

# El uso de la fuerza para proteger a los civiles y la acción humanitaria: el caso de Libia y después

**Bruno Pommier\***

Bruno Pommier es asesor de acción humanitaria en el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Realizó varias misiones como delegado del CICR y con otras organizaciones en los Balcanes, el Cáucaso del Norte, los territorios palestinos ocupados, Chad y Pakistán.

## Resumen

*La crisis libia de 2011 puso de manifiesto una vez más el problema crucial de la elección de los medios para garantizar la protección de los civiles. El uso de la fuerza para proteger a los civiles reconocido por la comunidad internacional en el marco de las operaciones militares efectuadas en Libia volvió a poner sobre el tapete el concepto de “guerra humanitaria”<sup>1</sup> y planteó algunos desafíos para las organizaciones humanitarias, en particular en relación con la noción de la acción humanitaria neutral, imparcial e independiente. En el presente artículo se analizan esos desafíos*

\* Bruno Pommier escribió un libro sobre la acción humanitaria, publicado en junio de 2009 por Presses Universitaires de France. Las opiniones expresadas en este artículo reflejan las opiniones del autor y no necesariamente las del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Versión original en francés. La versión en inglés de este artículo se publicó bajo el título “The use of force to protect civilians and humanitarian action: the case of Libya and beyond”, en *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N.º 884, diciembre de 2011, pp. 1063-1083.

1 Noción muy debatida y controvertida, especialmente durante la guerra de Kosovo. Este empleo del término “humanitario” para calificar, e incluso justificar, el uso de la fuerza armada preocupó mucho a los actores humanitarios que fundan su acción en el acuerdo entre las partes. A este respecto, véase un artículo del ex presidente del CICR Cornélio Sommaruga, “Il n’y a pas de ‘guerre humanitaire’”, presentado durante la conferencia realizada el 30 de octubre de 1999 en Ginebra sobre “El derecho internacional humanitario a las puertas del tercer milenio”, disponible en: [http://www.horizons-et-debats.ch/9\\_10/cicr/pas%20de%20guerre%20humanitaire.htm](http://www.horizons-et-debats.ch/9_10/cicr/pas%20de%20guerre%20humanitaire.htm) (consultado en octubre de 2011).

*humanitarios y, en especial, el posible impacto en las organizaciones humanitarias del concepto de la responsabilidad de proteger, que subyació a la intervención en Libia.*

\*\*\*

Después de que los Estados vecinos vieran derrocados sus gobiernos bajo la presión popular, también surgieron levantamientos populares en Libia. El 15 de febrero de 2011, en la ciudad de Bengasi, las primeras manifestaciones que exigían la salida de Gadafi fueron duramente reprimidas. Se produjo entonces la escalada de violencia que llevó a la adopción de dos resoluciones del Consejo de Seguridad y a una intervención militar de fuerzas extranjeras en Libia para “proteger a la población civil”.

El 17 de marzo de 2011, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1973 que autorizaba el uso de la fuerza en Libia<sup>2</sup>. Mientras que Alemania, Brasil, China, India y Rusia se abstuvieron de votar, la resolución redactada por Francia y el Reino Unido, y apoyada por el Líbano y Estados Unidos, obtuvo diez votos favorables sobre quince (Sudáfrica, Bosnia-Herzegovina, Colombia, Estados Unidos, Francia, Gabón, Líbano, Nigeria, Portugal y el Reino Unido).

La resolución 1973, que ponía el acento en la protección de la población civil, solicitaba un alto el fuego inmediato y un cese completo de la violencia contra los civiles. Autorizaba a los Estados miembros a tomar todas las medidas necesarias para proteger a los civiles, en el sentido del capítulo VII<sup>3</sup> de la Carta de las Naciones Unidas, y excluía cualquier forma de ocupación del territorio libio. Además, autorizaba a los Estados miembros a tomar todas las medidas necesarias para implementar la prohibición de sobrevolar el espacio aéreo libio (“No Fly Zone”). Por último, el texto reforzaba el embargo a las armas, la prohibición de vuelo de las líneas aéreas libias y la congelación de los activos financieros libios definidos en la resolución 1970 del 26 de febrero de 2011.

Detrás de ese llamado a la protección de los civiles, subyacía entre líneas el concepto de la responsabilidad de proteger, aunque este concepto no siempre se había mencionado de forma explícita en los debates que condujeron a la adopción de las resoluciones.

Unos meses después del cese de las operaciones militares iniciadas tras la adopción de la resolución 1973, el autor de este artículo se propone identificar algunas de las lecciones que pueden extraerse de la crisis libia, en especial respecto de los efectos que esta tuvo en el discurso y la acción humanitarios mediante el uso de la noción de la protección de los civiles. Este artículo también contiene una reflexión acerca de ciertas cuestiones importantes para los actores humanitarios que defienden una acción neutral, independiente e imparcial. Lejos de toda postura moral que consistiría en oponer las acciones de los actores políticos a las de los actores humanitarios, nuestra principal intención es ilustrar el cuidado necesario que debe acompañar la utilización de las nociones “humanitario” y “protección de

2 V. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, resolución 1973 del 17 de marzo de 2011.

3 El capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (artículos 39-51), titulado “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”, es el que permite, especialmente, el uso de la fuerza.

los civiles” cuando en realidad estas abarcan significados y usos a veces fundamentalmente diferentes.

En la primera parte, recordaremos el contenido de la noción de la responsabilidad de proteger y lo situaremos en la perspectiva de la intervención armada en Libia. Luego, abordaremos una serie de cuestiones que representan un desafío político u operacional para los actores humanitarios y señalaremos, especialmente, el valor y la utilidad de los principios de imparcialidad, neutralidad e independencia. Por último, en la tercera parte, analizaremos las distintas opciones para el uso futuro de la fuerza armada en la protección de los civiles.

## La responsabilidad de proteger, la protección de los civiles y las resoluciones 1970 y 1973

### Repaso del concepto de la responsabilidad de proteger

#### Orígenes

La ausencia de una reacción internacional capaz de impedir las masacres de fines del siglo XX (Ruanda, Liberia, ex Yugoslavia, etc.) alimentó la idea de que la protección de los civiles debía entenderse como un imperativo moral ineludible y como responsabilidad colectiva de los Estados<sup>4</sup>. En respuesta a un fervoroso llamado del Secretario General de la ONU, Kofi Annan, en la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>5</sup>, el gobierno canadiense y un grupo de importantes fundaciones anunciaron en septiembre de 2000 la creación de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE). Esta comisión debía apoyar los debates en las Naciones Unidas sobre la responsabilidad de proteger. El *International Crisis Group*, bajo el impulso de su presidente Gareth Evans, fue uno de los motores de la formulación del concepto que, sin dejar de referirse al “derecho de injerencia” desarrollado por Kouchner y Bettati<sup>6</sup>, consideraba también la cuestión desde el ángulo de la soberanía como portadora de responsabilidades y no se articulaba únicamente en torno a la lógica intervencionista.

En 2005, el Documento Final de la Cumbre Mundial<sup>7</sup> plantea finalmente el concepto de la responsabilidad de proteger, con un acuerdo mínimo de los Estados

4 Las resoluciones 43/131 (1988) y 45/100 (1990) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, vectores del derecho de injerencia, ya comportaban una dicotomía de las responsabilidades entre el Estado en cuyo territorio se cometían las violaciones y aquellas que incumbían a la comunidad de los Estados.

5 Kofi A. Annan, Informe del milenio de 2000, “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, documento de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/54/2000, 27 de marzo de 2000: “... si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?”, disponible en: <http://www.un.org/spanish/milenio/sg/report/full.htm> (consultado en diciembre de 2011).

6 Mario Bettati y Bernard Kouchner, *Le devoir d'ingérence*, Éditions Denoël, París, 1987; Mario Bettati, *Le droit d'ingérence*, Éditions Odile Jacob, París, 1996.

7 V. “Cumbre Mundial 2005”, reunión plenaria de alto nivel de la 60ª sesión de la Asamblea General, 14-16 de septiembre de 2005, disponible en: <http://www.un.org/summit2005/> (consultado en octubre de 2011).

tras largas y arduas negociaciones. Aunque este concepto apunta a diferentes situaciones entre las cuales se encuentran los conflictos armados, sin centrarse exclusivamente en ellos, se crea un vínculo con el proceso del Consejo de Seguridad relativo a la “Protección de los civiles en los conflictos armados”<sup>8</sup>. En efecto, en 2006, la resolución 1674 del Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados hace referencia directamente al texto de 2005<sup>9</sup>. Esta resolución intenta conciliar a la vez un principio cardinal del derecho internacional, muy caro a los Estados emergentes —la soberanía nacional— y el muy controvertido “derecho o deber de injerencia humanitaria”.

### *Principios*

La responsabilidad de proteger prevé que cada Estado tiene la responsabilidad esencial de proteger a la población que se encuentra bajo su jurisdicción del genocidio, los crímenes de guerra y la limpieza étnica, así como también de los crímenes contra la humanidad. No obstante, si el Estado implicado no puede o se muestra reticente a hacer que cesen esos crímenes, la comunidad internacional en su conjunto tiene la responsabilidad colectiva y subsidiaria de tomar las medidas apropiadas para “proteger a la población civil” víctima de crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, genocidio o limpieza étnica. Más precisamente, la responsabilidad de proteger se basa en tres pilares: en primer lugar, la responsabilidad de cada Estado; en segundo lugar, la responsabilidad de la comunidad internacional de apoyar a un Estado en particular en el ejercicio de su responsabilidad de protección de su población; y, por último, cuando un Estado falta a su responsabilidad, la obligación de la comunidad internacional de tomar medidas diplomáticas y humanitarias y de emplear otros medios para hacer cesar las violaciones. Esas otras medidas, primero pacíficas, pueden llegar hasta el uso de medios coercitivos no armados y armados, como autoriza el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Para los creadores de la responsabilidad de proteger, la responsabilidad de actuar por la fuerza debería enmarcarse en rigurosos criterios: la gravedad del mal causado a la población, el motivo legítimo de una intervención, el hecho de constituir el último recurso, la proporcionalidad de los medios y la evaluación de las consecuencias<sup>10</sup>. Sin embargo, estos criterios, que también figuraban en el título del informe del Secretario General de las Naciones Unidas de 2005, no se retomaron en el documento final de 2005 que funda la responsabilidad de proteger y, por ese motivo, no están formalmente vinculados al concepto, lo cual no les resta pertinencia, como veremos más adelante.

8 El concepto de “Protección de los civiles en los conflictos” armados reúne el conjunto de medidas adoptadas en tiempos de conflicto y destinadas a proteger a los civiles, que se fundan en las normas del derecho internacional humanitario, del derecho internacional de los derechos humanos y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas desde 1999.

9 V. Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas S/RES/1674, del 28 de abril de 2006, párr. 4.

10 Criterios enunciados en 2001 por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, que reunía a algunos miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Cabe señalar dos puntos más. La responsabilidad de proteger es un concepto político y no es ni pretende ser una nueva norma de derecho internacional, aunque funde sus argumentos en el corpus ya existente. La responsabilidad de proteger tampoco es una nueva etiqueta destinada a autorizar una intervención militar, y se centra principalmente en las acciones de prevención.

## Las resoluciones 1970 y 1973 y el uso de la fuerza

Las resoluciones 1970 y 1973 entran claramente en el caso considerado por el tercer pilar del concepto de la responsabilidad de proteger. En efecto, las dos resoluciones se adoptaron en el marco del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que prevé el uso de medios coercitivos “en toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión”<sup>11</sup>.

La resolución 1970<sup>12</sup> remite el caso de Libia al Tribunal Penal Internacional y prevé el embargo de armas contra Libia, la prohibición de viajar y la congelación de los activos de las personas involucradas en violaciones de los derechos humanos (incluidos los ataques contra la población civil). Las últimas medidas solo afectaron a algunas personas vinculadas al régimen de Gadafi.

La resolución 1973<sup>13</sup> reitera los objetivos de la resolución 1970 y da aún más importancia al concepto de “protección de los civiles” en el preámbulo de la resolución. Además, le dedica especialmente un párrafo, donde se autoriza a los Estados a emplear todos los medios, inclusive la fuerza, para proteger a los civiles en Libia<sup>14</sup>. Es interesante observar que la resolución atribuye un papel central a una organización regional, en este caso la Liga de los Estados Árabes, para aplicar las medidas relacionadas con la protección de la población civil y la zona de exclusión aérea<sup>15</sup>.

## Los objetivos y la razón de ser de la intervención

Las resoluciones 1970 y 1973 crean una suerte de amalgama entre los objetivos “humanitarios” y otras consideraciones políticas como “las demandas legítimas del pueblo libio respecto de las reformas necesarias”. Es sintomático el hecho de que las nociones de “guerra justa”<sup>16</sup> o de “guerra humanitaria” hayan vuelto a

11 Carta de las Naciones Unidas, art. 39.

12 V. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1970, 26 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2011/CS10187.doc.htm> (consultado en junio de 2011).

13 V. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1973, nota 2 *supra*, preámbulo.

14 *Ibid.*, párr. 4.

15 *Ibid.*, párr. 8.

16 La doctrina de la guerra justa es un modelo de pensamiento que define en qué condiciones la guerra es una acción moralmente aceptable. Existe una filosofía moral de la guerra elaborada desde la Antigüedad y conceptualizada a partir del siglo IV por pensadores cristianos como Tomás de Aquino. En la época contemporánea, Michael Walzer considera que, para ser justa, la guerra debe ser un último recurso, la probabilidad de victoria debe ser más fuerte que los daños impuestos, la violencia causada en el conflicto debe ser proporcional al daño infligido y se debe distinguir a la población civil de los agresores militares. El objetivo último de la guerra justa es restablecer la paz. V. Michael Walzer, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, Basic Books, Nueva York, 1977, reeditado en 1992, 2000 y 2006.

aparecer en varias oportunidades (especialmente en la prensa europea). Algunos analistas dijeron, incluso, que por primera vez se reunían las condiciones de una “guerra justa” y algunos se alegraron de ver, por fin, “funcionar a la ONU”: una guerra cuyo objetivo es proteger a los civiles sería justa y la validación de la ONU le daría la legalidad y la legitimidad adicional que la intervención en Kosovo, por ejemplo, no tuvo, salvo tímidamente y *post facto*. Sin embargo, al mismo tiempo, los detractores de la operación condenaban ese principio de “guerra justa”, que solo podría ser accionado por el poder discrecional de las grandes potencias militares y que no estaría exento de segundas intenciones que apuntarían a un cambio de régimen. Por otra parte, los dirigentes de los Estados más activos en la aplicación de la resolución no escondieron el hecho de que, según sus propias palabras, “Gadafi tenía que irse”<sup>17</sup>. Si bien esta posición inequívoca sobre el futuro político no se tradujo, en los primeros meses de la intervención, en hechos militares que habrían podido mostrar abiertamente la voluntad de eliminar al dirigente libio, sería difícil no reconocer que, a lo largo de la operación, tanto las actividades militares como las actividades diplomáticas de la coalición confluyeron claramente en el objetivo del cambio de régimen. Paralelamente a la presión militar que neutralizaba poco a poco las capacidades leales al régimen, el Grupo de Contacto sobre Libia reiteraba con insistencia, en cada oportunidad y ya desde la segunda de sus reuniones (celebradas en Roma, el 5 de mayo; en Abu Dabi, el 9 de junio, y en Estambul, el 15 de julio), un llamado a poner fin al régimen, generalmente formulado de la siguiente manera: “Gadafi (y su familia) y su régimen han perdido toda legitimidad”. “Deben irse para que el pueblo libio pueda determinar su propio futuro”<sup>18</sup>.

## La aplicación de las resoluciones 1970 y 1973

### *Las operaciones militares*

Las abstenciones durante la votación en el Consejo de Seguridad ya indicaban la reticencia de algunos Estados con respecto al uso de la fuerza para proteger a los civiles. Desde el comienzo de las operaciones, surgieron tensiones dentro de la comunidad internacional, en particular acerca de lo que permitía la resolución 1973.

Considerando el desarrollo de las operaciones y lo que ahora sabemos de estas, observamos que la noción de protección de los civiles se ha extendido más

17 Tribuna común de los presidentes Obama y Sarkozy y del Primer Ministro Cameron publicada por *Le Figaro*, el *Times*, el *International Herald Tribune*, el *Washington Post* y *Al-Hayat* el 15 de abril de 2011. V. también el comunicado del Departamento de Estado de Estados Unidos, 23 de mayo de 2011 (AFP), que indica que “Estados Unidos está resuelto a proteger a los civiles libios y considera que Gadafi debe abandonar el poder y salir de Libia” (Traducción del CICR).

18 Coalición formada por unos cuarenta países y organismos internacionales encargada de asegurar la conducción política y la puesta en marcha de la campaña militar implementada en el marco de la resolución 1973. El grupo de contacto reunía a los países que colaboraban en la intervención y que la apoyaban, a seis instituciones internacionales, entre las que se encontraban las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la Organización de la Conferencia Islámica, la Liga Árabe y el Consejo de Cooperación del Golfo (estas últimas tres conservaron su condición de observadoras hasta la reunión de julio).

allá de su concepción inicial tal como está expresada en la resolución, para abarcar también objetivos militares y políticos que tenían una relación sólo indirecta con las amenazas que pesaban sobre la población civil. Se observó, en efecto, que una parte de las operaciones militares apuntaba a apoyar a las fuerzas reunidas en el Consejo Nacional de Transición (CNT, órgano representativo de la oposición libia) en sus esfuerzos por eliminar a los elementos leales al régimen. Una vez descartada la amenaza de masacre en Bengasi, pero frente a la prosecución de las acciones de las tropas de Gadafi contra otras ciudades, las operaciones confiadas a la OTAN continuaron, y la línea divisoria entre la prevención de masacres y la campaña aérea de desmantelamiento sistemático del aparato militar, cuyo objetivo último era el cambio de régimen, se fue volviendo cada vez más borrosa.

Frente al riesgo de estancamiento, el Grupo de Contacto accionó otras palancas: envió asesores militares y armamento a los rebeldes, les brindó apoyo financiero mediante la creación de un fondo alimentado en parte por los activos congelados del régimen, reiteró los llamados solemnes a la partida de Gadafi, y reconoció una mayor legitimidad al movimiento rebelde representado por el CNT. Con el paso de los meses, se volvió claro que el objetivo de la coalición era derrocar al régimen, considerando finalmente ese objetivo como uno de los “medios que era necesario implementar para proteger a los civiles”<sup>19</sup>. La presión cada vez mayor de la OTAN y de sus incursiones aéreas no solo debilitó la capacidad ofensiva de las fuerzas leales, sino que terminó por perjudicar sus propias capacidades de respuesta frente a las acciones de la oposición armada. La caída de Trípoli el 22 de agosto no acabó con el apoyo efectivo de las fuerzas de la OTAN para la prosecución de la acción armada del CNT, que continuó hasta la rendición de Sirte y de los últimos bastiones gadafistas, incluso después de la muerte del coronel.

Así pues, vemos que en el caso libio, la interpretación de la “protección de los civiles” fue cuando menos amplia y superó ampliamente sus objetivos iniciales declarados, lo cual provocó la reacción virulenta —aunque esperada— de los Estados que se sintieron forzados a no oponerse a la votación de la resolución 1973, a saber, Rusia y China.

La percepción de que se distorsionaba la legitimidad del uso de la fuerza para “proteger a los civiles” también dividió a la comunidad internacional. Así pues, la mención de esta protección en una campaña basada en el capítulo VII para justificar operaciones cuyo objetivo parecía ser, cada vez más claramente, derrocar al régimen en vigor mediante el apoyo de las fuerzas rebeldes sembró dudas, no solo sobre las intenciones de los protagonistas, sino también sobre la validez del principio mismo del uso de la fuerza para proteger a los civiles.

### *El intento de implementar una operación militar humanitaria*

Otro episodio amerita algunas reflexiones, a saber, el proyecto —inconcluso— de usar la fuerza armada, esta vez no para proteger a los civiles sino para facilitar el transporte de la ayuda humanitaria. En los primeros meses de la operación,

19 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1973, nota 2 *supra*, párr. 4.

la cuestión de un eventual apoyo militar a la asistencia humanitaria cobró una resonancia cada vez mayor al constatar la resistencia de las fuerzas leales y el temor de no poder acceder a las poblaciones afectadas atrapadas en medio del conflicto. Se emprendieron varias iniciativas, unilaterales como las emprendidas a principios de abril de 2011 por las marinas británica, turca y estadounidense en una evacuación coordinada de civiles y heridos de Misurata, o multilateral como la operación de la EUFOR Libia (Fuerza de la Unión Europea en Libia), proyecto europeo de una operación humanitaria sostenida con recursos militares. El 1º de abril de 2011, se tomó la decisión de crear EUFOR Libia con el objetivo de estar preparados para intervenir en apoyo de la asistencia humanitaria en la región si OCHA así lo solicitaba. La operación EUFOR Libia, que aún no había sido desplegada, fue dotada de un estado mayor operacional basado en Roma con un contraalmirante italiano a la cabeza. El objetivo de la operación era contribuir a la seguridad de los movimientos y de la evacuación de las personas desplazadas, así como también apoyar las actividades de los organismos humanitarios mediante capacidades específicas. Los Estados europeos ejercieron una presión muy fuerte —algunos de ellos contribuían personalmente en la operación militar de los aliados— para que el Secretario General de las Naciones Unidas activara el ofrecimiento europeo de brindar apoyo militar a la acción humanitaria. No obstante, Valérie Amos, Secretaria General adjunta de las Naciones Unidas y coordinadora de la operación de ayuda humanitaria, se abstuvo de recurrir a esa operación militar, pues la consideró innecesaria y solo válida como último recurso. La firme posición de la rama humanitaria de las Naciones Unidas se mantuvo hasta el final. No obstante, este episodio es sintomático de una propensión cada vez mayor a considerar el uso de la fuerza armada como apoyo logístico, y a veces de seguridad, de la acción humanitaria. Sin embargo, en el plano de las relaciones civiles y militares, cabe esperar que los Estados vuelvan a la carga con proyectos como EUFOR Libia, ya que estos intentos elaborados para el caso libio representan una manifestación más de una tendencia aplicable a otros contextos. Dicha tendencia consiste en querer desplegar una acción humanitaria mediante —o con— un fuerte apoyo de la acción armada, despojándola así de su carácter estrictamente civil.

## Los desafíos para la acción humanitaria

La legitimación explícita del uso de la fuerza para prevenir violaciones graves plantea algunas cuestiones, que nos proponemos agrupar alrededor de cuatro grandes temas:

- el derecho internacional humanitario (DIH) y el uso de la fuerza armada para proteger a los civiles: cuestiones separadas;
- la politización de la noción de protección de los civiles;
- la posición pública de los actores humanitarios respecto del componente armado de la responsabilidad de proteger;
- el valor de los principios humanitarios de imparcialidad, neutralidad e independencia.

## La protección física de los civiles en el marco de una intervención armada y el DIH

La situación en Libia antes de que se votara la resolución permitía presagiar una sangrienta represión contra la población de la rebelde Bengasi, cosa que las declaraciones del régimen no intentaban disimular en absoluto. El 17 de marzo, Gadafi declaraba sin ambages que sus fuerzas no mostrarían misericordia ni piedad a los insurgentes<sup>20</sup>.

El hecho de que el Consejo de Seguridad haya buscado garantizar la protección física de los civiles amenazados no puede ser condenable en sí. Por el contrario, hay motivos para celebrar el compromiso *in extremis* de la comunidad internacional en su intento por evitar masacres que, en otros tiempos, se habrían cometido con total impunidad y frente a la impotencia general. En efecto, el consenso que llevó a las operaciones militares de la coalición se obtuvo gracias a un acuerdo que, si bien se construyó en el marco de las Naciones Unidas y en consulta con las entidades regionales más involucradas, era muy frágil. Muchos consideraron que esta acción era perfectamente legal desde el punto de vista del derecho internacional, al menos respecto del proceso de toma de decisiones que se había llevado a cabo.

En esta instancia, es interesante considerar el uso de la fuerza armada desde el ángulo del DIH. El derecho internacional humanitario, o *jus in bello*, reglamenta la manera en que se conduce la guerra. De vocación puramente humanitaria, esta rama del derecho apunta a limitar los sufrimientos causados por la guerra, independientemente de las consideraciones relativas a la justificación, a los motivos, o también a la prevención de la guerra, cubiertas por el *jus ad bellum*<sup>21</sup>. Si bien es cierto que la decisión de usar la fuerza sigue siendo una cuestión de *jus ad bellum* que no puede encontrar su base jurídica en el *jus in bello*, la combinación del artículo 1 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y del artículo 89 del Protocolo adicional I de 1977<sup>22</sup> constituye de cierta forma un punto de contacto entre el *jus ad bellum* y el *jus in bello*. En efecto, una parte de la doctrina legal, especialmente los Comentarios del CICR<sup>23</sup>, reconoce la posibilidad que ofrece la combinación de estos dos artículos de usar la fuerza para hacer cesar las violaciones del DIH en la

20 V. "Frappes aériennes ou pas, Kadhafi menace Benghazi", en L'Express, 17 de marzo de 2011, disponible en: [http://www.lexpress.fr/actualite/monde/frappes-aeriennes-ou-pas-kadhafi-menacebenghazi\\_973573.html?xtor=x](http://www.lexpress.fr/actualite/monde/frappes-aeriennes-ou-pas-kadhafi-menacebenghazi_973573.html?xtor=x) (consultado en octubre de 2011).

21 V. CICR, "El derecho internacional humanitario y otros regímenes jurídicos", 29 de octubre de 2010, disponible en: <http://www.icrc.org/spa/war-and-law/ihl-other-legal-regimes/overview-other-legal-regimes.htm> (consultado en diciembre de 2011).

22 Convenios de Ginebra, Artículo 1 común: "Las Altas Partes Contratantes se comprometen a respetar y a hacer respetar el presente Convenio en todas las circunstancias". Protocolo adicional I (PA I), art. 89: "En situaciones de violaciones graves de los Convenios o del presente Protocolo, las Altas Partes contratantes se comprometen a actuar, conjunta o separadamente, en cooperación con las Naciones Unidas y en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas".

23 V. Yves Sandoz, Christophe Swinarski y Bruno Zimmermann (ed.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR/Martinus Nijhoff Publishers, Ginebra, 1986, p. 1035 [trad. esp.: *Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, CICR, Buenos Aires, 2008].

medida en que esto se lleve a cabo en el marco de la Carta de las Naciones Unidas. Si bien esta interpretación es controvertida, podemos señalar al menos que nada en el DIH permite prohibir el uso de la fuerza armada para hacer respetar las obligaciones contenidas en los artículos antes citados, siempre y cuando esto se haga respetando la Carta. Esto no significa que se pueda considerar que el DIH brinda una base jurídica para el uso de la fuerza, ya que esta última depende exclusivamente de la Carta de las Naciones Unidas. Las medidas en pos del cumplimiento de la obligación descrita en el artículo 1 común dependen de los Estados, independientemente y a través del mecanismo de seguridad colectiva descrito por la Carta. Volviendo a la protección de los civiles, pues, vemos así que esta, que es la principal responsabilidad de los Estados, puede, llegado el caso y cuando el Estado no asume esa responsabilidad, ser “transferida” a la comunidad internacional y asumida por esta última. Si dicha responsabilidad se concreta mediante el uso de la fuerza armada, ese uso de la fuerza debe, obviamente, respetar las reglas pertinentes del DIH.

En efecto, va de suyo que, como toda acción armada, las acciones militares que tienen el objetivo declarado de proteger a los civiles deben realizarse con el mayor respeto de los civiles y de conformidad con las reglas pertinentes de DIH. En el caso de Libia, pues, parecía indispensable realizar un examen serio y regular de la manera en que las hostilidades se llevarían a cabo. Para las organizaciones humanitarias que se proponen velar por el respeto de la vida y de la integridad de las personas afectadas, y en primer lugar para el CICR, en su calidad de guardián del DIH, el desafío era saber llevar a cabo ese trabajo, que constituía una base necesaria para desarrollar de manera creíble un discurso sobre el respeto del DIH relativo a la conducción de las hostilidades fundado en el derecho y basado en el análisis de los hechos.

Así pues, el CICR envió numerosos memorandos sobre el derecho humanitario a todos los protagonistas, se tratase del Gobierno libio, de la oposición armada representada por el CNT o de los miembros de la coalición y la OTAN. Esos memorandos se enviaron en repetidas oportunidades en función de cómo evolucionaba la situación. Tenían que ver con la protección de las personas que no participaban o habían dejado de participar en las hostilidades, con la conducción de las hostilidades, con el respeto de la misión médica o bien con la forma de encarar los casos de personas desaparecidas y fallecidas.

Además de esos memorandos, también cabe señalar que el CICR pudo colaborar rápidamente, desde el comienzo del conflicto, en la redacción de un código de conducta destinado a los combatientes de la oposición armada acerca de las obligaciones ligadas al respeto del DIH<sup>24</sup>.

24 Para el texto del código de conducta, v. “Códigos de conducta adoptados por los grupos armados”, en *Selección de artículos de la Revista Internacional de la Cruz Roja 2011/2*, CICR, 2011, disponible en: <http://www.cicr.org/fre/assets/files/review/2011/irrc-882-codes-conduct-fre.pdf> (consultado en diciembre de 2011).

## La politización de la protección de los civiles

Tal vez sea apropiado recordar el hecho evidente de que el concepto de protección no es exclusividad ni responsabilidad únicamente de la acción humanitaria. La protección física frente a un peligro reconocido como inminente supera indudablemente el campo de acción posible de las organizaciones humanitarias cuando un Estado declara explícitamente su intención de no respetar sus obligaciones.

En el entorno político-mediático de la crisis libia, la noción de protección de los civiles se vio cada vez más asociada a los actores políticos y militares (no solo nacionales, sino también internacionales). Los argumentos elaborados para justificar el uso de la fuerza armada se basaron en la noción de protección de los civiles. Ahora bien, esta noción también es central en el *jus in bello*. El *jus in bello* —que se interesa únicamente por los aspectos humanitarios de un conflicto y no por los motivos ni la legalidad del uso de la fuerza— se sitúa fuera del campo político, mientras que el *jus ad bellum* —que busca limitar el uso de la fuerza entre Estados— está en el centro del debate político en el marco del mecanismo de seguridad colectiva de las Naciones Unidas. Vemos, pues, que la misma noción —la protección de los civiles— se utiliza alternada y simultáneamente en registros fundamentalmente diferentes: uno claramente despegado de la política y otro impregnado de ella.

La resolución 1973 y la acción armada que derivó de esta dependieron, pues, de una decisión política. La protección relativa al respeto del DIH se inscribe, por su parte, dentro de una lógica jurídica. Las medidas prescritas por el DIH pueden ser aplicadas por todas las partes desde el comienzo de un conflicto armado, así como también son aplicables en todo momento las disposiciones inderogables del derecho internacional de los derechos humanos (por ejemplo, el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, las garantías procesales). El valor y la aplicación de estas reglas no deben verse afectados por las incertidumbres relativas al alcance jurídico del concepto de la responsabilidad de proteger ni por su excesiva politización. En realidad, la apreciación de la aplicabilidad del DIH no tiene ninguna relación con los procesos de decisión que llevan o no a implementar una intervención destinada a proteger a los civiles por decisión del Consejo de Seguridad, sea a través de la responsabilidad de proteger o por otra vía. En consecuencia, al limitarse exclusivamente al DIH, los esfuerzos que deben realizarse para promover su aplicación son necesarios desde el comienzo de un conflicto armado (e incluso antes, desde una óptica preventiva), y esto más allá de las eventuales controversias en torno a la consideración de una intervención armada, como ocurrió en el caso de Libia. Así pues, cuando el CICR u otra organización que se dice defensora del DIH invoca la protección de los civiles, tal llamado está dirigido, primero y ante todo, a las partes en el conflicto y no debe percibirse como un llamado al uso de la fuerza por fuerzas externas, aunque fuera con la aprobación de la ONU. Por lo tanto, es un verdadero problema garantizar que los esfuerzos para la aplicación del DIH no queden tapados por los debates ligados a la interpretación política de la noción de protección de los civiles en el marco del uso de la fuerza, se haga o no referencia a la responsabilidad de proteger.

En consecuencia, los actores humanitarios siempre deben esforzarse por evitar que se instale una confusión en torno a la noción de protección de los civiles. Dicha confusión podría resultar perjudicial para las organizaciones que, como el CICR, intentan promover constantemente la noción de protección de los civiles en las situaciones de conflicto armado convenciendo a los Estados y a las partes directamente responsables de cumplir con las obligaciones que les impone el DIH. Esas organizaciones tienen un enfoque que apunta a limitar los riesgos a los que están expuestas las personas civiles y a poner fin o a prevenir los abusos, colocándose en el marco de normas convencionales y consuetudinarias. La implementación de esta acción de protección es significativamente diferente de la mencionada en el marco del *jus ad bellum*, que desarrolla una acción coercitiva en la que se combinan algunos principios de derecho con una serie de consideraciones que tienen una resonancia política y diplomática y que también pueden provenir de un sentimiento de imperativo moral.

### La posición pública de los actores humanitarios en cuanto al uso de la fuerza para proteger a los civiles

Aunque los actores humanitarios demuestren a través de sus palabras y sus actos la especificidad de las actividades de protección que realizan, esto no alcanza necesariamente para eximirlos de tomar posición sobre un tema como la intervención armada en Libia. En efecto, los humanitarios se enfrentan con el dilema de tomar una posición pública con respecto al uso de la fuerza para proteger a los civiles. Frente a la politización y la interrelación de nociones y principios con interpretaciones y aplicaciones diversas, este es para los humanitarios un tema difícil en términos de comunicación, pero sin duda imposible de esquivar: los actores humanitarios deben diferenciarse y sostener su interpretación estrictamente humanitaria de las nociones y principios que otros utilizan profusamente con significados diversos. Las organizaciones humanitarias que se presentan como “*principled*” (es decir, que fundan su acción en los principios de imparcialidad, neutralidad e independencia), y que a veces son catalogados de “*dunantistas*”, a veces se encuentran en una posición bastante incómoda. Tanto desde un punto de vista moral como en nombre de la coherencia con sus principios, muchos de ellos no pueden ni quieren legitimar o llamar abiertamente a una acción militar, aunque el único objetivo de esta fuera proteger a los civiles. Semejante llamado afectaría su capacidad general de acción en relación con la percepción de su neutralidad. Tampoco pueden condenar una intervención de ese tipo por sus características intrínsecas, ya que podría parecer que niegan el peligro físico que corren determinadas poblaciones (el cual, por otra parte, son incapaces de remediar) o que cuestionan los méritos objetivos de determinados aspectos de la acción (como, por ejemplo, los esfuerzos de la OTAN por mantener un acceso libre y exento de minas al puerto de Misrata entre abril y agosto de 2011, cuando la ciudad estaba sitiada por las tropas leales). Un discurso que cuestionara las decisiones de la comunidad internacional expresadas a través de la voz del Consejo de Seguridad no solo no sería comprendido por la población afectada ni por gran parte de la comunidad internacional, sino que también sería muy difícil de

sostener políticamente en el escenario internacional y sería discutible en el plano de la interpretación del derecho.

La vía menos peligrosa para los actores humanitarios consistiría, seguramente, en limitarse a una división de las funciones (*jus ad bellum* —uso de la fuerza y responsabilidad de proteger— para los gobiernos, *jus in bellum* —DIH— para los actores humanitarios) y a dejar todo debate relativo a la interpretación amplia de la protección de los civiles a los políticos y los Estados. Esto parecería particularmente adecuado respecto del concepto de la responsabilidad de proteger, en cuanto ilustración de la protección de los civiles dirigida específicamente a los Estados. Esta actitud moderada sería probablemente la más viable en el plano diplomático y evitaría dejar atrapados a los organismos humanitarios “entre dos fuegos” —entre los Estados que se muestran claramente escépticos e intransigentes sobre la noción de soberanía y los Estados que promueven la legitimidad del principio que permite cuestionar la soberanía absoluta de los Estados.

Más allá de estas preocupaciones, las organizaciones humanitarias también pueden recordar —de diferentes maneras, según sus cometidos, sus misiones y sus identidades propias— que toda forma de intervención armada comporta riesgos, que solo se debería recurrir a ella como último recurso y que esa intervención debe tomar en consideración la protección de las personas, tal como prevé el derecho.

Más precisamente, podríamos subrayar los efectos inesperados y perversos de semejante intervención. A corto plazo, estos efectos pueden incluir daños colaterales ligados a las operaciones militares y un riesgo de represalias contra los civiles mucho mayores que las desgracias que la intervención supuestamente debía impedir. A largo plazo, podría surgir una amalgama perjudicial con la noción de protección garantizada por el *jus in bello* y el consiguiente debilitamiento del derecho, se podría poner en peligro a los actores humanitarios o limitar su capacidad de intervenir, y aumentar la desconfianza de los Estados sobre la noción de protección en general.

### *Puntos de vista divergentes*

Concluiremos esta parte estableciendo que la resolución 1973, al reavivar los temores suscitados durante los debates teóricos de los años 1990 y 2000 en torno a los conceptos de derecho y luego de deber de injerencia y de responsabilidad de proteger, también puso nuevamente de manifiesto la politización en torno a la acción humanitaria, cuando esta es percibida, y a veces utilizada, como un vector de política exterior o de expansión de poder.

Los Estados, principalmente los occidentales, que promueven más activamente la responsabilidad de proteger consideran que, en determinadas circunstancias, el uso de la fuerza con fines humanitarios es un deber (convergencia entre el deber de injerencia y la noción de “guerra justa”<sup>25</sup>).

25 Michael Walzer, por ejemplo, dice: “En efecto, creo que existen guerras justas e incluso moralmente necesarias” (traducción del CICR). V. su entrevista con Dominique Simonnet, “Michael Walzer: ‘La guerre contre la terreur ne peut pas être unilatérale’”, en *L’Express*, 25 de octubre de 2004, disponible en: [http://www.lexpress.fr/culture/livre/la-guerre-contre-la-terreur-ne-peut-pas-etreunilaterale\\_820027.html](http://www.lexpress.fr/culture/livre/la-guerre-contre-la-terreur-ne-peut-pas-etreunilaterale_820027.html) (consultado en diciembre de 2011).

Los Estados emergentes, a menudo con miras a afirmar su poder, así como algunos campeones del respeto de la soberanía nacional y la integridad territorial como China y Rusia, muestran una desconfianza visceral respecto de la responsabilidad de proteger y consideran el argumento humanitario como una coartada para justificar todo tipo de injerencia (militar o no) en los asuntos internos de los Estados. En un caso, la acción humanitaria es invocada como un auxiliar oportuno de una política más amplia. En el segundo, esa misma acción humanitaria está asociada a una desaprobación general de una política considerada, en el mejor de los casos, como demasiado intervencionista y en el peor como resueltamente neoimperialista. Tanto en un caso como en el otro, la acción humanitaria se ve perjudicada.

Ahora que hemos planteado la existencia de esta amalgama o del uso incorrecto de la noción de “humanitario”, analizaremos la confusión que a veces surge respecto de los principios de la acción humanitaria, que hoy son más pertinentes que nunca.

### Humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia: imperfecciones y aproximaciones de la aplicación de principios que siguen siendo esenciales

Como hemos visto anteriormente, en determinadas situaciones, algunos consideran que el uso de medios militares es la única forma de salvar vidas. En vísperas de la adopción de la resolución 1973, Libia se impuso como uno de estos casos. El espacio en el cual intervienen los organismos humanitarios se vuelve entonces un espacio plural y polimorfo, donde convive una gama muy diversa de actores, animados por motivaciones individuales y que actúan según una gama de *modus operandi* propios. Las actividades presentadas como “humanitarias” realizadas por actores no humanitarios generan fácilmente confusión, pues aplican la misma etiqueta a enfoques e intenciones diferentes. En un artículo informativo de mayo de 2011, el *Overseas Development Institute* (ODI) concluía su exposición de la siguiente manera:

En Libia, así como en Afganistán, Irak y Pakistán, toda confusión entre los objetivos humanitarios, militares y políticos puede tener graves consecuencias en la población civil y hacer peligrar los esfuerzos desplegados para cumplir los objetivos compartidos de salvar vidas y brindar ayuda<sup>26</sup>.

El principal riesgo es, pues, que la percepción del actor humanitario tradicional se vea perturbada por la confusión de intereses, objetivos y cometidos de la pluralidad de actores, haciendo peligrar el acceso o la seguridad. De ahí la batalla tantas veces iniciada por el derecho a usar y abusar del término “humanitario” con el fin de preservar un espacio para una acción estrictamente humanitaria, esto es, de índole imparcial, neutral e independiente.

26 Overseas Development Institute (ODI), “Libye: la possible confusion humanitaire-militaire en question”, nota informativa, mayo de 2011, disponible en: <http://humanitaire.revues.org/index936.html> (consultado en diciembre de 2011) (Traducción del CICR).

Sin embargo, la confusión también existe dentro de la propia comunidad de los actores humanitarios. Más allá de una controversia de orden semántico acerca de los matices en las definiciones de los principios humanitarios, la cuestión es examinar la muy variada aplicación que se hace de dichos principios.

Debido a la influencia ejercida por el trabajo de movilización del CICR en torno a sus principios de acción, a la propia historia de algunas organizaciones no gubernamentales (Médicos Sin Fronteras, por ejemplo) y, por último, debido a la consagración oficial de esos principios en las resoluciones humanitarias de la ONU de 1991<sup>27</sup> y 2003<sup>28</sup>, los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia se han afirmado como los pilares de la acción humanitaria a tal punto que, para algunos defensores de la acción humanitaria, esos principios serían el marco de referencia necesario para la “verdadera” y auténtica acción humanitaria<sup>29</sup>.

Esta práctica de etiquetar la acción humanitaria choca con la realidad. En Libia, como en otros contextos, el ardor con que los actores humanitarios en su conjunto (agencias de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales) defendieron verbalmente los principios de independencia y neutralidad no siempre se confirmó en los hechos<sup>30</sup>. Naturalmente más expuestos a una amalgama con su ala política y militar, los humanitarios de la ONU intentaron preservar un espacio autónomo y tomar distancia respecto de los mecanismos políticos de la Organización. Para ello, invocaron los principios de neutralidad, imparcialidad e independencia y se convirtieron en los portavoces de todo el mundo humanitario. Este procedimiento no es una particularidad del conflicto libio. Se observa en todos los lugares donde los actores humanitarios, vinculados involuntariamente o no a procesos que no son estrictamente humanitarios (por ejemplo, políticos o judiciales) se esfuerzan, no obstante, por presentar sus actividades como neutrales e independientes. Es de temerse que esta distorsión, que no es exclusiva del contexto libio, debilite poco a poco el valor mismo de esos principios.

En definitiva, ¿es pertinente que los actores humanitarios continúen avanzando de forma colectiva e indiferenciada hacia una promoción permanente y uniforme de la “acción basada en principios”? A menudo, la realidad de un modelo humanitario universal fundado en estos principios no suele ser más que un discurso. Más que insistir en el respeto de los principios humanitarios para toda acción humanitaria, ¿no sería más apropiado reconocer la coexistencia de varias

27 Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución AG 46/182, 19 de diciembre de 1991.

28 Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución AG 58/114, 5 de febrero de 2004.

29 Por ejemplo, la política humanitaria del Reino Unido establece una serie de compromisos de respetar los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. V. Department for International Development (DFID), “Humanitarian principles and policy”, disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/what-we-do/key-issues/humanitarian-disasters-and-emergencies/humanitarianprinciples-and-policy/> (consultado en octubre de 2011). Para OCHA, los principios humanitarios son los fundamentos esenciales de la acción humanitaria. V. OCHA, “¿Qué son los principios humanitarios?”, disponible en: [https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM\\_HumPrinciple\\_Spanish.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumPrinciple_Spanish.pdf) (consultado en octubre de 2011).

30 V., entre otras declaraciones, el discurso de Valérie Amos en el Consejo de Seguridad sobre la situación humanitaria en Libia, el 9 de mayo de 2011, disponible en: [http://ochanet.unocha.org/p/Documents/USG%20Amos%20briefing%20to%20the%20Security%20Council%20on%20Libya\\_9%20May%202011.pdf](http://ochanet.unocha.org/p/Documents/USG%20Amos%20briefing%20to%20the%20Security%20Council%20on%20Libya_9%20May%202011.pdf) (consultado en octubre de 2011).

acciones humanitarias, algunas basadas en principios y otras no, sin un necesario juicio de valor? En ese sentido, cada vez parece más justificado, e incluso deseable, que los actores humanitarios reflexionen acerca de los principios humanitarios<sup>31</sup>. Quizá eso también permitiría modelar el discurso respecto de los otros actores y ayudaría a establecer puentes con estos, en especial con las comunidades locales y los nuevos actores provenientes del sector privado. Esto, sin duda, ayudaría a aclarar la convivencia entre actores diversos dentro de este espacio humanitario plural e inevitablemente compartido.

Por último, el episodio libio es la demostración de la exigencia operacional —presente más allá del discurso o de la postura— que requiere una acción realmente conducida sobre la base de los principios de neutralidad, independencia e imparcialidad. También es la demostración de las posibilidades que esa exigencia, debidamente cumplida, abre en términos de acceso a la población. Pues, si bien la imparcialidad es una exigencia fundamental, podríamos decir ética, de la acción humanitaria, también es, junto con la “humanidad”, la única exigencia jurídica de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales (la neutralidad y la independencia se plantean como principios de acción). Estos principios ayudan a los actores humanitarios a construir la aceptación necesaria entre la población y las distintas partes que participan en una situación determinada.

En la última parte, y desde el punto de vista de un observador humanitario informado, examinaremos un poco el concepto de la responsabilidad de proteger y volveremos a la cuestión del DIH en la crisis libia.

## **El futuro de la “guerra humanitaria”: comprensión divergente de la responsabilidad de proteger y pertinencia confirmada del derecho internacional humanitario después de Libia**

### **¿La guerra en Libia fue “humanitaria”?**

Ya que una de las razones de ser de este artículo es recordar que las palabras tienen un sentido, cabe preguntarse si la intervención en Libia podría calificarse, legítimamente o no, de “humanitaria”. La pregunta es, pues: ¿una operación militar lanzada con el objetivo explícito de salvar vidas puede calificarse de “humanitaria”?

Dos criterios pueden brindar pistas a la hora de aportar una respuesta a esta pregunta: la motivación (la intención) y la imparcialidad de la acción “militar y humanitaria”. Por un lado, esta motivación no debe enmascarar otros objetivos, por ejemplo políticos o militares, bajo una etiqueta humanitaria. Por otro lado, el principio que sostiene la acción en su dimensión de socorro y protección debe ser el de la imparcialidad, principio cardinal que todo actor que pretenda desarrollar una acción humanitaria debería respetar. En el caso de la intervención en Libia, convendría evaluar, pues, el desarrollo de las acciones militares de marzo a

31 Simon Schorno, “MSF on the politics of humanitarian action”, *intercrossblog.icrc.org*, 27 de enero de 2012: “Mr. Neuman explains why an honest debate about the realities of humanitarian action is today necessary and healthy, not only for MSF but for all humanitarian actors”.

noviembre de 2011 desde el punto de vista de los criterios de la motivación y la imparcialidad. La apreciación de la motivación real puede basarse en el examen de los hechos así como de los discursos y posiciones adoptados por los miembros de la coalición. En este caso en particular, si bien las comunicaciones de la OTAN al comité de seguimiento de las Naciones Unidas insistían en justificar cualquier operación invocando la protección de los civiles, las declaraciones políticas reconocían sistemáticamente el cambio de régimen, sin que se pudiera establecer de forma razonable un vínculo directo y permanente entre ese supuestamente necesario cambio de régimen y la necesaria protección de los civiles frente a un peligro inminente. Incluso para un observador desprevenido, no todas las operaciones militares parecían tener una relación directa con la prevención de acciones contra los civiles. En cuanto a la imparcialidad, algunas voces denunciaron ataques contra civiles o no combatientes por soldados de la oposición armada, se tratase de actos individuales o de la consecuencia de una táctica militar que no protegía lo suficiente a los civiles. El objetivo de este artículo no es examinar esas acusaciones. Por otra parte, sin una investigación más exhaustiva, es difícil determinar si en algunos casos una acción de la coalición habría sido capaz de interrumpir u obstaculizar esos ataques contra la población civil, y habría que poder apreciar verdaderamente los esfuerzos realizados en materia de distinción y proporcionalidad por las fuerzas del CNT. Sin embargo, algo es seguro: en base a nuestros conocimientos, y por lo tanto sin conocer todo el abanico de acciones e intenciones, en ningún momento se pensó que la misión de proteger a los civiles confiada a la coalición fuera también capaz de encarar el caso de los civiles amenazados por las acciones de la oposición armada. Por lo tanto, podemos sostener que, de acuerdo con las informaciones de las que disponemos y que hemos analizado según los criterios de motivación e imparcialidad, la operación creada por la resolución 1973 no podría calificarse de “humanitaria”, aunque apuntaba, en parte, a salvar vidas. Por ende, es importante reconocer que la misma terminología, a saber la protección de los civiles, puede apoyar, por un lado, acciones político-militares y, por otro, ser también uno de los principales ejes de la acción “humanitaria”, con realidades y principios rectores fundamentalmente diferentes. Esta observación no significa que no haya argumentos morales sostenibles para la resolución 1973, como hemos visto más arriba con la noción de guerra justa, ni que en su aplicación —que no fue ni neutral, ni imparcial, ni humanitaria— la resolución 1973 no haya podido generar efectos positivos evidentes en materia de protección de los civiles. Esta observación solo significa que, después de analizar las intenciones y la imparcialidad de la acción, sería ciertamente erróneo hablar de intervención “humanitaria”. A eso también hay que agregar que el enfoque humanitario, que basa su acción en el acuerdo de las partes, es fundamentalmente antinómico con el uso de la fuerza armada, y más cuando esta se dirige contra un bando en particular. Por último, y recordando también que toda guerra causa víctimas, podemos concluir que, aun si el motivo principal de una guerra fuera poner fin a graves violaciones de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, eso no bastaría para convertirla en una “guerra humanitaria”.

## ¿Qué fue del principio de la responsabilidad de proteger después de la crisis libia?

Sin querer pronunciarnos sobre la cuestión de si la operación libia era un caso de responsabilidad de proteger o simplemente un caso de uso de la fuerza con el fin de proteger a los civiles usando los medios para restaurar la paz y la seguridad internacionales, la responsabilidad de proteger ya se ha debatido lo suficiente para que podamos preguntarnos cuál fue el impacto de la crisis libia sobre este concepto. Las opiniones están particularmente divididas. Si bien la mayoría de los analistas, aun aceptando que la implementación de la operación fue casi un caso de libro para la responsabilidad de proteger, consideran que el principio fue distorsionado, las conclusiones difieren ampliamente<sup>32</sup>. A fines de octubre de 2011, Marcel Boisard, ex secretario general adjunto de la ONU, declara:

No se respetó nada. Ningún cese al fuego fue realmente negociado. El dominio exclusivo del cielo se usó para apoyar a los rebeldes. La protección de los civiles fue el pretexto para justificar cualquier operación... El objetivo no era proteger, sino cambiar de régimen... El principio de “responsabilidad de proteger” murió en Libia, así como el de la “intervención humanitaria” había perecido en Somalia en 1992<sup>33</sup>.

David Rieff, por su parte, sin dejar de señalar el riesgo moral que comporta la noción de responsabilidad de proteger en el sentido de que incluso la guerra justa tiene su cuota de barbarie, considera que este concepto, cuando es distorsionado, representa una amenaza para la legitimidad del sistema internacional que lo ha accionado<sup>34</sup>. Nathalie Nougayrède dice lo siguiente en *Le Monde*: “Según el embajador indio ante las Naciones Unidas, ‘Libia dio mala fama a la responsabilidad de proteger’. Su homólogo ruso acusa a la OTAN de haber bombardeado zonas civiles en nombre de la ‘protección de los civiles’”<sup>35</sup>. Así, podemos preguntarnos, como Philippe Boloquin de *Human Rights Watch*, si la responsabilidad de proteger no se habrá vuelto “un daño colateral de la operación en Libia”<sup>36</sup>.

Dado que se trata de un principio que tiene un uso de orden político, llegado este punto es interesante considerar lo que declaran algunos Estados.

Entre los detractores más influyentes de la intervención en Libia, los Estados del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), en una carta del 7 de diciembre de 2011 dirigida a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad de

32 David Rieff, “Muammar el-Qaddafi’s threat in March to unleash a bloodbath in rebel-held Benghazi was just the kind of extreme instance that R2P’s framers had in mind”, en *International Herald Tribune*, 8 de noviembre de 2011.

33 Marcel Boisard, “La responsabilité de protéger, un principe jetable et à usage unique”, en *Le Temps*, 28 de octubre de 2011 (Traducción del CICR).

34 D. Rieff, *op. cit.*, nota 32.

35 Nathalie Nougayrède, “Réguler l’ingérence”, en *Le Monde*, 24 de septiembre de 2011 (Traducción del CICR).

36 *Ibid.*

las Naciones Unidas, solicitaban que se efectuara un examen exhaustivo de la conformidad de las acciones adoptadas por la coalición con las disposiciones de las resoluciones 1970 y 1973. En un mismo párrafo que, cabe destacar, trata a la vez sobre Libia y sobre Siria, los Estados del BRICS insistían en el hecho de que había que excluir toda interferencia externa en los asuntos sirios que se realizara por fuera de la carta de las Naciones Unidas. Estas estrictas posiciones tenderían a reforzar la sensación de que esta primera movilización del aspecto coercitivo y armado del tercer pilar de la responsabilidad de proteger cumple *de facto*, aunque sea implícitamente, la función de contrapunto. Si bien es cierto que el ejemplo de Libia probablemente juega en contra de una acción más decidida del Consejo de Seguridad en contextos como el de Siria, o incluso en Kordofán del Sur, en Sudán, sería prematuro descartar demasiado pronto un concepto que, si se aplicara de manera imparcial, obtendría un apoyo bastante generalizado. Por esa razón, la iniciativa que tomó Brasil a fines de 2011 es interesante, pues retoma bajo otra formulación la idea de los criterios de aplicación de la responsabilidad de proteger que quedaron fuera de los textos de la Cumbre Mundial de 2005. En efecto, Brasil propone considerar el concepto de la “responsabilidad al proteger”<sup>37</sup>. Este concepto implica ponerse de acuerdo sobre una serie de elementos que permitirían garantizar que el concepto de la responsabilidad de proteger no se desvíe hacia fines ajenos a la protección de los civiles, como por ejemplo un cambio de régimen. En particular, la comunidad internacional debería efectuar, previamente y en cada caso, un análisis detallado de las eventuales consecuencias de cualquier intervención militar con el fin de no agravar los conflictos ya existentes, de no propagar las actividades terroristas y de no engendrar nuevos ciclos de violencia que al final podrían agudizar aún más la vulnerabilidad de la población civil. Sin extendernos demasiado, podemos observar que el concepto de la responsabilidad de proteger se seguirá debatiendo, que las condiciones para su aplicación tal vez se irán definiendo mejor y afinando, y que se prestará especial atención a la rendición de cuentas y la responsabilidad, lo cual, dicho sea de paso, nos recuerda la preocupación por las nociones de “no causar daño” y de la rendición de cuentas de los actores humanitarios. Por último, señalemos que el concepto conserva toda su pertinencia para las Naciones Unidas, a juzgar por este comunicado del centro de información de la ONU en Nueva York del 18 de enero de 2012: “El Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, alentó a los Estados miembros de las Naciones Unidas a convertir en 2012 la ‘responsabilidad de proteger’ en una realidad, recordando especialmente que ‘la prevención no significa mirar para otro lado en tiempos de crisis con la vana esperanza de que las cosas mejoren’”<sup>38</sup>.

37 Asamblea General de las Naciones Unidas, 66º período de sesiones, puntos 14 y 117 del orden del día. Carta del 9 de noviembre de 2011 del Representante Permanente de Brasil ante las Naciones Unidas, dirigida al Secretario General, documento de las Naciones Unidas A/66/551-S/2011/701, 11 de noviembre de 2011, disponible en: <http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf> (consultado en diciembre de 2011).

38 Ban Ki-moon, “Address to Stanley Foundation Conference on the Responsibility to Protect”, 18 de enero de 2012, disponible en: [http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/statments\\_full.asp?statID=1433](http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/statments_full.asp?statID=1433) (consultado en enero de 2012).

## La crisis libia: defensa e ilustración de la importancia de los logros jurídicos y de las protecciones que ofrece el DIH

Se trate de un caso de responsabilidad de proteger *stricto sensu* o no, la operación libia en su singularidad ha demostrado que operacionalizar un concepto como este es mucho más complicado que enunciarlo. Por el hecho mismo de que esta doctrina no es una norma, es más propensa, como hemos visto, a un uso selectivo, caso por caso. Eso no la vuelve necesariamente una construcción hipócrita, pero la priva de dos atributos fundamentales: de la previsibilidad (y por lo tanto de cierta fiabilidad) y de la imparcialidad. Por contraste, la pertinencia del DIH parece aún más fuerte y sin duda esta es otra de las lecciones de la crisis libia. Si bien es cierto que la aplicación del DIH siempre se enfrenta a consideraciones políticas, el DIH se impone debido a su naturaleza jurídica y compromete la responsabilidad de los Estados. Mucho antes de enfrentarse por las nociones de responsabilidad de proteger o de injerencia, los Estados se han comprometido a respetar y hacer respetar un conjunto de disposiciones y medidas capaces de ofrecer una verdadera protección a la población y cuyo campo de acción es mucho más vasto que el de la responsabilidad de proteger<sup>39</sup>. Dos años antes de la crisis libia, Nathalie Herlemont-Zoritchak formulaba una insistente recomendación a los Estados: “Para los Estados, la responsabilidad de proteger es, primero, dar muestras de una verdadera voluntad de aplicar el DIH, sin ninguna excepción diplomática. Empecemos por ahí, y los atajos parecerán menos importantes”<sup>40</sup>. Esta declaración tiene el mérito de recordar que, para promover la protección de los civiles en caso de conflicto armado, la primera responsabilidad es promover la aplicación del DIH sin que sea siempre necesariamente oportuno, o útil, recurrir a nociones que no tienen fuerza jurídica.

La promoción del DIH es una responsabilidad permanente para los Estados. Por otra parte, sería importante hacer más prevención en algunos países. Cabe constatar que, previamente al conflicto, Libia era una suerte de *terra incognita* para el DIH. Los organismos como el CICR no habían iniciado un verdadero trabajo de difusión del DIH ante las autoridades libias, que eran poco receptivas. En el caso del conjunto de los Estados que son partes en los Convenios de Ginebra, y que por ende deben promover el DIH, claramente no hubo lugar para esta acción en sus intercambios con la Libia de Gadafi. La crisis libia, pues, debería incitar a realizar un trabajo de prevención de las violaciones del derecho con antelación al inicio de las crisis diferente de aquel que apunta a prevenir un conflicto, a fin de fomentar un mejor cumplimiento de las disposiciones del DIH en caso de producirse un conflicto armado<sup>41</sup>.

Pese al bajo nivel de penetración del DIH en la Libia de Gadafi, la crisis libia también demostró el valor de una acción estrictamente humanitaria y fundada

39 Artículo 1 común a los Convenios de Ginebra.

40 Nathalie Herlemont-Zoritchak, “Droit d’ingérence et droit humanitaire: les faux amis”, en *Revue Humanitaire, Enjeux, Pratiques, Débats*, 23 de diciembre de 2009.

41 V. “Doctrina del CICR en materia de prevención”, en *Selección de artículos de la Revista Internacional de la Cruz Roja 2009*, disponible en: [http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc\\_003\\_4019.pdf](http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_4019.pdf) (consultado en diciembre de 2011).

en el DIH. Durante todo el periodo de las operaciones aéreas, el CICR pudo realizar sus actividades tanto en las zonas controladas por el gobierno como en las zonas que estaban en manos del CNT. Una vez más, insistimos en el hecho de que esto fue posible gracias a la neutralidad y la independencia, reales y entendidas como tales, y a la ausencia total de relación con otras acciones alimentadas por motivaciones políticas, incluidas aquellas concebidas y realizadas en relación con la responsabilidad de proteger. Paralelamente a su acción de socorro, la Institución procedió, con total transparencia, a recoger testimonios, analizó las situaciones gracias a una presencia real en el terreno y reunió informaciones confiables que, en los casos donde se comprobaron violaciones, pudieron entregarse a las partes involucradas en el marco de un diálogo confidencial.

Esta constatación debería alentar a las organizaciones humanitarias a seguir realizando su trabajo de asistencia y protección humanitaria con estrecha adhesión al DIH y sin ninguna connotación política. La crisis libia, pues, ha demostrado que aún es posible desarrollar, en contextos complejos, actividades que solo pueden realizarse con una presencia física, junto a la población y los socios locales, y con un enfoque anclado en los principios de imparcialidad, neutralidad e independencia.

En ese sentido, es una invitación a los organismos humanitarios a seguir realizando un trabajo estrictamente humanitario y basado en principios.

## El futuro de la “guerra humanitaria” y la evolución de las relaciones internacionales

La resolución 1973 fue posible gracias a un conjunto de circunstancias muy particulares y suscitó rápidamente reacciones negativas en algunos miembros del Consejo de Seguridad. Al término de la operación, si bien se eliminó a uno de los protagonistas considerado por la comunidad internacional como un riesgo para su propia población, es difícil determinar, por un lado, si el balance de los daños causados a la población civil por esa intervención es más positivo que el balance estimado de una no intervención y, por otro lado, aún no se puede evaluar lo que será el recorrido de la Libia post Gadafi para efectuar un análisis comparado de los daños reales y supuestos. De todas formas, el tumulto generado en la armonía de las Naciones ha dejado huellas duraderas y la operación en sí misma no ha estado exenta de grandes sufrimientos para la población civil. Semejante promoción armada de la protección de los civiles (en el marco de la responsabilidad de proteger o no) podría llegar a ser extremadamente difícil de implementar en el futuro y dependerá de cómo evolucionen las relaciones de fuerza dentro de la comunidad internacional.

En consecuencia, estas dificultades podrían verse como un motivo para tratar de redoblar los esfuerzos a fin de evitar el uso de la fuerza armada, incluso como último recurso. Debido a los múltiples análisis y reacciones que provocó la situación libia, la resolución 1973 y su aplicación harán época. Habrá un “antes” y un “después”. Los gobernantes de un Estado que ataquen violentamente a su pobla-

ción civil ahora saben que es posible, aunque no siempre probable, que se produzca una reacción que podría llegar hasta el uso de la fuerza en su contra. De esto podría resultar una dinámica progresiva de disuasión similar a la que se ha comenzado a vislumbrar con la aplicación de la justicia penal internacional. La práctica genera disuasión. Doce años después de la intervención en Kosovo, la noción de “guerra humanitaria” acaba de conocer una nueva encarnación y sienta así un nuevo precedente, aun si todos sabemos que esa guerra no puede ser desinteresada ni carecer de intenciones políticas. Por lo tanto, si bien no tenemos la absoluta certeza de que la resolución 1973 anuncie una nueva tendencia consistente en el mayor uso de la fuerza, de todos modos podemos suponer que algunos actores estatales retomarán la noción de prevención y otras medidas constitutivas de la responsabilidad de proteger, inclusive las acciones de tipo coercitivo, pero no violento.

Concluiremos con un comentario de Antoine Rougier, publicado en 1910 en un artículo sobre la intervención humanitaria:

La conclusión que se desprende de este estudio es que es prácticamente imposible separar los móviles humanos de la intervención de los móviles políticos y garantizar el desligamiento absoluto de los Estados que intervienen. No diremos que el respeto del derecho humano será siempre solo un motivo accesorio de intervención —la historia ha demostrado que a veces podía ser un motivo principal—, pero jamás será un motivo único. Desde el momento en que las potencias que intervienen son quienes juzgan la pertinencia de su acción, evaluarán esa pertinencia desde el punto de vista subjetivo de sus intereses del momento. Entre varios actos inhumanos de los que son espectadoras, reprimirán preferentemente aquel que, de alguna forma, las perjudica<sup>42</sup>.

Esto pone de manifiesto la persistencia de este debate en el campo político y entre los Estados, aún vivo cien años después, aunque desde entonces se han desarrollado muchas herramientas jurídicas para defender los derechos humanos. En contrapartida, podemos ver el inmenso avance representado por el desarrollo de un derecho y una acción humanitarias resueltamente apolíticos, que volvieron a probar su pertinencia en 2011 en Libia.

42 Antoine Rougier, profesor asociado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Caen, “La théorie de l’intervention d’humanité”, en *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 17, N.º 1, 1910, p. 525 (traducción del CICR).

