. *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*. Oxford University Press, 2000

Informe de la Comissió Independent d'Investigació sobre les mesures adoptades per les Nacions Unides durant el genocidi de 1994 a Ruanda S/1999/1257, 15 de desembre de 1999

Informe del Grup d'Alt Nivell sobre les Operacions de Pau de Nacions Unides, 21 agost 2000. A/55/305 - S/2000/809. També conegut com l'Informe Brahimi

Informe del Departament d'Operacions de Manteniment de la Pau (UN DPKO) "*United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines*", Nova York, 2008, també coneguda com la Doctrina Capstone.

Informe sobre Desenvolupament Humà del Programa de Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD) el 1994 PNUD. *Human Development Report 1994*. Oxford University Press, 1994

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSABILITY TO PROTECT (ICRtoP). Informal discussion on the "Responsability to Protect". Disponible a internet: http://responsibilitytoprotect.org/ICRtoP%20Statement%20for%20Informal%20Discussion%20on%20RwP_21%20February.pdf

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSABILITY TO PROTECT (ICRtoP). UN General Assembly Dialogue on the Responsibility to Protect: Timely and decisive response.

Disponible a internet: <http://responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/4331-un-general-assembly-dialogue-on-the-report-of-the-secretary-general-on-th>

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSABILITY TO PROTECT (ICRtoP). *Implementing the Responsibility to Protect. The 2009 General Assembly Debate: An Assessment.* 1 de setembre de 2009. Disponible a internet: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/2522-report-by-the-global-centre-for-r2p-the-2009-general-assembly-debate-an-assessment->

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). *The Responsibility to Protect.* Ottawa: International Development Research Centre, 2001. Disponible a internet: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> i <http://www.iciss.ca/report-en.asp>.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). *Research, bibliography, background Supplementary volume.* International Development Research Centre. Canadà, 2001

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. *Draft Additional Protocols to the Geneva Conventions of August 12, 1949, Commentary.* Ginebra, octubre 1973
Oficina de Prevenció de Genocidi i de la Responsabilitat de Protegir. *Framework of Analysis for Atrocity Crimes. A tool for prevention.* United Nations, 2014

ORGANITZACIÓ PER LA COOPERACIÓ I EL DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC. *Migration Policy Debates. Num7.* Setembre 2015

Protocol per prevenir, suprimir i castigar el tràfic de persones, especialment de dones i nens. Nacions Unides, Palerm, Itàlia, 2000.

Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. A more secure world: Our shared responsibility. United Nations: 2004.

Report of the Panel on United Nations Peace Operations (2000)

Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept. Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General. A/66/551-S/2011/701

Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights from the United Nations High Commissioner for Human Rights. Resolució 1999/2 de 20 d'agost de 1999, sobre la violació dels drets humans i les llibertats fonamentals a tots els països

Uniting our strengths: Enhancing United Nations support for the rule of law. S/2006/980, 14 de desembre de 2006

Altra documentació del Consell de Seguretat

S/10416 de 4 de desembre de 1971

S/10423 de 5 de desembre de 1971

S/10771 de 25 d'agost del 1972

S/13027, el 15 de gener de 1979

S/1994/674, 27 de maig de 1994

S/1999/1257, del 16 de desembre de 1999

S/2004/567, del 12 de juliol de 2004

S/2008/186 de 7 d'abril de 2008

S/2011/552 de 26 d'agost de 2011

S/22133 de 22 de gener de 1991

S/22133, nota del President del Consell de Seguretat, 22 de gener de 1991

S/23500. Declaració del President del Consell de Seguretat del 31 de gener de 1992

S/PV.5617 de 10 de gener de 2007

S/PV/ 1606 de 4 de desembre de 1971

The Repertoire of the practice of the Security Council. Disponible a internet:
<http://www.un.org/en/sc/repertoire/actions.shtml#rel4>

PRST/2007/22. Declaració de la presidència del Consell de Seguretat del 25 de juny del 2007

PRST/2007/31. Declaració de la presidència del Consell de Seguretat del 28 d'agost del 2007

PRST/2009/8 de 21 d'abril de 2009

Resolucions de l'Assemblea General

A/377 (V) Resolució de l'Assemblea General del 3 de novembre de 1950, coneguda com Unitat pro-Pau

A/RES/25/2625. Declaració sobre els principis de dret internacional relatius a les relacions d'amistat i a la cooperació entre els estats de conformitat amb la Carta de les Nacions Unides. 24 d'octubre de 1970

A/RES/24/3314. Definició d'agressió. 14 de desembre de 1974

A/RES/44/240 el 29 de desembre de 1989

A/48/322 de 19 d'agost de 1993

A/RES 63/308, 14 de setembre de 2009

A/RES/66/176, de 23 de febrer de 2012

A/RES/66/253, de 7 d'agost de 2012

Resolucions del Consell de Drets Humans

A/HRC/RES/S-16/1 de 4 de maig de 2011

A/HRC/RES/S-18/1, de 2 de desembre de 2011

A/HRC/RES/S-19/1, de 4 de juny 2012

Documents de la Unió Africana

Acta Constitutiva de la Unió Africana, 11 juliol 2000

The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations (també anomenada *Ezulwini Consensus*), adoptada per la Unió Africana el 8 de març de 2005 a Addis Ababa, Etiòpia

Documents de la Cort Internacional de Justícia

Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgmet, ICJ 1970

Sentència de la Cort Internacional de Justícia al cas de Bòsnia–Herzegovina contra Serbia el 14 de febrer de 2007

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Judgment of 27 June 1986

Documents dels Tribunals Penals Internacionals

TPIR Fiscalia contra Akayesu, cas núm. ICTR-96-4-T, Judici, 2 d'octubre de 1998

TPIY Fiscalia contra Furundzija, cas núm IT-95-17/1, Judici, 10 de desembre de 1998

TPIY Fiscalia contra Kunarac, cas Kovac i Vukovic, núm IT-96-23T, Judici, 22 de febrer de 2001

TPIY Judici de la Fiscalia contra Radislav Krstic – IT-98-33 (2001) TPIY-8 (2 d'agost de 2001)

TPIY Sentència d'apelació del cas de la Fiscalia contra Radislav Krstic – IT-98-33 (2004) TPIY (19 d'abril de 2004)