
LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: DE LA LEGITIMACIÓN DEL USO DE LA FUERZA A LA RESPONSABILIDAD DE PREVENIR

ENCARNACIÓN FERNÁNDEZ RUIZ GÁLVEZ

SUMARIO. I. *Introducción* II. *Francisco de Vitoria: El deber de solidaridad universal, cooperación internacional y autorización del uso de la fuerza.* III. *La responsabilidad de proteger como responsabilidad de prevenir.* IV. *El reto de la prevención sistémica.*

Resumen: Es una cuestión muy debatida la de si la llamada intervención humanitaria (replanteada en el Derecho internacional contemporáneo como responsabilidad de proteger) constituye un supuesto de uso legítimo de la fuerza. Sin negar que, en situaciones límite, puede admitirse la legitimidad del recurso a la fuerza armada para proteger a las poblaciones en peligro, el objetivo del trabajo es defender la necesidad de profundizar en la responsabilidad de prevenir como alternativa al uso de la fuerza

y, en su caso, como condición de legitimidad de este último. Y se argumenta que esta tesis es coherente con los orígenes doctrinales de la figura en el pensamiento de Francisco de Vitoria y con su reformulación actual como responsabilidad de proteger.

Palabras clave: Francisco de Vitoria, responsabilidad de prevenir, responsabilidad de proteger.

Abstract: It is a question particularly debated whether the so-called humanitarian intervention (re-invoked in contemporary international law as a responsibility to protect) constitutes an assumption of legitimate use of force. Without denying that, in extreme situations, the legitimacy of using armed force to protect populations at risk can be admitted, the paper defends the need to deepen the responsibility to prevent as an alternative to the use of force and, where appropriate, as a condition of legitimacy of the latter. And it is argued that this thesis is consistent with the doctrinal origins of the humanitarian intervention in the thought of Francisco de Vitoria and with its current reformulation as a responsibility to protect.

Keywords: Francisco de Vitoria, responsibility to prevent, responsibility to protect.

I. INTRODUCCIÓN

El carácter del Derecho como no violencia implica una distinción fundamental entre fuerza y violencia. Para Ballesteros la violencia consistiría en “la negación del respeto debido a una persona o a una regla”. En cambio, el empleo de la fuerza puede estar legitimado, y por tanto no ser constitutivo de violencia, “por razones de defensa de la paz, o por conveniencia de la propia persona coaccionada” (Ballesteros, 2006, p. 17). En consecuencia, el uso legítimo de la fuerza para hacer valer el Derecho y asegurar el respeto a las personas, a su dignidad y a sus derechos, sería plenamente compatible con el carácter del Derecho como no violencia, e incluso aparecería como una exigencia ineludible para garantizar la primacía del Derecho sobre la violencia. En este marco se sitúa el debate, que tiene una larga tradición doctrinal que se remonta por lo menos a Francisco de Vitoria y que algunos retrotraen incluso a San Agustín, en torno a si la llamada intervención humanitaria (replanteada en el Derecho internacional contemporáneo como responsabilidad de proteger) constituye un supuesto de uso legítimo de la fuerza.

Sin negar que, en situaciones límite, puede admitirse la legitimidad del recurso a la fuerza armada para proteger a las poblaciones en peligro, el objetivo del trabajo es defender la necesidad de profundizar en la responsabilidad de prevenir como alternativa al uso de la fuerza y, en su caso, como condición de legitimidad de este último. Y se argumenta que esta tesis es coherente con los orígenes doctrinales de la figura y con su reformulación actual como responsabilidad de proteger.

II. FRANCISCO DE VITORIA: EL DEBER DE SOLIDARIDAD UNIVERSAL, COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y AUTORIZACIÓN DEL USO DE LA FUERZA

Los orígenes doctrinales de la noción de intervención humanitaria y las bases para su fundamentación filosófica se encuentran en la tradición universalista no individualista, de raíces estoicas

y cristianas, que alcanza su formulación más acabada en la obra de Francisco de Vitoria. Precisamente, este autor fue el primero que planteó la idea de la intervención humanitaria, aunque la expresión como tal es muy posterior, pues comenzó a emplearse en el siglo XIX a fin de justificar las intervenciones de las potencias europeas para proteger a los pueblos (predominantemente cristianos) oprimidos por el Imperio otomano.

De acuerdo con esta tradición universalista no individualista, con la que entronca inequívocamente el pensamiento de Jesús Ballesteros (2001, pp.110ss), cada ser humano es en sí mismo un valor absoluto, es acreedor de un respeto incondicionado, debe ser tratado siempre como un fin y nunca solo como un medio y, por lo tanto, no puede ser sacrificado a los intereses de otros o de la colectividad; pero al mismo tiempo se reconoce y se subraya que cada persona no está separada de las demás, sino que los seres humanos estamos ligados, vinculados, unidos los unos a los otros. La sociabilidad natural, o lo que es lo mismo, la alteridad como rasgo ontológico humano (Ballesteros, 2001, 125ss.) genera unos vínculos de interdependencia entre los seres humanos.

Para el pensamiento universalista esos vínculos existen no solo con los más cercanos, sino que la sociabilidad humana se desarrolla en círculos concéntricos, que no serían mutuamente excluyentes sino complementarios, y tiene un alcance potencialmente universal. La sociabilidad humana no se reduce a los vínculos sociales que se generan en los diversos grupos de elección y comunidades particulares de pertenencia, incluida la comunidad política. Al lado de esto, y en última instancia, todo ser humano pertenece a la comunidad universal del género humano, entendida esta como una auténtica comunidad y no como un simple agregado de elementos desvinculados entre sí. Como proclama elocuentemente el primer párrafo del Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, todos somos «miembros de la familia humana». Esta pertenencia genera un *vínculo cosmopolita* que nos une con *todos* los seres humanos, del cual dimanar no solo derechos sino también deberes de solidaridad universales.

Vitoria representa la culminación de esta tradición: del pensamiento universalista no individualista para el cual no existe conflicto entre el *vínculo político* en las comunidades políticas particulares y el *vínculo cosmopolita*. El arraigo en las comunidades particulares no excluiría la apertura universal al otro, sino que es compatible con la solidaridad universal, abierta e inclusiva.

La importancia de la obra de Francisco de Vitoria reside en su capacidad para extraer las consecuencias prácticas de esta tradición en un intento de dar respuesta a los grandes desafíos de su tiempo: la crisis del orden político e internacional medieval basado en la supremacía del Imperio y del Papado; la emergencia de los nuevos Estados nacionales fuertes; y el reto que suponía el encuentro con los otros a raíz del descubrimiento, conquista y colonización de América.

Para Vitoria el origen y el fundamento de la comunidad internacional se hallarían en la sociabilidad natural humana (Truyol y Serra, 2008, p. 75) que se extiende más allá de los límites de la propia comunidad política (república perfecta) hasta abarcar la universalidad del género humano (Trujillo, 1997). Su origen no es por tanto contractual como no lo es el de la sociedad política. La naturaleza social permite al hombre unirse formando grupos hasta constituir una *communitas communitatis*, un *totus orbis*, una sociedad universal que está jurídicamente organizada, regida por el Derecho y no solo por el Derecho natural sino también por el *ius gentium*, del que nadie puede sustraerse (Domingo, 2008, p. 62).

El punto de partida de la doctrina internacional de Vitoria es la afirmación de la existencia natural de unas relaciones de convivencia, comunicación e interdependencia entre las gentes, las cuales constituyen una inclinación connatural al ser humano. Este sería un pilar central de su teoría (Aparisi, 2007, pp. 56ss). Además, como destaca Urdanoz (1967, p. 105), “Vitoria presenta esta natural sociabilidad y comunicación a escala mundial no solo como un hecho, sino como una ley y raíz de derechos y deberes, o de las relaciones jurídicas de derecho internacional”. Y así el primer derecho natural es el *ius communicationis* o

derecho a la libre comunicación entre los hombres y los pueblos (Vitoria, 1998, *Sobre los indios*, pp. 129-135), que aparece como el germen del Derecho internacional ya que de él se derivan otra serie de derechos que pertenecen al ámbito del Derecho de gentes: el *ius peregrinandi et degendi*, el *ius commercii*, el *ius occupationis* y el *ius migrandi*. Como consecuencia de esa sociabilidad natural cabe inferir la existencia de una comunidad (originaria) de las naciones. Al respecto Sánchez Hidalgo (2017, pp. 167-168) pone de relieve que la noción vitoriana de orbe va más allá del concepto estoico de *humanitas* como unidad moral del género humano, en la medida en que la idea de orbe refleja una unidad no sólo moral, sino también geográfica y jurídica. El orbe en Vitoria es una realidad física, geográficamente delimitada gracias a los descubrimientos, y jurídica en tanto en cuanto que es el objeto del Derecho natural y además genera un Derecho propio que sería el *ius gentium*.

Así pues la *communitas orbis* aparece como una comunidad natural, política y jurídica en la cual el nexo entre los hombres y los pueblos no es jerárquico, de dominación o de subordinación, pero tampoco es de mera coordinación entre sujetos disgregados entre sí entre los que únicamente caben relaciones contractuales, sino que es un vínculo de integración, de solidaridad, esto es un nexo genuinamente comunitario¹. Esto se pone de manifiesto muy especialmente en las consideraciones de Vitoria sobre el *ius communicationis* que reflejan un claro optimismo antropológico. La amistad entre los hombres –afirma– parece ser de derecho natural². Cita a San Agustín para quien “Cuando se dice amarás a tu prójimo, es evidente que todo hombre es prójimo”³. Apela también al Digesto que afirma que “la naturaleza ha establecido cierto parentesco, como una fuerza entre los hombres”⁴. Y proclama con rotundidad que “no es lobo el hombre para el hombre

¹Aludo a la clásica distinción de Tönnies (1979) entre comunidad (*Gemeinschaft*) y sociedad (*Gesellschaft*), a la que desde Staudinger, Schmalenbach y, sobre todo, Freyer, se añadió un tercer miembro: la *Herrschaft* o dominio (Treves, 1947, p. 64).

²Vitoria, 1998, *Sobre los indios*, p. 131

³*De doctrina Cristiana*, I,30, 32 ML, 34, 31 (Ibid., p. 132).

⁴*Digesto*, I, 1, 3 (Ibid., p. 133).

[...], sino hombre”⁵. En suma, para Vitoria existirían unos vínculos comunitarios, de solidaridad e interdependencia que unen a todos los pueblos y hombres del orbe.

Ahora bien, utilizando la distinción clásica de Durkheim, se trataría no de una solidaridad mecánica basada en la homogeneidad, sino de una solidaridad orgánica basada en la diversidad. En esa línea es importante destacar que Vitoria rechaza el universalismo político medieval, de signo jerárquico y unitario, y lo sustituye por la idea de una comunidad universal plural e igualitaria⁶ y al mismo tiempo cohesionada por los vínculos de la sociabilidad natural y del *ius communicationis*; una familia de pueblos, iguales entre sí, y sometidos a un mismo Derecho de gentes que no sería fruto de la imposición de unos sobre otros, ni del simple pacto *inter partes*, sino que es un Derecho común de la humanidad, cuyos sujetos no son sólo los Estados, sino también los individuos, que deriva del Derecho natural y al mismo tiempo está dotado de positividad.

Dentro de estas coordenadas Vitoria justificó una modalidad de intervención por razón de humanidad y solidaridad en la *Relectio De Indis* en el contexto de los títulos que podrían considerarse «legítimos» para la conquista de América. En el quinto título legítimo Vitoria admite que podría estar justificado el recurso a la guerra para defender a las víctimas de los tiranos y de las leyes inhumanas como las que imponen el sacrificio de víctimas humanas inocentes o el canibalismo. Y lo justifica por el amor al prójimo que impone defender a los inocentes.

Vitoria se refirió por primera vez a la cuestión de las Indias en sus lecciones sobre la Suma Teológica de Santo Tomás del curso 1534-35, donde sostuvo que el supuesto canibalismo de los amerindios le confería al emperador el derecho de ejercer la coerción, pero sólo porque tales pecados contra la naturaleza

⁵Ibid. Fue Plauto quien en su *Asinaria* formuló la frase “*lupus est homo homini, non homo*”. Vitoria la retoma en sentido opuesto, refutando *avant la lettre* el pesimismo antropológico hobbesiano (Pérez Luño, 1992, p.78).

⁶Urdanoz (1967, p. 109) habla de “una comunidad ecuménica, universal, pensada como un nuevo orden internacional formado por Estados cristianos y no cristianos, como los recién descubiertos de América que eran considerados independientes”.

«son perjudiciales para nuestro prójimo» y «la defensa de nuestro prójimo es una legítima preocupación para todos nosotros, incluso para las personas privadas e incluso si implica derramamiento de sangre» (Vitoria, 1991, p. 347). Por tanto un príncipe cristiano puede impedir por la fuerza tales prácticas. Y esta misma línea es la que mantiene en la *Relectio De Indis*.

En estos textos Vitoria apela al precepto moral del amor al prójimo y al deber, también moral, que deriva del anterior, de defender a los inocentes. Esta idea, según la cual el deber de proteger a otros de sufrir un daño es una exigencia de la caridad, procede de Ambrosio de Milán y, desarrollada por Agustín de Hipona, constituye el núcleo originario de la doctrina cristiana de la guerra justa (Fernández, 2013, pp. 34-40). Así pues en este punto la posición de Vitoria enlaza con la tradición anterior. Persiste aquí la huella de la idea agustiniana de la protección del débil y del oprimido como finalidad que puede justificar el recurso a la guerra. Pero al mismo tiempo el planteamiento de Vitoria introduce dos importantes novedades.

La primera de ellas consiste en que Vitoria es capaz de extraer las consecuencias prácticas de la universalidad de ese deber que incluiría no sólo la responsabilidad de proteger a los ciudadanos y de salvaguardar la propia comunidad política (que es la idea que desarrolla ampliamente Agustín), sino también a las víctimas de las injusticias en cualquier lugar del mundo.

Por otra parte, en Vitoria ese deber de proteger a los inocentes no tiene solo carácter moral, sino que adquiere también relevancia jurídica pues encuentra su correlato en los derechos de las víctimas, de manera que existiría una obligación propiamente jurídica de defender a los inocentes. Así pues, la novedad del planteamiento de Vitoria residiría en que su enfoque está basado en los derechos, de modo que puede considerarse que su tesis anticipa el principio, plasmado en el Derecho internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial a partir de la Carta de las Naciones Unidas, de acuerdo con el cual los derechos no son meramente una “cuestión doméstica” de los Estados, sino también una responsabilidad de la comunidad internacional (Ballesteros, 1994, p. 34; Pérez Luño, 2009, p. 67). Es muy significativo de ese

enfoque basado en los derechos, el hecho de que Vitoria considere que los pecados de los bárbaros, y entre ellos la antropofagia, no justificarían la ocupación de sus territorios ni la intervención bélica contra ellos (quinto título ilegítimo). En cambio, la defensa de los derechos de las víctimas sí que justificaría el recurso a la guerra. Además, Vitoria defiende de manera inequívoca la inalienabilidad de los derechos. Sostiene que los españoles pueden defender a los indios de tales ritos inhumanos, aunque “todos los bárbaros consientan en este tipo de leyes y sacrificios y [...] no quieran ser liberados de ellos por los españoles; pues en esto no son dueños de sí mismos, hasta el punto de que puedan entregarse a la muerte a sí mismos o a sus hijos” (Vitoria, 1998, *Sobre los indios*, p. 146). En este supuesto, Vitoria justificaría incluso el cambio de régimen: “si de otra manera no se pueden abolir los sacrílegos ritos, se puede destituir a los señores y establecer un nuevo gobierno” (Vitoria, 1998, *Sobre los indios*, p. 145). No obstante, el cambio de régimen se autoriza no como un fin en sí mismo, sino como un medio necesario para poner fin a la tiranía y a la opresión (Fisher, 2007, p. 106).

Ahora bien, para dar cumplimiento a esa obligación de proteger a los inocentes el uso de la fuerza no sería el único medio, ni tampoco el primordial, ni el preferido por Vitoria, sino solo un último recurso permitido, pero nunca exigido. Así se desprende del texto antes citado en el que declara que «la defensa de nuestro prójimo es una legítima preocupación para todos nosotros [...] incluso si implica derramamiento de sangre» del que puede inferirse que la defensa del prójimo debe llevarse a cabo por múltiples vías y no sólo ni tampoco preferentemente con el uso de la fuerza.

De este modo se resuelve la aparente contradicción que supone invocar un deber como fundamento que justifica la intervención y al mismo tiempo presentar la intervención militar como un derecho/potestad de los príncipes y no como un deber. El deber de proteger a los inocentes va mucho más allá del uso de la fuerza. Este en cambio no es más que una posibilidad, a la que solo cabe recurrir en último extremo y con la máxima prudencia y que en modo alguno puede ser presentada como un deber.

La posición de Vitoria respecto de la fundamentación de la intervención humanitaria parte de la idea de que la común humanidad genera un vínculo universal de solidaridad entre todos los seres humanos. Ahora bien, sobre estas bases, lo que se justifica de una manera directa es el deber de contribuir a la construcción de una paz basada en el respeto de los derechos humanos, mientras que la posibilidad de hacer uso de la fuerza para defender los derechos humanos se justificaría solo de modo indirecto, como un último recurso en casos extremos y excepcionales. Entiendo que esa es realmente la posición mantenida por Vitoria para quien, como ha destacado Angela Aparisi (2015), el derecho a la paz tiene una clara primacía sobre el derecho a la guerra, de manera que la guerra solo se justifica en cuanto este sea el único medio para alcanzar una paz justa. La coherencia con esta fundamentación humanista exigiría ante todo la cooperación internacional en el campo de los derechos humanos y el compromiso de la comunidad internacional con la prevención de los conflictos y las crisis y solo subsidiariamente, en caso de fracaso de los mecanismos mencionados, autorizaría para hacer uso de la fuerza.

La coincidencia con el proyecto diseñado en la Carta de las Naciones Unidas es casi completa. No en vano Vitoria ha sido considerado en muchos aspectos como precursor del Derecho internacional contemporáneo. El mantenimiento de la paz y seguridad internacionales es el propósito primordial de la Organización de las Naciones Unidas (art. 1.1. de la Carta), apareciendo la cooperación internacional en la protección y promoción internacional de los derechos humanos (arts. 1.3., 13, 55 y 56 de la Carta) como una condición para el fortalecimiento de la paz internacional, en la línea de la noción de paz positiva que inspira el sistema de la Carta y que implica una profunda complementariedad e interdependencia recíprocas entre paz y derechos humanos⁷. Al mismo tiempo se prohíbe el uso de la

⁷Esta interpretación puede apoyarse en el art. 1.1. de la Carta en el que el respeto de los principios de la justicia aparece como una condición para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y en el art. 55 según el cual el respeto

fuerza en las relaciones internacionales (art. 2.4 de la Carta) con las únicas excepciones de (i) la legítima defensa (art. 51) y (ii) el sistema de seguridad colectiva del Capítulo VII en caso de quebrantamiento o amenaza a la paz y seguridad internacionales. Ello no obstante, la efectiva puesta en práctica del modelo de orden internacional diseñado por la Carta de Naciones Unidas, en el cual la cooperación internacional es una pieza clave, sigue siendo todavía hoy una cuestión pendiente.

III. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER COMO RESPONSABILIDAD DE PREVENIR

Después de Vitoria la concepción de la comunidad y del Derecho internacionales fue transformándose paulatinamente. Se trata de un auténtico cambio de paradigma: de una visión orgánica y comunitaria del orbe de raíces aristotélicas a una visión societaria del orden internacional. Como ha mostrado recientemente Sánchez Hidalgo, el punto de inflexión se encuentra ya en Suárez en quien “se trasluce ya una concepción pactista de la comunidad internacional y, en tanto, aparece mucho más patente el espíritu societario de la modernidad” (2017, p. 164). Resulta significativo que mientras para Vitoria el primer derecho natural, germen del Derecho internacional, es el *ius communicationis*, para Suárez en cambio el primer principio ético natural, sobre el que descansa el Derecho de gentes en su conjunto, es el *pacta sunt servanda*. No obstante, en Suárez la libertad de las naciones y de los pueblos para arbitrar sus relaciones convencionalmente está sometida a límites pues, al igual que en Vitoria, para el jesuita granadino el Derecho natural preceptivo constituye una barrera

de los derechos humanos aparecería como condición para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones. Más explícita aún aparece la conexión entre paz y derechos humanos en el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos que comienza así: “Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”.

infranqueable. Así, aunque habrá que esperar a Grocio para encontrar un régimen internacional fundado en el individualismo de las naciones, Suárez “deja la reflexión jurídica internacional perfectamente madura para que Grocio la reciba” (Sánchez Hidalgo, 2017, pp. 170-172. Cita de la p. 172).

De Grocio en adelante, el Derecho internacional moderno se vio despojado, de manera progresiva y creciente, de todo arraigo iusnaturalista y comunitario, para quedar reducido al final del proceso a un Derecho estrictamente positivo de mera coordinación entre los Estados, que no hace sino trasladar al ámbito internacional la concepción individualista del Derecho como Derecho de coordinación regulador de las relaciones entre los sujetos, ya sean individuos, o Estados en el caso del Derecho internacional, a través del contrato. En este marco, la intervención humanitaria, reducida a su vertiente militar y desligada del contexto en el que cobraba sentido en el pensamiento de Francisco de Vitoria, se convirtió en una institución residual en el ámbito del Derecho internacional moderno. Y en la primera etapa de las Naciones Unidas prácticamente desapareció del panorama internacional ya que La Carta de la ONU no contempla explícitamente la posibilidad de la intervención humanitaria. Y además tres de los principios básicos del Derecho internacional y, en particular, de la Carta: el de soberanía de los Estados, el de no intervención en los asuntos internos de otros Estados y el de prohibición del uso de la fuerza son barreras contra la intervención.

Sin embargo, el fin de la Guerra Fría trajo consigo la aparición de un nuevo discurso global sobre la igualdad de los seres humanos y la responsabilidad de aliviar el sufrimiento allí donde se produzca, pero sin que hubiera un consenso en cuanto a la intervención militar reabriéndose de este modo el debate en torno a la legitimidad moral, política y jurídica de la denominada intervención humanitaria. Este es el contexto en el que fue gestándose el concepto de la responsabilidad de proteger que cristalizó con el Informe del mismo nombre de diciembre de 2001 de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS, por sus siglas en inglés).

De acuerdo con el Informe de la ICISS las dimensiones de la responsabilidad de proteger serían tres: responsabilidad de prevenir, de reaccionar y de reconstruir. El Informe sobre *La responsabilidad de proteger* estaría preocupado principalmente por el problema de la intervención humanitaria armada (no olvidemos que la intensa polémica internacional en torno a esta cuestión que generó la intervención de Kosovo fue la que motivó la creación de la Comisión y la elaboración del Informe). No obstante, el mérito del Informe de la ICISS habría consistido en enmarcar el debate en un contexto más amplio en el que la intervención armada no consentida se integra dentro de un continuum de medidas que incluyen la prevención, la reconstrucción y también los medios de reacción no militares –medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados previstos en los Capítulos VI y VIII de la Carta, o bien medidas coercitivas previstas en el Capítulo VII (sanciones económicas, político-diplomáticas, jurídicas, etc.)d–, presentando la intervención militar con fines de protección humana tan solo como el último recurso en casos extremos y excepcionales.

Además el Informe sostiene que la prevención es la dimensión más importante de la responsabilidad de proteger. Defiende la necesidad de que la comunidad internacional modifique radicalmente su mentalidad y pase de una “cultura de la reacción” a una “cultura de la prevención” (párr. 3.42), pasando del apoyo retórico a un compromiso tangible con la prevención (párr. 3.1). Asimismo, tanto la prevención como la reconstrucción aparecen en el Informe como condiciones de legitimidad de cualquier posible intervención.

Si bien el Documento Final de la Cumbre de 2005 omitió cualquier referencia a la responsabilidad de reconstruir, la responsabilidad de prevenir ha seguido ocupando un lugar central en el proceso de consolidación del concepto de la responsabilidad de proteger en el ámbito internacional.

Y así de acuerdo con lo acordado por los Estados en la Cumbre Mundial de 2005, la responsabilidad de proteger incluye tres elementos (los denominados tres pilares de la responsabilidad de proteger a los que alude el Informe del Secretario General *Implementing the Responsibility to Protect* de enero de 2009).

El primer pilar consistiría en la responsabilidad primaria que incumbe al Estado de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes de lesa humanidad y de la incitación a los mismos.

El segundo pilar consiste en el compromiso de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a cumplir las obligaciones relativas a la responsabilidad de proteger, a través de la cooperación internacional dirigida en particular a fortalecer la capacidad de los Estados de proteger a su propia población y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos, por ejemplo, a través de misiones civiles internacionales o incluso a través de la asistencia militar internacional al Estado, cuando los crímenes sean cometidos por actores no estatales.

El tercer pilar consiste en la responsabilidad de la comunidad internacional de actuar colectivamente cuando sea evidente que el Estado no protege a su población frente a los cuatro crímenes mencionados. La respuesta de la comunidad internacional a estas crisis humanitarias puede consistir en el empleo de medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados previstos en los Capítulos VI y VIII de la Carta, o bien en la adopción de medidas coercitivas previstas en el Capítulo VII (sanciones económicas, político-diplomáticas, jurídicas, etc., o incluso, en casos extremos y excepcionales, intervención armada).

Así pues, ciertamente la intervención militar, la tradicionalmente denominada intervención humanitaria, no es el único componente de la responsabilidad de proteger, ni siquiera el más importante. La prevención, a través de los pilares uno y dos, e incluso el primer componente del tercer pilar: los medios pacíficos, diplomáticos, humanitarios, etc. Con los que en ocasiones la comunidad internacional puede contribuir a la resolución de las crisis, parecen medios mucho más acordes con el objetivo de proteger a las poblaciones de la violencia masiva que el recurso a la fuerza. Por el contrario, el uso de la fuerza armada aparece sólo como el último recurso. Pero sin duda esta es la cuestión más polémica y controvertida, razón por la cual el debate internacional

se ha polarizado en torno al problema de la intervención militar, quedando un tanto oscurecida la responsabilidad de prevenir.

IV. EL RETO DE LA PREVENCIÓN SISTÉMICA

Por las razones expuestas y ante las dificultades que comporta siempre la intervención armada se hace cada vez más necesario profundizar en las otras vertientes de la responsabilidad de proteger, en particular en la prevención, como expresión de un deber de solidaridad universal.

Las guerras, los conflictos y otras formas de violencia organizada ocasionan graves y masivas violaciones de derechos humanos tal como puede constatare en los conflictos actualmente en curso de Siria, Irak, Libia, Somalia, Sudán del Sur, Región de los Grandes lagos, Nigeria, Afganistán, etc. De ahí la necesidad de que la comunidad internacional asuma como una de sus tareas prioritarias la de prevenir los conflictos. Sin embargo, la responsabilidad de prevenir sigue siendo la gran asignatura pendiente de la comunidad internacional.

Además de las diversas medidas de asistencia internacional que examina el Informe sobre *La responsabilidad de proteger* tanto para la prevención directa (a corto plazo), como para la prevención estructural (a largo plazo, de las causas subyacentes o profundas) de los conflictos⁸, reviste especial importancia la denominada prevención sistémica que parte del reconocimiento de que la mayor parte de las causas de los conflictos son de carácter global o, al menos, presentan conexiones globales. De ahí que todas las medidas de prevención de las causas profundas requieran un serio compromiso no solo de los actores internos sino también de los principales actores del sistema internacional. La prevención sistémica sería, en realidad, un aspecto de la prevención estructural; vendría a ser la vertiente global de la prevención estructural; y consistiría en iniciativas políticas glo-

⁸Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, *La responsabilidad de proteger*, 2001, capítulo 3, "La responsabilidad de prevenir", pp. 21 ss.

bales, en especial normas y regímenes jurídico-internacionales, aplicables a las causas comunes de los conflictos y a los factores que los intensifican. Ello permitiría reducir los conflictos de forma global a través de mecanismos generales, no dirigidos a Estados concretos. En esa línea, un aspecto decisivo para la prevención de conflictos consistiría en la adopción de iniciativas políticas y jurídicas internacionales (y en la efectividad de las mismas) de control del tráfico de armas y, en general, que pongan límites al apoyo político, militar, financiero, etc., por parte de la comunidad internacional (o de algunos de sus miembros) a las partes en conflicto y a los grupos armados, y a los regímenes represivos, que a menudo son la antesala del estallido de los conflictos.

Si eso se pusiera realmente en práctica, probablemente se reducirían las ocasiones en las que se plantea la necesidad de intervenir militarmente con la finalidad de proteger a las poblaciones que están siendo masacradas⁹, intervenciones armadas cuya justificación ética, política y jurídica es siempre problemática y sus resultados inciertos y que las más de las veces conducen a dejar a los países objeto de las mismas sumidos en el caos, tal como se ha puesto de manifiesto tras la decepcionante experiencia de la intervención en Libia en 2011. Y podrían evitarse asimismo catástrofes humanitarias como el éxodo masivo de seres humanos que huyen de las zonas en conflicto y también de la miseria y que se ven rechazados cuando intentan atravesar nuestras fronteras “porque nuestros intereses han hecho invivible la existencia dentro de sus respectivos países. Como resumió magistralmente un niño ante las cámaras de TVE, ‘no queremos ir a Europa. Queremos vivir en paz en Siria’. Pero la paz en Siria -concluye Ballesteros (2016)- depende bastante de lo que ha hecho, hace o haga Europa”.

Ahora bien, la puesta en práctica de las medidas propuestas con las que se podrían prevenir los conflictos y contribuir a la construcción de una paz justa, basada en el respeto de los

⁹Sobre la vertiente militar de la responsabilidad de proteger y sus dificultades, Fernández, 2013, *passim*.

derechos humanos requiere, como ha destacado acertadamente Ballesteros, unos presupuestos antropológicos consistentes en “una adecuada comprensión de los límites en los que pueden moverse lícitamente las distintas actividades humanas” (2006, p. 107). En esa línea, sería de particular importancia la superación del economicismo y del politicismo. Esto es, el reconocimiento de la existencia de límites éticos y la consiguiente imposición de límites jurídicos a la actividad económica y especialmente financiera (Ballesteros, 2012, pp. 3-26). La libertad de comercio y de empresa no puede amparar el tráfico de armas, de drogas, de personas, la especulación etc. Por otra parte, el politicismo que concibe la política como dominio de unos seres humanos sobre otros y que no admite la existencia de límites éticos ni jurídicos al afán de poder es el que determina que los principales actores internacionales guiados por el deseo de incrementar su poder a cualquier precio, estén dispuestos para ello a apoyar a los diversos grupos armados y a los regímenes represivos aunque eso conduzca al surgimiento y a la intensificación de sangrientos conflictos. La adopción de medidas de prevención sistémica que pongan freno al afán egoísta e ilimitado de poder político y económico que alimenta los conflictos es hoy una exigencia imperiosa que nos impone nuestra común humanidad y el deber de solidaridad universal que de la misma dimana.