

Documento de trabajo 1/2018
8 de enero de 2018



La UE y la Responsabilidad de Proteger

Emilio Menéndez del Valle



La UE y la Responsabilidad de Proteger

Emilio Menéndez del Valle | Embajador de España y analista en Relaciones Internacionales | @emv_masai 

Índice

(1) Resumen.....	2
(2) Introducción.....	4
(3) La UE y la Responsabilidad de Proteger	4
(4) La UE como potencia civil y normativa	13
(5) ¿Puede hablarse de una tendencia hacia la militarización que ponga en peligro la <i>forza gentile</i> de la Unión?	14
(6) ¿Es la UE una buena ciudadana europea?	17
(8) Posiciones sobre la Responsabilidad de Proteger de los Estados europeos más relevantes después de la Cumbre Mundial de 2005	21
La doble y sui géneris posición del Reino Unido	21
El activo papel de Francia	24
La particular posición de Alemania.....	26
(9) El Consejo Europeo y la Responsabilidad de Proteger.....	29
(10) Prioridades anuales de la UE ante la Asamblea General de Naciones Unidas	30
(11) El Parlamento Europeo, institución militante pro Responsabilidad de Proteger ...	34
(12) Consolidar la Europa de los valores	36
(13) Conclusión mediterránea.....	40

(1) Resumen

Si bien es un hecho que la UE y sus Estados miembros se hallan comprometidos con los derechos humanos, las actuales políticas no son quizá las más adecuadas. Tienen carencias importantes para el día de hoy y no son suficientes para la Europa del mañana. Ante los desafíos surgidos en 2016 y 2017, migraciones, *Brexit* y ascenso al poder de Donald Trump incluidos, las instituciones y gobiernos europeos (especialmente algunos de estos) han dado marcha atrás en lo que a los valores esenciales se refiere.

Los años 70 a 90 protagonizaron el creciente interés de las instituciones europeas por los derechos humanos, y el Parlamento asumió un papel relevante. En junio de 1999 el Consejo Europeo, reunido en Colonia, estimó que debía redactarse una Carta de Derechos Fundamentales porque “la protección de los derechos fundamentales es un principio básico de la Unión y requisito indispensable para su legitimación...”. Este asunto queda definitivamente institucionalizado en el Tratado de la UE, cuyo artículo 2 reza: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana,

libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”.

Este Documento de Trabajo –que parte del elogio de las Comunidades Europeas por su actuación histórica en la consolidación de instituciones que han promovido el bienestar de las distintas sociedades europeas– denuncia el abismo existente, en algunas ocasiones, entre la teoría y la práctica. No obstante, ninguna otra organización o entidad supranacional se constituyó en base a una razón específica como la que, en el caso de la UE, la llevó a ser diferente en cuanto a la naturaleza y actuación de las grandes potencias. Instituciones, políticos y académicos definieron el proyecto surgido del holocausto bélico de 1939-1945 como “potencia civil”, lo que implicaba la construcción de una posición singular europea, que prefiere los medios diplomáticos a los coercitivos, que resalta la mediación a la hora de resolver conflictos y la conveniencia de las soluciones económicas a largo plazo para resolver los problemas políticos, características normalmente ajenas a la actuación de las superpotencias.

Este Documento de Trabajo refleja el papel activo que tanto la UE (en cuanto tal) como varios de los Estados miembros desarrollaron durante la Cumbre Mundial de la ONU de 2005. Una Cumbre que, entre otros asuntos, institucionalizó la Responsabilidad de Proteger, así como su comportamiento hasta nuestros días en relación a la misma. Comportamiento que es casi paralelo en los casos del Reino Unido y Francia, aunque con una significativa diferencia en relación a la necesaria autorización del Consejo de Seguridad, de la que Londres sostiene es legítimo apartarse en una determinada situación concreta. Se analiza, asimismo, la postura *sui generis* de la República Federal de Alemania, firme partidaria de la Responsabilidad de Proteger en 2005 y años posteriores, pero reacia ante el tercer pilar a causa de su pasado histórico en lo que al uso de la fuerza militar se refiere.

El Documento incide en el hecho de que la oleada de migrantes que sufre Europa (insistiendo en que son los propios migrantes los que más sufren) podría haber sido evitada en gran medida si Europa hubiera ejercido a tiempo, coordinada y adecuadamente, la Responsabilidad de Proteger en los Estados fallidos de donde aquellos provienen y donde se cometen crímenes masivos que impulsan la huida generalizada.

Es una buena noticia que tanto el nuevo presidente de Francia, Macron, como el de la Comisión Europea, Juncker, pregonen la necesidad de lograr una “Europa que proteja”, pero hay que llamar la atención sobre el hecho de que no sólo hay que proteger a los ciudadanos europeos sino también a todos aquellos condenados de la Tierra que han logrado arribar a nuestras costas.

(2) Introducción

Europa se la juega con el tema Responsabilidad de Proteger (RdP). Ningún otro grupo de Estados supranacionalmente conformados (sobre todo porque no existe ninguno con la consistencia y coherencia de la UE) o ningún otro Estado individualmente considerado (ni siquiera en los mejores momentos multilateralistas de EEUU –y qué decir ahora con Trump en el poder–) ha tenido con la ONU la sintonía de la que ha dispuesto y dispone Europa. Es la ONU –impulsada por un grupo de Estados “buenos ciudadanos internacionales”– la institucionalizadora de la doctrina. Y en estos tiempos internacionales difíciles –con un *trumposo* Washington aislacionista y crecientemente aislado, con políticas que ponen en peligro la salud del planeta y la lógica de las relaciones internacionales– el papel europeo crece en importancia.

La UE, potencia civil pero no ingenua, había llegado a asumir la importancia de destinar esfuerzos y recursos a la seguridad, sin desatender el desarrollo. Al mismo tiempo, convencida por la lógica divulgada por el secretario general Kofi Annan, asumió asimismo que no había genuina seguridad ni desarrollo sin un efectivo y garantista respeto por los derechos humanos. Toma así conciencia de la necesidad, sin matices ni excusas, de transformar el compromiso teórico con la RdP en acción real, sirviéndose de los instrumentos y mecanismos de los que la UE dispone para fomentar la paz, el desarrollo y los derechos humanos.

Y pasar del compromiso formal y teórico –si bien sincero– a favor de la RdP a convertirlo en acción real, puede suponer (aunque siempre como último recurso) llevar a cabo una operación militar (recelosa Alemania a este respecto) para poner fin a las atrocidades masivas. De ahí que, ante esa posibilidad, algunos sectores se hayan preguntado si una cierta tendencia hacia la militarización de la Unión, imprescindible para ejecutar el tercer pilar de la RdP, no supondrá la alteración de su naturaleza, considerada “potencia civil”.

Este Documento parte de la asunción de que, a pesar de las carencias internas y de la actuación exterior, la UE es una “buena ciudadana internacional”, si bien –como recalca en la Conclusión- Europa debe llevar a cabo un acto civil de contrición y comprometerse a no volver a actuar como lo ha hecho en el tema de los refugiados. Ser buen ciudadano internacional, se trate de un Estado o de un colectivo de Estados como lo es la UE, implica configurar una política exterior enfocada hacia el bien global común. Un buen ciudadano internacional persigue, como muchos otros, combatir el calentamiento global, las pandemias o la propagación del sida, pero, además, se muestra orgulloso, no como otros, de practicar un especial impulso humanitario, por ejemplo, para ayudar a los refugiados, o proteger y defender los derechos humanos independientemente del lugar del planeta en el que estos sean conculcados.

(3) La UE y la Responsabilidad de Proteger

En 1998 el Instituto Universitario Europeo de Florencia publicó un informe de un equipo dirigido por el prestigioso jurista Antonio Cassese titulado “Leading by example: a human rights agenda for the European Union for the year 2000”. En él se decía que “la Unión Europea necesitará desarrollar una política global de derechos humanos que impregne todas las demás políticas. Si bien no hay duda de que la Unión y sus Estados miembros se hallan comprometidos con los derechos humanos, las actuales políticas ya no son

adecuadas. Fueron hechas por y para la Europa de ayer. No son ya suficientes para la Europa de mañana”. Premonitoriamente, el informe se refería a “la creciente presencia del racismo, la xenofobia y las tensiones étnicas... la tendencia hacia la construcción de una ‘Europa fortaleza’ que es hostil a los que llegan de fuera”.

Dos décadas después, el informe de Human Rights Watch 2017 dice que, “ante los desafíos surgidos en 2016, migraciones y *Brexit* incluidos, los gobiernos e instituciones europeos, lamentablemente, dieron marcha atrás en lo que a los valores esenciales se refiere”. El informe –que coincidió con la ascensión del demagogo Donald Trump a la presidencia de EEUU– es contundente: “La elección de Trump tras una campaña de fomento del odio y de la intolerancia, y la creciente influencia de partidos políticos en Europa que rechazan los derechos universales, ha puesto en peligro el sistema de derechos humanos. Una nueva generación de populistas autoritarios persigue aniquilar el concepto de protección de esos derechos... Trump en los EEUU y diversos políticos en la UE buscan el poder mediante apelaciones al racismo. Aseguran todos que los ciudadanos aceptan la violación de los derechos humanos como algo supuestamente necesario para garantizar los empleos, evitar el cambio cultural y prevenir ataques terroristas”.

A la vista de este panorama han caído en saco roto las advertencias y amonestaciones realizadas en 1998 por Cassese y sus colegas, haciendo presente la amenaza con la finalidad de que fuera considerada y evitada a tiempo. En cualquier caso, en entredicho está el poder normativo de Europa y su naturaleza de potencia civil que promueve y defiende los derechos humanos dentro y fuera de sus fronteras.

Las Naciones Unidas son en parte consecuencia directa de los horrores sufridos por la Humanidad durante la II Guerra Mundial, donde los derechos humanos fueron sistemática y masivamente conculcados, comenzando por el primero de ellos, el derecho a la propia vida. De ahí que la Carta de 1945, en su introducción, proclame: “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana...”, para después señalar que uno de sus propósitos es “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos...” (art. 1-3).

Durante la Guerra Fría, las intenciones y propósitos proclamados fueron puestos en cuestión en detrimento de la decencia humanitaria, pero tras ella determinados gobiernos e instituciones responsables instaron a la comunidad internacional a perseguir el asentamiento de la democracia y los derechos humanos como elementos rectores y organizativos del nuevo orden internacional. A pesar de ello, la década de los años 90 fue testigo de horrores similares al Holocausto. En 1994, en Ruanda, 800.000 tutsis (un 75% de su etnia) fueron masacrados por los hutus, al tiempo que en Europa –la Europa que se creía libre ya de horrores masivos– padeció en 1992-1995 la guerra de Bosnia, con matanzas de carácter étnico en Sarajevo y Srebrenica, horrores a los que habría que añadir la breve guerra de 1999 librada por la OTAN contra la Yugoslavia de Milosevic.

Mientras tanto, la UE se esforzaba en consolidar su política de institucionalización y promoción de los derechos humanos años antes iniciada, oficializándola en textos y documentos de las distintas instituciones europeas, declaraciones de sus dirigentes y en los Tratados, aunque no en los iniciales. El de Maastricht (1993) es el primero que asume la consideración formal del respeto a los derechos humanos. Suele afirmarse que la primera declaración oficial pro derechos humanos la realizó el Consejo de ministros de Asuntos Exteriores en 1986: “Los Doce persiguen la observancia universal de los derechos humanos. La protección de los derechos humanos es deber legítimo y permanente de la comunidad mundial y de las naciones individualmente consideradas. Las expresiones de preocupación por las violaciones de tales derechos no pueden ser consideradas injerencia en los asuntos internos de un Estado.¹ Los instrumentos de las Naciones Unidas en el campo de los derechos humanos deben ser universalmente ratificados lo antes posible”.²

Existe un precedente judicial de interés sobre este particular y es que el Tribunal de Justicia europeo estimó ya en 1969 que los derechos humanos están contenidos en los principios generales del Derecho comunitario y en la tradición constitucional de los Estados miembros. Resulta casi paradójico que un tema tan sustancial fuera suscitado por una reclamación individualizada, cual fue la exigencia de respeto a su dignidad personal del ciudadano alemán, mutilado de guerra, Erich Stauder. Stauder se consideró ofendido porque la Decisión 69/71 (12/II/1969) de la Comisión Europea, que autorizaba proporcionar mantequilla a precio reducido a los beneficiarios de determinados regímenes de asistencia social, supuestamente obligaba a presentar un bono en que figurara el nombre del peticionario. Decisión de la Comisión, por cierto, que no estaba originada, al menos no principalmente, por motivos humanitarios sino por la necesidad de aliviar el problema (recurrente hasta nuestros días) de los excedentes lácteos en la agricultura europea. En concreto, la Comisión perseguía favorecer la comercialización de los excedentes de mantequilla.³

Ello propició que, en base a ese parecer judicial, las instituciones comunitarias se pronunciaran al respecto. Lo hicieron en 1977, mediante una Declaración conjunta del Parlamento, del Consejo y de la Comisión, firmada por tres europeístas insignes: Emilio Colombo, presidente de la Eurocámara, David Owen, del Consejo, y Roy Jenkins, de la Comisión. El párrafo 2 dice: “Considerando que los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas se basan en el principio del respeto del Derecho; considerando que, como ha reconocido el Tribunal de Justicia, este Derecho comprende, además de las normas de los Tratados y del Derecho comunitario derivado, los principios generales del Derecho y en particular los derechos fundamentales, principios y derechos sobre los que se basa el derecho constitucional de los Estados Miembros... han adoptado la Declaración siguiente: El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión subrayan la

¹ En mi opinión, esta última frase constituye una posición temprana de la entonces Comunidad Económica Europea a propósito de la RdP.

² “Declaración sobre Derechos Humanos, reunión de ministros de Asuntos Exteriores”, Bruselas, 21/VII/1986.

³ Stauder v la ciudad de Ulm, Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, sentencia de 12/XI/1969, asunto 29/19.

(cont.)

importancia primordial que atribuyen al respeto de los derechos fundamentales que resultan en particular de las constituciones de los Estados miembros, así como de la Convención Europea de Protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales”.⁴

La defensa, promoción e interés por los derechos humanos y por el avance y consolidación de la democracia en el mundo se hace más patente con el paso de los años. El modelo europeo que se persigue requiere instituciones estables que garanticen la gobernabilidad democrática, el imperio de la ley y el respeto incondicional de los derechos humanos, y se considera que estos constituyen un pilar fundamental de un orden global pacífico. Imposible que perdure un modelo de democracia, prosperidad y seguridad que no tenga como base el respeto de los mismos.

Los derechos humanos son indispensables para la dignidad de las personas y para la justicia, pero también para el fomento de la paz, la prosperidad y la estabilidad internacional.

La Unión se declara en sintonía con las Naciones Unidas en este importante aspecto y en otros. En 2005 –en coincidencia con la trascendental cumbre mundial sobre la reforma de la ONU, en la que se institucionaliza unánimemente la RdP– el secretario general Annan es tajante: “No tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni lo uno ni lo otro si no se respetan los derechos humanos”.⁵

Naciones Unidas y la UE avanzan en paralelo. La Unión “ha mejorado la integración de los derechos humanos en toda su acción exterior”.⁶ Un informe de la alta representante para la Política Exterior sostiene que “los derechos humanos... deben tenerse en cuenta en todas las fases de la toma de decisiones de política exterior”⁷ y Ban Ki-moon lanza en diciembre de 2013 su iniciativa “Los Derechos Humanos primero”,⁸ que pretende integrar en las distintas actividades onusianas el capítulo derechos humanos en calidad de prioritario.

Este afán integrador de los derechos humanos en las múltiples actividades de la Unión posiblemente sea, entre otros factores, consecuencia del impulso dado por el Comité de Sabios en el informe que se citaba en las líneas iniciales:⁹ “la Unión Europea necesitará

⁴ “Declaración conjunta del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, Diario Oficial de las Comunidades Europeas”, C103/1, 27/IV/1977.

⁵ “Informe del secretario general: un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, Asamblea General, A/59/2005, 21/III/2005.

⁶ “Conclusiones del Consejo sobre el Plan de Acción para los derechos humanos y la democracia (2015-2019)”, 20/VII/2015.

⁷ “Comunicación de la alta representante: los derechos humanos y la democracia en el centro de la acción exterior de la UE”, 12/XII/2011.

⁸ Asamblea General, A/70/656, 6/II/2016: “Carta de fecha 24-12-2015 dirigida por el secretario general al presidente de la Asamblea General”.

⁹ “Leading by example: a human rights agenda for the European Union for the year 2000. Agenda of the Comité des Sages and Final Project Report”, Academy of European Law, European University Institute, (cont.)

desarrollar una política global de derechos humanos que impregne todas las demás políticas...”.

La incorporación formal de los derechos humanos al Tratado de la UE no tiene lugar hasta la modificación del mismo llevada a cabo por el Tratado de Maastricht de 1993. No obstante, la preocupación activa por el tema se remonta a tres décadas atrás. Loor al diputado europeo socialista alemán, Willi Bilkerbach, quien en enero de 1962 fue ponente de un trascendental informe que vetaba la posibilidad de adherirse a las Comunidades Europeas de aquellos Estados totalitarios que conculcaban los derechos y libertades de sus ciudadanos.¹⁰ Su repercusión y utilidad práctica fue inmediata, pues cerró la puerta a la solicitud (en febrero de 1962) del régimen franquista español para adherirse a la Comunidad Europea. Era la época en la que la oposición democrática al franquismo se esforzaba en hacer patente que las libertades y derechos estaban encarnados por el proceso de integración europeo. En junio de 1962 diversos integrantes de dicha oposición acudieron al IV Encuentro del Movimiento Europeo celebrado en Múnich y aprobaron una resolución que condicionaba la adhesión de España a lo expresado en el informe Bilkerbach (“Sólo los Estados que garanticen una verdadera democracia y el respeto de los derechos humanos y libertades pueden ser miembros de nuestra comunidad”).¹¹

Mientras el occidente europeo (España y Portugal), sumido en el oscurantismo dictatorial, queda relegado del ambicioso proyecto integrador, la Comunidad Europea avanza. Son ya nueve Estados los que en 1973 se reafirman en el tema que nos ocupa: “Los Nueve Estados europeos, con el deseo de asegurar el respeto de los valores jurídicos, políticos y morales a los que se encuentran ligados y teniendo en común una misma concepción de la vida... pretenden salvaguardar los principios de la democracia representativa, del Estado de Derecho, de la justicia social, finalidad del progreso económico y del respeto de los derechos del hombre, que constituyen elementos fundamentales de la identidad europea”.¹² Los derechos humanos y las libertades de la persona se configuran como razón de ser, como piedra angular de las Comunidades Europeas.

Los años 70, 80 y 90 son testigos del creciente interés por los derechos humanos de las instituciones europeas. El Parlamento europeo asume un papel relevante. El Consejo europeo celebrado en Copenhague en junio de 1993 establece los criterios o condiciones de adhesión que debe cumplir todo Estado que aspire a acceder a las

Flores, 1998. Mary Robinson, entonces alta comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Catherine Lalumière, en la época europarlamentaria y antigua secretaria general del Consejo de Europa, acompañaban al juez Cassese.

¹⁰ “Informe en nombre de la Comisión Política sobre los aspectos políticos e institucionales de la adhesión o de la asociación a la Comunidad”, ponente: Willi Bilkerbach, Asamblea Parlamentaria Europea, 15/I/1962.

¹¹ El franquismo calificó esa reunión del Movimiento Europeo de “contubernio de Múnich, alianza entre enemigos y traidores”. Entre muchos otros, asistieron al “contubernio”, Salvador de Madariaga, José M^a Gil Robles, Rodolfo Llopis, Fernando Baeza, Dionisio Ridruejo y Carlos María Bru.

¹² Consejo Europeo, *Declaración sobre la identidad europea*, Copenhague, 14/XII/1973.

(cont.)

Comunidades. Son especialmente exigentes en lo que respecta al carácter democrático del aspirante su respeto de los derechos humanos.

Junio de 1999 es una fecha histórica. El Consejo Europeo, reunido en Colonia, estima que debe redactarse una Carta de derechos humanos porque “la protección de los derechos fundamentales es un principio básico de la Unión y requisito indispensable para su legitimación... es necesario establecer una Carta de Derechos Fundamentales para que los ciudadanos europeos aprecien con mayor visibilidad la primordial importancia y relevancia de los mismos”.¹³ Con cada decisión, recomendación o resolución del Consejo y/o de la Comisión y desde luego del Parlamento crece la trascendencia otorgada a los derechos humanos por las instituciones. La Carta fue proclamada en Niza en diciembre de 2000, pero no entró en vigor hasta el Tratado de Lisboa (diciembre de 2009). A partir de entonces es vinculante, adquiere la misma validez jurídica que los Tratados y los derechos consagrados en ella son tomados en consideración por las instituciones de la Unión en sus propuestas legislativas. La Carta se convierte en eje primordial sobre el que se sustenta la garantía de los derechos de los ciudadanos y en objeto de atención del derecho comunitario.

Llegados a este punto, conviene destacar que el asunto que nos ocupa ha quedado definitivamente institucionalizado en el Tratado de la Unión Europea (TUE): “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”.¹⁴

El artículo 2 del TUE se erige en punto de referencia de los derechos humanos, protagonistas en iniciativas prácticas y teóricas de las diversas instituciones. El camino hasta llegar a esa versión consolidada del TUE ha sido largo. Son, sin embargo, iniciativas en gran medida dirigidas a la acción exterior. Como comprobaremos *infra*, el flanco interior de la Unión queda un tanto desguarnecido. Veamos algunas de esas iniciativas. En mayo de 2001, en *El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países*¹⁵ la Unión está decidida a sostener en sus relaciones exteriores que los derechos humanos (civiles, políticos, sociales, económicos y culturales) son universales e indivisibles, y afirma que es necesaria una reformulación de las estrategias relativas a esos derechos y a la democratización, tal como se recalcó en Viena en 1993 en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, con la intención de que aquellos queden claramente integrados en todos los proyectos, programas y políticas.¹⁶ Surge de nuevo aquí la importancia de la Carta de los Derechos Fundamentales, cuyos principios, mantiene la comunicación, inspirarán la acción exterior comunitaria. Los entonces 15 Estados miembros tienen la

¹³ “Consejo Europeo de Colonia. Conclusiones de la Presidencia, Anexo IV: Decisión del Consejo relativa a la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, 3/VI/1999.

¹⁴ Tratado de la Unión Europea, versión consolidada, artículo 2, Diario Oficial, nº C326, 26/X/2012.

¹⁵ “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: el papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países”, COM/2001/252 final.

¹⁶ En la línea a la que hemos aludido en la nota 5.

(cont.)

ventaja, se asegura, de ser democracias que comparten los principios basados en los mismos Tratados.¹⁷

En *Los derechos humanos y la democracia en el corazón de la acción exterior de la Unión*, aparecida una década después de la comunicación mencionada,¹⁸ la Comisión sentencia que “la protección y promoción de los derechos humanos es el hilo conductor que atraviesa toda la acción de la UE, tanto en casa como en el exterior”¹⁹ y subraya que 10 años después “se han producido cambios sísmicos en el mundo, del 11/9 a la Primavera Árabe. Los sucesos de 2011 en Oriente Próximo y Norte de África muestran la importancia central de los derechos humanos y la democracia”.

Este documento comunitario aparece en un momento histórico delicado para el tema que nos concierne. Surgen tensiones entre la Unión y algunos países del Sur Global que cuestionan la legitimidad de la teoría de los derechos y la democracia tal como la formula Occidente, lo que, además, provoca en ellos un rechazo, o cuando menos escepticismo, de la doctrina de la RdP.

Sobresale un párrafo significativo, expresión de autocrítica de la Comisión (algo poco frecuente): “Existe la percepción de que las declaraciones de la UE sobre derechos humanos y democracia no siempre se corresponden plenamente con sus políticas internas o exteriores. En el contexto de la Primavera Árabe ha habido un debate sobre si con anterioridad a ella la UE había hecho lo suficiente para apoyar a la población civil y promover el cambio antes que la estabilidad”.²⁰

Sobre la base de las actividades de la Comisión en este campo, el Consejo pone en marcha planes concretos de acción, tal como *Derechos humanos y democracia: Marco estratégico y Plan de Acción de la UE*.²¹ En el artículo 21 del TUE queda consolidada la voluntad comunitaria de fomentar los derechos humanos y la democracia mediante la acción exterior,²² algo que este documento se encarga de resaltar, así como la trascendencia de la Carta de Derechos Fundamentales, convertida en jurídicamente vinculante en 2009 gracias al Tratado de Lisboa. Por otro lado, dado el comportamiento de Polonia y Hungría, se podría poner seriamente en duda la siguiente afirmación:

¹⁷ Como veremos *infra*, a partir de la ampliación de 2004, que, entre otros, acoge a Hungría y Polonia, no todo será tan idílico.

¹⁸ “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: los derechos humanos y la democracia en el corazón de la acción externa de la UE: hacia un enfoque más eficaz”, COM/2011/0086 final.

¹⁹ Muy pocos años después el hilo conductor no funcionaría en casa. Los gobiernos autoritarios y escasamente democráticos de Polonia y Hungría se encargarían de cortarlo.

²⁰ Obviamente se refiere a la pasividad, cuando no la complicidad, de numerosos dirigentes europeos ante los dictadores árabes, activos conculcadores de derechos y libertades.

²¹ Consejo de la Unión Europea, 11855/12, 25/VI/2012.

²² El artículo 21 reza: “La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de la Carta de Naciones Unidas y del Derecho internacional... la Unión propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de la Naciones Unidas”.

(cont.)

“Dentro de sus propias fronteras, la UE y los Estados miembros se comprometen a ser ejemplares a la hora de garantizar el respeto a los derechos humanos”.

Finalmente, merece la pena destacar el compromiso multilateral y con el Derecho internacional, expresado en varios documentos e instancias europeos, pero reiterado en este Plan de Acción del Consejo: “La UE mantiene su compromiso con un sólido sistema multilateral de derechos humanos que pueda supervisar de manera imparcial la aplicación de normas en materia de derechos humanos y solicitar a todos los Estados que rindan cuentas”.

El Plan de Acción singulariza la actividad que la UE debe llevar a cabo ante la Asamblea General de la ONU y su Consejo de Derechos Humanos. Además de afirmar que contribuirá enérgicamente al funcionamiento eficaz del mismo, “hace hincapié en la importante función que el Consejo de Derechos Humanos desempeña a la hora de abordar casos urgentes sobre violaciones de derechos humanos”.²³ Dada la estrecha vinculación, en teoría y en la práctica, de la UE con la ONU, este tajante compromiso con el Consejo de Derechos Humanos equivale a una declaración europea, si bien indirecta, a favor de la RdP.

Al término temporal del Plan de Acción 2012-2014, la Comisión evalúa satisfactoriamente los resultados. Entiende que los planes de ese tipo constituyen un buen instrumento para avanzar en el capítulo de los derechos humanos y considera que debe continuar sirviéndose de ellos. De ahí que en 2015 emita una nueva comunicación sobre el particular,²⁴ en la que admite que, en relación con la anterior, las violaciones de derechos humanos han aumentado en volumen e intensidad, por lo que la Unión debe redoblar sus actuaciones en este campo. Manifiesta que la promoción de valores únicamente a través de actuaciones exógenas suele ser ineficaz, por lo que sostiene que se debe capacitar a interlocutores en terceros países, a nivel gubernamental y parlamentario, reforzar el papel del poder judicial y seguir apoyando a la sociedad civil. Aboga asimismo, una vez más, por reforzar la cooperación con la ONU.

Hay un párrafo que denota la preocupación, aun sin citarlas, por la situación interna en Polonia y Hungría: “La UE debe predicar con el ejemplo, ya que se halla ante un severo escrutinio en cuanto a lo que se percibe como discrepancias en su enfoque de las cuestiones relacionadas con los derechos humanos (dobles raseros e incoherencias internas y externas). Se requiere un compromiso renovado a fin de mejorar la coherencia... basándose en el enfoque desarrollado por la Comisión para garantizar la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE”. Una autocrítica que es bienvenida. Además, muestra su preocupación al exigir garantías de que se respetan los derechos humanos en los ámbitos de la emigración o las políticas

²³ Incidentalmente, la posición europea es justamente la opuesta a la de Donald Trump, quien, en principio, quiere que EEUU abandone el Consejo. Decimos en principio porque –dado su temperamento y su acendrada capacidad de contradecirse– cabe la posibilidad que cuando estas páginas vean la luz haya escrito un tuit retractándose.

²⁴ “Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: Plan de Acción sobre derechos humanos y democracia (2015-2019): mantener los derechos humanos entre las prioridades de la agenda de la UE”, 28/IV/2015.

(cont.)

de lucha contra el terrorismo.²⁵ Por último, se felicita de la decisión adoptada en 2012 de crear el puesto de representante especial de la UE para los derechos humanos²⁶ porque “ha potenciado la visibilidad y la eficacia de la política de derechos humanos y elevado el nivel de interacción con nuestros socios”.

La actividad desplegada por la Comisión y en concreto por la alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y la política de Seguridad, amén de por el representante especial para los Derechos Humanos, empujan al Consejo a propiciar el nuevo Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia (2015-2019). En él se elogia la labor promovida y ejecutada por la Comisión en el Plan 2012-2014 que, además, ha mejorado notablemente la integración del capítulo derechos humanos en toda la acción exterior de la UE.

En este Plan de Acción el Consejo se aproxima aún más a la actividad onusiana de prevención de conflictos y de reacción ante los crímenes masivos. Así, en el punto 19-c del Plan se muestra decidido a “apoyar las actividades para supervisar y combatir las incitaciones que puedan conducir a violaciones o abusos graves de los derechos humanos, sobre todo atrocidades; apoyar las actividades para la lucha contra la incitación al odio y al extremismo violento...”. En este marco, el Consejo se compromete a “mejorar la cooperación con el Asesor Especial de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio y el Asesor Especial de las Naciones Unidas sobre la Responsabilidad de Proteger...”.

Dicho todo lo anterior y con la finalidad de llevar a cabo la labor pro-derechos humanos auspiciada y prometida, y ejecutar concretos proyectos anunciados, la Unión debía dotarse de los medios para lograrlo. Lo hace en 2014 estableciendo el instrumento necesario. El reglamento que institucionaliza el proceso²⁷ destaca que, a través de él, la Unión debe proporcionar ayuda a la resolución de cuestiones de derechos humanos y democratización a nivel mundial, regional, nacional y local, en colaboración con la sociedad civil. En una nueva mención indirecta a la Responsabilidad de Proteger, el Reglamento define a la sociedad civil como personas o grupos independientes del Estado cuyas actividades ayuden a fomentar los derechos humanos, “tal como se definen en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”.

²⁵ Exigencia obviamente desatendida por la primera ministra británica, Theresa May, quien en la campaña electoral de junio 2017 manifestó ser partidaria de despreocuparse de los derechos humanos ante el terrorismo y de “disparar a matar”.

²⁶ Desde ese año desempeña ese puesto Stavros Lambrinidis, socialista griego, ex vicepresidente del Parlamento Europeo y ex ministro de Exteriores de su país. Activo defensor de los derechos humanos antes de acceder a su posición actual, Lambrinidis no disimula que, tal como la propia Comisión ha reconocido, existen incoherencias y contradicciones. En 2017, en una visita oficial a Finlandia y en conversaciones con miembros de su gobierno, manifestó: “¿Cómo puede la UE abogar por los derechos humanos en otros países cuando existen graves problemas en la propia Europa, por ejemplo el racismo?” (Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, “EU Special Representative Lambrinidis: The Union must promote human rights smartly, without compromising its values”, 9/II/2017).

²⁷ Reglamento (UE) nº 235/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11/IV/2014: *Establecimiento de un instrumento financiero para la democracia y los derechos humanos a escala mundial*. La dotación financiera para el periodo 2014-2020 es de 1.332.752.000 euros, vía créditos anuales autorizados por el Parlamento Europeo y el Consejo.

(4) La UE como potencia civil y normativa

Dos guerras civiles europeas (1914-1918 y 1939-1945), convertidas en mundiales por la entrada en el conflicto de potencias extraeuropeas, provocaron un escepticismo generalizado sobre la capacidad de nuestro continente de convivir en paz y ser capaz de definir un objetivo común perseguible por todos nuestros pueblos. Al concluir la segunda guerra civil europea y al hacerse la entonces emergente URSS con el control y dominación del oriente de Europa, el escepticismo no solo aumentó sino que se inició el pesimismo. Afortunadamente, políticos, pensadores y académicos ilustres pertenecientes a los dos bandos enfrentados, significativamente sobre todo franceses y alemanes, impulsaron el proyecto de puesta en común de materias primas salvajemente codiciadas antes de 1939, lo que se concretó en la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) y de la común agencia para la energía atómica (EURATOM), que dieron paso al Mercado Común, Comunidad Económica Europea y hoy UE.

Desde el principio, las Comunidades Europeas configuraron una razón de ser diferente de la de las grandes potencias, en la época EEUU y URSS. No tanto sus instituciones sino los teóricos y pensadores definieron a la entidad surgida del holocausto bélico de 1939-1945 como “potencia civil”. El evidente gigantismo económico de la UE debía ser traducido en términos políticos, específicamente europeos. Se trataba de trabajar para lograr que Europa se consolidara en las relaciones internacionales como una potencia civil, concepto que implicaba la construcción de una posición singular europea, que enfatiza más los medios diplomáticos que los coercitivos, que resalta la mediación a la hora de resolver conflictos y la importancia de las soluciones económicas a largo plazo para resolver los problemas políticos, características que suelen ser ajenas a la actuación de las superpotencias.

El economista y político italiano Padoa-Schioppa, que definió al euro como una moneda sin Estado, mantenía que la UE era una *forza gentile*, cuyo objetivo durante décadas ha consistido en proporcionar paz y unidad oponiendo a la fuerza bruta de las armas la fuerza gentil, amable, civilmente progresiva, del derecho y la civilización: “Se trata de *fuerza*, pero de fuerza gentil. No de violencia, sino de firmeza; no de potencia, sino de destreza. Magnánima, sagaz, generosa, fue obra de hombres que, domesticándose a sí mismos, supieron domesticar el poder de los Estados. Como se quería y creía ilimitado, absoluto, inmortal, el poder de los Estados había devenido violento, grosero, idólatra. Aquellos sabios, dedicados a la forma más elevada de la política, comenzaron a edificar un poder superior, que limitase el de cada Estado singularmente considerado y al mismo tiempo lo salvaguardase, asegurando así la supervivencia de las naciones”.²⁸

En sus primeras décadas, los documentos de la Unión y los teóricos que sobre ellos escriben destacan el carácter civil de la empresa y su empeño multilateralista, fiel seguidora de los propósitos y resoluciones de las Naciones Unidas, donde la Unión, además, se hace presente a través de iniciativas diversas. Duchêne escribía en los años 70 que “Europa, a los veinte años de edad, representa un ‘poder civil’ significativamente

²⁸ Tommaso Padoa-Schioppa (2001), “*Europa, forza gentile*”, Bolonia.

(cont.)

fuerte en poder económico y relativamente débil en fuerza militar”.²⁹ Dicho poder civil iría construyendo año tras año su identidad interna en lo que al respeto de los derechos humanos se refiere. Consolidada esta, surge la base normativa sobre la cual construir la identidad internacional de la Unión, donde el respeto y promoción de los derechos humanos se convierten en señas exteriores de identidad. Así, los Doce llevaron a cabo en 1989 una intervención conjunta en la entonces Comisión (hoy Consejo) de Derechos Humanos de Naciones Unidas en la que manifestaron que su compromiso con los derechos humanos en el mundo provenía de los valores sobre los que la Comunidad Europea había sido fundada.

Los europeístas convencidos se emplean a fondo a partir de los años 70. Las Comunidades Europeas deben actuar como una fuerza (gentil, en palabras de Padoa-Schioppa) para la difusión internacional de los valores civiles y democráticos, deben prepararse para evitar ser víctimas de la política del poder duro ejercido por las grandes potencias. La *sui géneris* naturaleza política de la construcción europea y su acervo jurídico (compromiso con el Derecho internacional, la ONU y el multilateralismo) constituyen un proceder normativo que la distingue de las grandes potencias. Su fuerza normativa no descansa en la militar, sino en la que le otorgan las propias normas, civiles y civilizadas, independientemente de la capacidad militar que posea. Ello permitiría a Javier Solana, entonces alto representante para la Política Exterior, decir en 2006: “Veo a Europa como una nueva fuerza de poder. Una fuerza para hacer el bien en el mundo, promotora de un multilateralismo efectivo, del Derecho internacional y de la justicia”.³⁰

Añadamos que la visión de Europa como *forza gentile* ha calado al menos en una parte de los funcionarios europeos. Así se desprende del estudio realizado por Chiara De Franco y Annemarie Peen Rodt, quienes afirman que “las entrevistas que llevamos a cabo con diversos funcionarios europeos entre 2012 y 2013 revelaron una cultura organizativa anclada en el ideal de Europa como ‘poder civil’”.³¹

(5) ¿Puede hablarse de una tendencia hacia la militarización que ponga en peligro la *forza gentile* de la Unión?

Como señalaba la Comisión Europea en su Documento de reflexión sobre el futuro de la Defensa Europea (publicado el pasado mes de junio): “La creciente inestabilidad, tanto en la vecindad de Europa como a nivel mundial por un lado, y las nuevas amenazas para la seguridad en las que concurren factores económicos, medioambientales y tecnológicos, por otro, representan retos de primer orden para nuestra seguridad”.³²

²⁹ François Duchêne (1972), “Europe’s role in world peace”, en Richard Mayne (ed.), *Europe Tomorrow: 16 Europeans Look Ahead*, Londres.

³⁰ Discurso en la conferencia “El sonido de Europa”, Salzburgo, 27/II/2006.

³¹ Chiara De Franco y Annemarie Peen Rodt (2015), “Is a European practice of mass atrocity prevention emerging? The European Union’s Responsibility to Protect and the 2011 Libya crisis”, *Politics and Governance*, vol. 3, nº 4.

³² “Comisión Europea: Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea”, 7/VI/2017.

(cont.)

No parece que se trate de un cambio de tendencia, del abandono del ejercicio de un “poder suave” a uno fuerte o duro, pero sí, obviamente, hay modificaciones que las circunstancias imponen. De alguna manera se institucionalizó en la Declaración de Roma (25/III/2017), proclamada por los 27 líderes europeos con motivo del 60 aniversario del nacimiento del proyecto. En el apartado 4 de la misma, se habla de “una Unión comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes”.³³ Por su parte, unos años antes, el presidente de la Comisión había ya adelantado lo que se avecinaba: “Estoy convencido de que debemos trabajar por una Europa más fuerte en materia de seguridad y defensa. Ciertamente, Europa es esencialmente una ‘potencia suave’, pero ni las más sólidas de esas potencias pueden funcionar a largo plazo sin algunas capacidades de defensa integradas”.³⁴ En cualquier caso, el giro (que no afecta a la consustancialidad comunitaria de poder civil) había quedado institucionalizado en el Tratado de la UE: “La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común”.³⁵

Aunque hay quienes consideran esta deriva militar opuesta a la naturaleza civil de la Unión, se trata de críticas que adolecen de purismo. Así, Jan Oberg espeta que la militarización es “un error civilizacional”³⁶ y Jan Zielonka, ya en 1997, pensaba que mediante esa vía “la Unión puede llegar a ser más coherente, sólida y estratégicamente acertada, pero podría perder parte de su poder normativo de atracción”.³⁷

No obstante, la sincera, institucionalmente consagrada, adscripción de la UE al multilateralismo, al Derecho internacional y a la Carta y resoluciones de Naciones Unidas, definen su naturaleza como poder esencialmente civil y normativo. No hay por qué restringir la definición de poder civil a una entidad que carezca de instrumentos coercitivos o de defensa. Lo definitorio, en el área que nos ocupa, es si respeta y defiende los derechos humanos y si acata los principios humanitarios fundamentales. Conviene además resaltar que la mayoría de las actividades de la Unión son de carácter obviamente civil. La minoría está constituida, por ejemplo, por acciones como las llevadas a cabo a lo largo de la costa de Somalia para combatir la piratería internacional, acciones que en última instancia pueden ser caracterizadas de civiles, vía militar, en búsqueda del bien público global. De ahí que pueda afirmarse que es oportuno sostener que los poderes civiles deben disponer de ciertos instrumentos de coerción para llevar

³³ Declaración de los dirigentes de 27 Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comunidad Europea: *Declaración de Roma*, 25/III/2017.

³⁴ Jean-Claude Juncker (2014), “Orientaciones políticas de la Comisión Europea”, 15/VII/2014.

³⁵ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, artículo 24-1, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 26/X/2012. Las disposiciones sobre la política común de seguridad y defensa, en el artículo 42. En 1993 el Tratado de Maastricht fue ya indicativo de la intención de los Estados miembros de sobrepasar la dimensión de Europa como poder civil (aunque sin renunciar a ella) para incorporar una dimensión de defensa a la identidad internacional de la Unión.

³⁶ Jan Oberg (2000), “The militarisation of the EU: a civilisational mistake”, International Network on Disarmament and Globalisation, Vancouver, 7/XII/2000.

³⁷ Jan Zielonka (1997), “Constraints, opportunities and choices in European foreign policy”, *Paradoxes of European foreign policy*, The Hague.

(cont.)

a cabo sus objetivos civiles, puesto que, lamentablemente, no es exagerado mantener que, a menudo, determinados objetivos de carácter civil no serán logrados sin la existencia de una fuerza coercitiva. Para mayor abundamiento y, como sostiene Stelios Stavridis, “en tanto el componente militar se utilice únicamente en defensa propia o para fines considerados civiles por su naturaleza –tales como operaciones para el mantenimiento de la paz, reconstrucción, intervenciones humanitarias o ‘relaciones internacionales civilizadoras’– el poder civil europeo mantiene su vigencia”.³⁸

Un comentario final antes de concluir este apartado. El núcleo de este documento de trabajo recae en el análisis de la capacidad de la Unión para ejercitar la RdP. Dicha doctrina, como sabemos, institucionalizada en 2005, consta de tres pilares principales. El primero: cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias.

El segundo pilar estriba en que la comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana. Esa comunidad debe utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros de carácter pacífico, de conformidad con los capítulos VI y VII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones amenazadas.

Ahora bien –y este es el tercer pilar–, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población, los Estados de la ONU se declaran dispuestos, por medio del Consejo de Seguridad y de conformidad con la Carta, a adoptar las necesarias medidas, de forma oportuna y decisiva, para evitar los crímenes atroces.³⁹

En cuanto a la participación de la Unión en el cumplimiento de la Responsabilidad de Proteger baste por ahora decir que tiene sustentación jurídica en el TUE: “La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros”.⁴⁰ Es oportuno señalar aquí que hace tiempo que la doctrina jurídica y las Naciones Unidas consideran que la conculcación sistemática de los derechos humanos –que la Responsabilidad de Proteger pretende evitar– supone una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

³⁸ Stelios Stavridis (2001), “Why the ‘militarising’ of the EU is strengthening the concept of civilian power Europe”, European University Institute, Firenze, 2001/17.

³⁹ Asamblea General de Naciones Unidas, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, A/60/L.1, 15/IX/2005.

⁴⁰ Tratado de la Unión Europea, artículo 42.1.

(6) ¿Es la UE una buena ciudadana europea?

El concepto “buen ciudadano internacional” fue acuñado por Gareth Evans, ministro laborista australiano de Asuntos Exteriores (1988-1996) y uno de los padres fundadores de la doctrina de la RdP. Se trata de una variedad del internacionalismo en el que durante décadas distintos gobiernos y partidos políticos han protagonizado de manera progresista las relaciones internacionales y dirigido la política exterior hacia el bien global común. Persiguen, como muchos otros, combatir el calentamiento global, las pandemias o la propagación del sida, pero además se muestran orgullosos de un impulso humanitario especial, por ejemplo, para ayudar a los refugiados o proteger y defender los derechos humanos independientemente del lugar del planeta en que estos sean conculcados. De ellos nació el impulso que dio origen en 2001 a la RdP y en 2005 a su consolidación en la ONU. Estos Estados, gobiernos, formaciones políticas y ciudadanía se sienten especialmente vinculados a la organización internacional, y es en ella donde los objetivos de quienes se consideran activos partícipes de la buena ciudadanía internacional son buscados con mayor ahínco. Es posible que el entusiasmo inicial pro Naciones Unidas haya decaído, pero, como sostiene Evans, continúa siendo la única organización genuinamente universal de que disponemos y representa “el símbolo y la esperanza de esa cooperación acendrada en el corazón de la buena ciudadanía internacional”.⁴¹ Evans rinde homenaje a su compatriota y también laborista Hedley Bull, quien describía los “propósitos más allá de nosotros mismos” como “aquello a lo que todos los gobiernos deben prestar atención en su actuación en las relaciones internacionales. No sólo nuestros intereses comunes sino también nuestra común humanidad exigen que los Estados dediquen tiempo y atención a los temas de los bienes públicos globales, incluso si no se vislumbra un obvio retorno en términos de intereses tradicionales, económicos o de seguridad”.⁴²

Gareth Evans y James Souter, entre otros, son propulsores de la buena ciudadanía internacional protagonizada por los Estados. El filósofo Peter Singer se concentra en el individuo, en el buen ciudadano internacional responsable. Exhorta al hombre corriente a que haga “el mayor bien que pueda”. En un libro reciente explica cómo se puede contribuir individualmente: eligiendo una carrera de claro contenido ético de alguna manera dirigida a contribuir a los bienes públicos globales, ayudando a aliviar la pobreza, luchar contra el calentamiento global....⁴³

⁴¹ Gareth Evans (1990), “Foreign policy and good international citizenship”, Ministerio de Asuntos Exteriores de Australia, Canberra, 6/III/1990.

⁴² Gareth Evans (rector de la Universidad Nacional de Australia) (2015), “Purposes beyond ourselves: educating for global citizenship”, conferencia en la Universidad de Indiana, Bloomington, 17/IV/2015.

⁴³ Peter Singer (2015), *The most good you can do: how effective altruism is changing ideas about living ethically*, Yale University Press. Singer proporciona datos, tendencias y ejemplos diversos. Me ha llamado la atención el siguiente. Dice que si uno vive en una sociedad desarrollada y está genuinamente comprometido con el altruismo, un solo dólar tienen mucho mayor valor y sentido –a pesar del dicho de que la caridad bien entendida comienza en casa– cuando se usa en sociedades económicamente subdesarrolladas. Calcula que –por el coste de suministrar en EEUU un perro guía a una persona ciega (alrededor de 40.000 dólares)– en países del Tercer Mundo se podría tratar el tracoma de entre 400 y 2.000 personas, con un coste de entre 20 y 100 dólares por paciente.

(cont.)

En cuanto a los Estados practicantes de la buena ciudadanía internacional, lo son o lo han sido en distintos períodos de su historia política internacional, Canadá, los países nórdicos europeos, Australia, entre otros. Hay acuerdo en que el respeto y fomento de los propósitos y valores de Naciones Unidas, el multilateralismo, la defensa de los derechos humanos y el derecho internacional, RdP incluida, son componentes elementales de la buena ciudadanía internacional.⁴⁴

Suecia es la joya de la corona de la escuela de la buena ciudadanía internacional. Pionera adelantada de la misma, ya en 1954 el gobierno sueco contaba con un ministro para Ayuda al Desarrollo y en 1960 las encuestas mostraban que el 56% de la población sueca apoyaba el aumento del presupuesto de dicho Ministerio, aunque ello pudiera suponer una menor capacidad de gasto. Distinguiendo claramente entre valores e intereses, Suecia era clara partidaria de la doctrina Hedley Bull: “propósitos más allá de nosotros mismos”. En 1959, Suecia fue el primer país occidental en votar en la ONU a favor del derecho de los argelinos a la autodeterminación y en 1964 el primero en responder al Comité Anti-Apartheid de la organización internacional para prestar asistencia jurídica a los prisioneros políticos surafricanos. Y en 1969, el primero en dar ayuda oficial directa a los movimientos africanos de liberación nacional (MPLA en Angola, FRELIMO en Mozambique, ANC en Suráfrica y SWAPO en Namibia), al tiempo que en 1974 se convirtió en el primer Estado industrializado del mundo en destinar el 0,7% del PIB a ayuda al desarrollo. Todos estos logros convierten al país nórdico en modelo de buen ciudadano internacional gracias a una sociedad ilustrada y humanista, imbuida del “propósitos más allá de nosotros mismos”, dirigida por primeros ministros socialdemócratas no menos humanistas e ilustres como Tage Erlander y Olof Palme. Construir y mantener una cultura proclive a la defensa de los derechos humanos y apoyar la aparición y continuidad de una sociedad civil independiente no es tarea fácil. La sociedad y los gobiernos suecos se empeñaron en ello durante décadas y no sobra constatar que en 1979 un gobierno liberal, no socialdemócrata, hizo que Suecia fuera el primer Estado de Occidente en imponer sanciones al régimen racista del apartheid surafricano.⁴⁵

En septiembre de 2005 tuvo lugar en Nueva York la Cumbre Mundial de Naciones Unidas con el propósito de hacer frente a los diversos desafíos en el planeta. Entre otros, desarrollo, terrorismo, consolidación y mantenimiento de la paz, derechos humanos, democracia e imperio de la ley, medio ambiente, o responsabilidad de proteger.

La UE y algunos de sus Estados miembros participaron activamente en la Cumbre, además de en los meses que precedieron al cónclave universal, tanto en relación a

⁴⁴ Annika Bergman-Rosamond realizó hace una década un magnífico relato académico sobre las posiciones de los nórdicos en relación a la RdP. Denomina a Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca “fuerzas para la realización del bien más allá de sus fronteras, concepto por ellos mismos ideado, consecuente con su papel de no-grandes potencias”. La autora examina las políticas de estos cuatro países sobre la RdP e identifica algunas significativas diferencias entre Suecia, Finlandia y Noruega por un lado y Dinamarca por otro.

⁴⁵ Sobre el papel de Suecia, véase Peter Lawler (2013), “The ‘good state’ debate in international relations”, *International Politics*, vol. 50, nº 1.

(cont.)

reticencias esgrimidas por EEUU, Rusia o China, como a las aireadas por determinados países del Sur global, temerosos de que el proyecto de RdP, supuestamente atentatorio a su soberanía, se transformara en instrumento de actuación neoimperial por parte de alguno de los grandes. Canadá, Australia o Nueva Zelanda, entre otros, colaboraron en esos meses en evitar que las reticencias devinieran en oposición frontal.

En otro Documento de Trabajo publicado por el Real Instituto Elcano⁴⁶ hay amplias referencias a la institucionalización de la RdP en 2005, y al debate que la misma suscitó. Los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre recogen el compromiso de todos los Estados de la ONU de combatir las atrocidades masivas (genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y la depuración étnica) que tienen lugar en determinados países (algunos de ellos firmantes del Documento). El método para hacer frente a las mismas es gradual: se parte de la base de que todo Estado es responsable de proteger a su población de dichos crímenes y debe prevenirlos. Junto a ello, la comunidad internacional debe alentar y ayudar a los Estados a ejercer dicha responsabilidad. Por último, si resulta evidente que las autoridades de un Estado no protegen a su población, la ONU tiene la obligación de actuar contra el mismo, primero con medios diplomáticos y pacíficos y, si estos no dieran resultado, con otros medios, se entiende –aunque el texto no lo explicita– militares, si bien siempre bajo la égida del Consejo de Seguridad y de acuerdo con la Carta de la organización.

En el debate general de la Asamblea de septiembre de 2005, la UE y varios de sus Estados miembros apoyaron decididamente la RdP. Jack Straw, ministro de Exteriores del Reino Unido, que ese año presidía la UE, intervino en nombre de esta y de su propio país. Es significativo que la nota oficial de la misión permanente británica ante la ONU estuviera encabezada por el siguiente texto: “El ministro de Exteriores se referirá de modo particular al reconocimiento de la Responsabilidad de Proteger por parte de la Cumbre Mundial”.⁴⁷ El párrafo 17 de la intervención de Straw dice: “El secretario general ha dicho que no obtendremos ni seguridad ni desarrollo sin respetar los derechos humanos. Durante cincuenta años la ONU ha logrado éxitos notables. Ha construido un marco de derecho internacional de derechos humanos que fija estándares claros por los cuales todos los Estados han de ser juzgados. Sin embargo, como ha sido reconocido, no siempre hemos hecho lo suficiente cuando esos estándares han sido quebrantados. La Unión Europea da la bienvenida al hasta hoy sin precedentes reconocimiento de la responsabilidad de la comunidad internacional de proteger a las poblaciones del genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica o crímenes de lesa humanidad”.

En la misma sesión de la Asamblea General, el ministro francés de Asuntos Exteriores, Douste-Balzy, se pronunció de similar manera: “La comunidad internacional tiene la legitimidad necesaria para ejercer con eficacia su ‘responsabilidad de proteger’ a las poblaciones amenazadas con la depuración étnica, crímenes de lesa humanidad y el

⁴⁶ Emilio Menéndez del Valle (2016), “Responsabilidad de Proteger: la ONU en acción”, Documento de trabajo 2/2016, Real Instituto Elcano, 15/11/2016.

⁴⁷ “Declaración de la Unión Europea y discurso del honorable señor Jack Straw, MP, ministro de Asuntos Exteriores del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, al Debate General de la sesión 60 de la Asamblea General, Naciones Unidas, Nueva York”, 17/IX/2005.

(cont.)

genocidio. Francia está particularmente satisfecha con ello. Da la bienvenida al progreso logrado en el sistema de justicia penal internacional... Quienes creen que pueden contar con la inacción de la comunidad internacional al perpetrar sus crímenes no se deben llamar a engaño: responderán de ellos”.⁴⁸

De esta manera, dos de los Estados más importantes de la Unión (el *Brexit* estaba aún lejano) hacían patente desde el mismo nacimiento oficial de la RdP su compromiso con la doctrina. Incomprensiblemente, el ministro español de Exteriores de la época, Miguel Ángel Moratinos, no hizo la menor alusión a la misma. El representante de la República Federal de Alemania se refirió ampliamente al dossier derechos humanos, aunque tampoco mencionó por su nombre la RdP. Berlín apoyó dicha cuestión, pero – probablemente a causa de su sentimiento de culpabilidad histórica– no deseó entonces comprometerse públicamente con el tercer pilar de la RdP. No hay que pasar por alto la posición de la muy comprometida Suecia: Laila Freivalds, su ministra de Exteriores, inició su parlamento así: “Hoy tengo en la memoria, vívidamente, un muchacho que corre desesperadamente. Un joven cuyos ojos han visto más horrores que la mayoría de nosotros en esta sala. Un joven al que todos nosotros hemos fallado. En Darfur hay miles de muchachos como él. Lo encontré en una de mis visitas a zonas de miedo, sufrimiento, hambre y violencia sin sentido. Debemos más a ese joven de Darfur. Una mejor actuación. Una conexión más fuerte entre nuestras declaraciones y nuestras acciones. Disponemos de herramientas para prevenir los conflictos armados. Hemos adoptado numerosos compromisos para poner fin a la opresión, reducir radicalmente la pobreza y proteger nuestro ambiente. Tenemos remedios para muchas de las enfermedades que continúan matando. El reto a que nos enfrentamos consiste en utilizar los instrumentos para la paz, el desarrollo y los derechos humanos y transformar nuestros compromisos en acción real... Esta Cumbre mundial ha hecho un fuerte compromiso con nuestra común responsabilidad de proteger. Ahora debemos actuar en consecuencia. El mundo tiene la responsabilidad de reaccionar para impedir el genocidio, la depuración étnica y los crímenes contra la humanidad”.⁴⁹

La cita es larga, como el compromiso y las acciones concretas de Suecia: ninguna otra intervención de ningún otro Estado de la ONU alcanzó la altura moral y la firmeza de propósitos, traducidos en la práctica política diaria, que los expuestos por la representante de Estocolmo.

Por su parte, el secretario general, Kofi Annan, en su discurso de apertura del Debate, dejó patente su preocupación: “En 1999 hablé por primera vez desde esta tribuna sobre la necesidad de que la comunidad internacional actuara para hacer frente al genocidio. Mis observaciones suscitaron un intenso debate entre los Miembros. Sin embargo, ahora, seis años más tarde, después de que muchos Estados han trabajado esforzadamente, de que la sociedad civil se ha comprometido plenamente y de que se

⁴⁸ “Intervention prononcée par M. Philippe Douste-Balzy, ministre des Affaires étrangères de la France auprès les Nations Unies, 60^{ème} Session de l’Assemblée générale des Nations Unies, Débat général, New York”, 18/IX/2005.

⁴⁹ “Declaración de Laila Freivalds, ministra de Asuntos Exteriores de Suecia, en el Debate General de la sesión 60 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York”, 17/IX/2005.

(cont.)

han tenido en cuenta preocupaciones genuinas, ustedes se han reunido para reconocer su responsabilidad solemne no solo de *preocuparse*, sino también de *actuar*. En los años venideros ese compromiso será puesto a prueba”.⁵⁰

(8) Posiciones sobre la Responsabilidad de Proteger de los Estados europeos más relevantes después de la Cumbre Mundial de 2005

Son sin duda el Reino Unido y la República Francesa quienes, con mayor decisión, afrontan el tema. Como se comentará en detalle a continuación, con dos singularidades que las diferencian: por un lado, Londres defiende que en determinados casos es posible y moralmente obligatorio actuar ante la comisión de crímenes atroces sin la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU, requisito indispensable incorporado al Documento Final de la Cumbre de 2005; por otro, París ha lanzado no hace mucho una campaña en Naciones Unidas para que el veto de los cinco miembros permanentes del Consejo no sea utilizado en caso de atrocidades masivas.

La doble y sui géneris posición del Reino Unido

Se ha aludido *supra* a la actividad previa a la Cumbre de 2005 de algunos Estados europeos para subsanar reticencias de varios países del Sur global sobre la RdP. Uno de los más militantes en esta tarea fue el Reino Unido, que además venía legitimada por la discusión del asunto en el Parlamento británico que, en marzo de 2005, aprobó un significativo informe.⁵¹

El 12 de enero de 2009, cuatro años después de la reunión universal institucionalizadora de la RdP promovida por Kofi Annan, su sucesor Ban Ki-moon hizo público el primero de los ocho informes aparecidos durante su mandato dedicados al tema: “Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger”. En tal ocasión se produjo en la Asamblea General un importante debate que reaviva la cuestión.⁵²

Correspondió a Mark Malloch-Brown, secretario de Estado de Asuntos Exteriores en el gobierno laborista de Gordon Brown, reanimar el debate en nombre del Reino Unido. En su intervención aseguró que la RdP ha de ser el principio que rijan la actuación de los Estados miembros ante un conflicto en que se cuestionen los derechos humanos. Y añadió una idea base que más adelante sería asumida por el Consejo de la UE: “Debemos intentar conseguir una cultura RdP, una cultura de prevención que trate de la soberanía responsable y de la ayuda internacional. Una cultura que a la larga nos ayudará a prevenir las atrocidades masivas y a reducir el conflicto y los costes del conflicto. Una cultura que nos ayudará a construir un sistema internacional mejor

⁵⁰ “El secretario general. Discurso en la apertura del Debate General del sexagésimo periodo de sesiones de la Asamblea General, Naciones Unidas, Nueva York”, 17/II/2005.

⁵¹ Se trata de “Darfur, Sudán: the Responsibility to Protect”, International Development Committee of the House of Commons, 30/III/2005.

⁵² Entre 2005 y 2009 se produjo un cierto apaciguamiento de la casi frenética actividad que tuvo lugar en la Cumbre Mundial, lo que hizo pensar a algunos que la doctrina caería en la irrelevancia. El debate de 2009 obligó a cambiar de opinión a quienes así pensaban.

(cont.)

equipado y más eficaz para prevenir y responder al conflicto. Una cultura que fortalezca nuestra capacidad para lograr consenso sobre una acción apropiada y decisiva”.⁵³

Merece la pena destacar que, cuatro años después de esta declaración en la ONU de un representante del gobierno laborista británico, el representante del gobierno conservador, embajador Wilson, reprodujera la misma idea de su colega Malloch-Brown: “La Responsabilidad de Proteger ha de ser el principio que rija la actuación de los Estados miembros ante un conflicto en que se cuestionan los derechos humanos”.⁵⁴

La capacidad de obrar del Reino Unido en este tema ha sido recientemente puesta de manifiesto en el Consejo de Seguridad. En julio de 2015, presentó un proyecto de resolución que habría condenado como genocidio la masacre de Srebrenica llevada a cabo en 1995 por tropas serbio-bosnias aliadas de Rusia. Se pretendía que no cayera en el olvido que, 20 años antes, ese acto bárbaro ocasionó la muerte de 8.000 musulmanes desarmados, bajo protección de cascos azules holandeses que, vergonzosamente, se abstuvieron de intervenir. Rusia lo vetó. Significativamente, China, que normalmente vota junto a Rusia, se abstuvo. El ejercicio del derecho de veto utilizado por Rusia en asuntos de atrocidades masivas es, precisamente, el que París quiere limitar.

La singularidad que aparta al Reino Unido, en cierta medida, de los baremos establecidos sobre la RdP en la Cumbre de 2005 es el hecho de que, en determinados casos, la doctrina de defensa oficial británica sea partidaria de una intervención armada en el exterior sin la autorización del Consejo de Seguridad. En relación con lo que denomina “Intervención para evitar una grave catástrofe humanitaria”, el documento del ministerio de Defensa afirma: “Es política del Reino Unido que un uso limitado de la fuerza puede estar justificado sin la autorización expresa del Consejo de Seguridad cuando se trate del único medio posible para impedir una inmediata y abrumadora catástrofe humanitaria. Tales casos serán probablemente excepcionales y debe tenerse en cuenta que no todas las naciones comparten esta posición”.⁵⁵

En agosto de 2013, con anterioridad a la institucionalización de esta posición en la doctrina de Defensa, el primer ministro David Cameron intentó que el Parlamento autorizara una acción militar en Siria para impedir el uso de armas químicas por parte del presidente al-Assad. La argumentación esgrimida consistía en que la intervención sin autorización del Consejo de Seguridad cuando este estuviera bloqueado por un veto

⁵³ “Declaración del secretario de Estado del Reino Unido Mark Malloch-Brown en el Debate sobre la Responsabilidad de Proteger, Asamblea General, Nueva York”, 23/VII/2009. El Consejo de la Unión Europea apoyaría esta tesis británica en 2015: “La Unión Europea trabaja para promover una cultura de la prevención, en el marco de las Naciones Unidas, incluido el Consejo de Seguridad, con el fin de mejorar su capacidad de respuesta a las crisis emergentes y a las potenciales amenazas a la paz y a la seguridad, prestando detenida atención a las causas subyacentes de los conflictos” (Prioridades europeas para la 70 Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de la Unión Europea, 22/VI/2015).

⁵⁴ “El Reino Unido, plenamente comprometido con la implementación de la Responsabilidad de Proteger, Diálogo interactivo sobre la Responsabilidad de Proteger, Declaración del embajador Wilson, Naciones Unidas, Nueva York”, 11/IX/2013.

⁵⁵ Doctrina de Defensa del Reino Unido, noviembre de 2014, Anexo 2C: “La defensa del Reino Unido y el Derecho, 2C-1c”.

(cont.)

se hallaba amparada por el derecho internacional y, en nombre de la intervención humanitaria, si se daban las siguientes tres circunstancias: existe evidencia convincente, generalmente aceptada por el conjunto de la comunidad internacional, de sufrimiento humanitario extremo y a gran escala, lo que requiere socorro inmediato y urgente; ha de resultar objetivamente claro que no existe alternativa practicable al uso de la fuerza si se desea salvar vidas; el uso de la fuerza que se propone tiene que ser necesario y proporcional al objetivo que se persigue y estrictamente limitado en tiempo y ámbito (el mínimo necesario para conseguir ese fin y no cualquier otro propósito).⁵⁶ Obviamente, la mención “no cualquier otro propósito”, pretendía evitar la acusación de cambio de régimen como aconteció en Libia en 2011, algo que la coalición occidental llevó a cabo extralimitándose en las condiciones de la resolución 1973, aprobada por el Consejo en base a la RdP y con la aquiescencia de Rusia y China. La iniciativa parlamentaria del gobierno fue derrotada (285 contra 272 votos) por la oposición. Ed Miliband, entonces líder de la misma, argumentó: “La gente está profundamente preocupada por los ataques con armas químicas en Siria, pero desean que aprendamos lecciones de Iraq. No quieren que nos lancemos a la guerra. Quieren que las cosas se hagan apropiadamente, trabajando con la comunidad internacional”.⁵⁷

Las palabras de Ed Miliband, subrayando la necesidad de que el Reino Unido trabajara en este tema con la comunidad internacional, reflejan la preocupación de que Londres juegue a dos barajas: la de la RdP y la de la intervención o injerencia humanitaria sin cobertura del Consejo (algo esto último descartado en la Cumbre Mundial de 2005). Esa actitud británica podría dañar, al menos parcialmente, el consenso logrado en 2005 (y posteriormente mantenido, en gran medida). De ahí que Gareth Evans, figura clave en el nacimiento y consolidación de la RdP, escriba con cierta alarma: “La empresa de conseguir un mayor consenso en relación con la aplicación de la RdP se beneficiaría del hecho de que Inglaterra y Francia adoptaran un enfoque más prudente en el uso de la fuerza militar coercitiva: el apego sentimental a la ‘intervención humanitaria’ en el Reino Unido y al ‘droit d’ingerence’ de Bernard Kouchner en Francia resulta todavía en cierto modo evidente”.⁵⁸

Hay, no obstante, que felicitarse por el hecho de que un año después de la publicación de la referida Doctrina de Defensa, el primer ministro presentara ante el Parlamento la Estrategia de Seguridad Nacional, donde en el capítulo dedicado al Derecho internacional humanitario se afirma: “Utilizaremos mecanismos de Naciones Unidas, tales como la Responsabilidad de Proteger, los Derechos Humanos primero, el Consejo de Derechos Humanos y la agenda sobre Niños en conflictos armados para propiciar el cambio global de acuerdo con los valores británicos”.⁵⁹

⁵⁶ “Prime Minister’s Office: Policy Paper: Chemical weapon use by Syrian regime: UK government legal position”, 29/VIII/2013.

⁵⁷ BBC News, “Syria crisis: Cameron loses Commons vote on Syria action”, 30/VIII/2013.

⁵⁸ Gareth Evans, “R2P: looking back, looking forward”, Keynote dinner address, Stanley Foundation, 26/II/2015.

⁵⁹ “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A secure and prosperous United Kingdom”, noviembre de 2015, p. 64, párrafo 5.109.

El activo papel de Francia

Tal para cual. Francia, al igual que el Reino Unido, es activa en Naciones Unidas y en la UE en la defensa y promoción de la doctrina de la RdP. Ambas potencias, aunque no siempre, suelen actuar coordinadamente.

Se ha aludido *supra* a la iniciativa parlamentaria del premier británico Cameron para hacer frente a la agresión química de al-Assad (agosto de 2013). En ese mismo mes y año, el presidente Hollande anunciaba a los embajadores extranjeros en París que estaba preparando una intervención en Siria, manifestando que “la masacre química de Damasco no puede quedar sin respuesta. Francia está preparada para castigar a aquellos que han tomado la decisión de gasear a personas inocentes”. Como ya se ha señalado, la iniciativa gubernamental británica fue derrotada, y la de Hollande quedó en agua de borrajas a causa del acuerdo entre los ministros de Exteriores norteamericano y ruso logrado un mes después para destruir (supuestamente) el arsenal químico sirio.⁶⁰

Al igual que en documentos británicos de similar naturaleza, algunos franceses incorporan la RdP. Así, en el Libro Blanco sobre la defensa y la seguridad nacional se define como una prioridad de la política exterior: “La creación del Tribunal Penal Internacional y la emergencia de nuevos principios internacionales como la Responsabilidad de Proteger singularizan simultáneamente un progreso ético y una evolución estratégica. El número creciente de Estados partes al tratado que ha creado el Tribunal, los progresos realizados para definir el crimen de agresión... son contribuciones a la seguridad internacional. El consenso sobre la Responsabilidad de Proteger, tal como se manifestó en la Cumbre Mundial de 2005, continúa frágil, pero Francia hace de la consolidación de este principio una prioridad de su acción exterior”.⁶¹

Asimismo, la RdP está presente en un significativo documento sobre Estrategia humanitaria: “Francia atribuye particular importancia al principio de la ‘responsabilidad de proteger’ (RdP), asumido por la comunidad internacional durante la Cumbre Mundial de 2005 (párrafos 138-140 del Documento Final) y por el Consejo de Seguridad (particularmente en su resolución 1674 de 28 de abril de 2006 sobre la ‘Protección de civiles en conflictos armados’)”.⁶²

Como se ha mencionado en páginas anteriores, tras la institucionalización de la RdP en 2005 y el muy fructífero debate en la Asamblea General de 2009 sobre el primer informe del secretario general Ban acerca de la RdP, se produjo una relativa ralentización en el avance de la doctrina. En 2008, sin embargo, Francia pisó el acelerador y se propuso relanzar el tema, algo que llevó a Bernard Kouchner, ministro de Exteriores de Sarkozy (otro conservador pro-RdP), a propiciar durante su presidencia de la Unión en ese año un debate sobre el tema entre los 27.

⁶⁰ The New York Times, “US and Russia reach deal to destroy Syria’s chemical arms”, 14/IX/2013.

Sobre este tema y circunstancias diversas, véase Eglantine Staunton (2015), “France and the Responsibility to protect”, Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect, vol. 5, nº 4.

⁶¹ *Livre Blanc: Défense et sécurité nationale*, París, 2013, p. 24.

⁶² “Stratégie Humanitaire de la République Française”, Ministère des Affaires Étrangères, Paris, 6/VII/2012, p. 14.

Más que el Reino Unido, Francia actúa repetidamente en la práctica en escenarios RdP. Mali, República Centroafricana, ofensivas contra el Estado islámico... Significativamente, en las memorias escritas tiempo después de abandonar su cargo, el antiguo secretario general Kofi Annan valora el papel jugado por Francia. Ante las barbaridades en Ruanda y la República Democrática del Congo, Annan señala que “había que reaccionar y solo Francia podía reaccionar rápidamente. Estoy contento de que François Hollande y Francia aceptaran la responsabilidad que les confería la resolución de la ONU, pero era necesario que una fuerza onusiana de mantenimiento de la paz relevara a los franceses. Hay que elogiar el trabajo hecho por Francia en Mali y Centroáfrica. Si todos tuviéramos este coraje moral, el mundo sería muy diferente”.⁶³

La iniciativa es francesa, pero a ella se incorpora el Reino Unido. Y hay que destacar la importante actividad gala en el seno de Naciones Unidas para intentar limitar el derecho de veto ante los crímenes masivos que denuncia la RdP. Por tanto y si sumamos a Londres, son dos Estados europeos miembros permanentes del Consejo quienes llevan la iniciativa. Francia es la impulsora, si bien se une al esfuerzo ya iniciado por el denominado Grupo RCT (rendición de cuentas, coherencia y transparencia; en inglés ACT). Y con su calidad de miembro permanente del Consejo aporta especial relevancia.⁶⁴ En el debate en la Asamblea General de 2015, el presidente de la República se expresó en estos términos: “Francia quiere que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no puedan en el futuro usar su derecho de veto en caso de atrocidades masivas. ¿Cómo es posible que aceptemos que la ONU, todavía hoy, resulte paralizada cuando están teniendo lugar los más terribles acontecimientos? Me comprometo en esta sede a que Francia jamás utilizará su derecho de veto ante situaciones de crímenes masivos. El derecho de veto, tal como fue introducido en el acto de fundación de las Naciones Unidas, no era un derecho para bloquear la acción. Era un deber para actuar. Tenemos que actuar. Podemos actuar”.⁶⁵

Esta contundente declaración de un miembro permanente y europeo del Consejo de Seguridad contra la utilización indiscriminada del veto inauguró una etapa optimista en la ONU en torno al relanzamiento de la RdP. Más si se tiene en cuenta que tres días después, en la misma sede, el otro miembro de la UE que se sienta permanentemente en el Consejo, el Reino Unido, y con la misma contundencia que Francia, manifestó: “Me siento orgulloso al poder decir que el Reino Unido procede a firmar el Código de Conducta RCT. Y espero que todos los actuales y futuros miembros del Consejo de Seguridad se unan a nosotros. De no ser así, estaría interesado en conocer qué razones aducen... Creo que nuestro fracaso colectivo en Siria mancha nuestra conciencia. Tiene consecuencias para la posición del Consejo y para la de la ONU en su totalidad. Sencillamente, no podemos permitir que los intereses egoístas de algunos bloqueen la paz y el progreso de muchos, Aquellos miembros permanentes que usan el veto para

⁶³ Kofi Annan, “Seule la France pouvait agir vite en Centrafrique”, *Europe 1*, 14/XII/2013.

⁶⁴ RCT lo integran Austria, Chile, Costa Rica, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Gabón, Ghana, Hungría, Irlanda, Jordania, Liechtenstein, Maldivas, Nueva Zelanda, Noruega, Papúa-Nueva Guinea, Perú, Portugal, San Vicente y las Granadinas, Arabia Saudí, Eslovenia, Suecia, Suiza, Tanzania y Uruguay.

⁶⁵ “70 Asamblea General de Naciones Unidas. Discurso del señor François Mitterrand, presidente de la República”, 28/IX/2015.

(cont.)

impedir una acción común creíble soportan una pesada responsabilidad moral por el caos y la situación resultantes... Me alegra decir que el Reino Unido no ha usado el veto desde 1989 y es un orgullo afirmar que nunca votaremos contra una acción creíble del Consejo destinada a detener las atrocidades masivas y los crímenes contra la humanidad”.⁶⁶

La particular posición de Alemania

En 2011 la República Federal se abstuvo, al igual que Rusia y China (aunque obviamente por distintas razones), en la votación de la Resolución del CSNU que daba vía libre a una actuación militar, amparada por la ONU, en nombre de la RdP, para poner fin a los crímenes masivos que llevaba a cabo Gadafi (Resolución 1973). Un país clave de la UE, que había contribuido activamente en 2005 a la institucionalización de la doctrina, y que no eludió pronunciarse sobre ella en 2009, con ocasión del Debate en la Asamblea General onusiana sobre el primer informe del secretario general publicado ese año (ya mencionado). En el debate, el embajador germano introdujo un matiz relevante sobre la importancia de los tres pilares de la RdP (algo, por otro lado, compartido por muchos Estados de la UE): “Si bien los tres pilares son esenciales para la estrategia de llevar a cabo la Responsabilidad de Proteger, en nuestra opinión el segundo es el más innovativo de los tres. Alemania cree firmemente que la cooperación y la prevención son los principios básicos de la Responsabilidad de Proteger... el tercer pilar es de naturaleza complementaria y surge únicamente cuando tanto el Estado afectado como la comunidad internacional han fallado en sus obligaciones de prevenir el genocidio, los crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o la depuración étnica”.⁶⁷

Tres años antes, el Libro Blanco publicado por el Ministerio de Defensa había creado buenas expectativas: “La doctrina de derecho internacional de la Responsabilidad de Proteger se ha desarrollado como consecuencia de las lecciones aprendidas de la intervención en Kosovo de 1999... el debate sobre esta doctrina está crecientemente impactando en las formas de pensamiento de los países occidentales”.⁶⁸

En 2015 el debate sobre este tema era notorio. Según una encuesta, una gran mayoría de alemanes (82%) apoyaba operaciones militares para evitar actos de genocidio, mientras que el 74% era favorable a la participación en misiones internacionales de paz.⁶⁹ Eran años en que se ponían en cuestión determinadas certezas en la República Federal, en esencial, aunque no solo, sobre su política exterior y en los que crecía el debate sobre su papel causante de la segunda guerra mundial y la forma de digerir las consecuencias de los desastres derivados.

⁶⁶ “Statement by ambassador Matthew Rycroft of the UK Mission to the UN at the ACT Group event on the Code of Conduct”, Gov. UK, 1/X/2015.

⁶⁷ Misión Permanente de Alemania ante Naciones Unidas, “Intervención de S.E. Thomas Matussek, representante permanente de Alemania al Debate de la Asamblea General sobre el informe del secretario general ‘Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger’”, 24/VII/2009.

⁶⁸ Ministerio Federal de Defensa, “Libro Blanco 2006 sobre la política de seguridad alemana y el futuro del Bundeswehr”, p. 44.

⁶⁹ TNS Infratest, febrero 2015.

Joachim Gluck, presidente federal de Alemania, ha sido durante su mandato (marzo 2012-marzo 2017) decidido impulsor de la RdP. Elegido por consenso de todos los partidos del Bundestag, *Der Spiegel* lo definió como “el mejor presidente” y Angela Merkel como “verdadero maestro de la democracia y la justicia, incansable defensor de la libertad”. Esta respetable figura tuvo un papel estelar en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2014. Eran tiempos de cuestionamiento de certezas, pero también de afianzamiento oportunista de verdades históricas a medias. Como Gluck denunció: “En nuestro país –junto a pacifistas sinceros– hay quienes se valen de la culpa histórica de Alemania para enmascarar su ensimismamiento o por comodidad. El historiador alemán Heinrich Winkler ha dicho que es esta una postura que le acredita a Alemania un dudoso ‘derecho a apartar la vista’, derecho ‘en el que no se pueden amparar otras democracias occidentales’”.⁷⁰

Señaló también sobre la RdP: “El principio de la soberanía estatal y el de la no injerencia no deben blindar a los regímenes que recurren al uso de la fuerza. Aquí opera la pauta de la Responsabilidad de Proteger. En virtud de la misma, la protección de la población contra los crímenes de masas corresponde a la comunidad internacional cuando el propio Estado no asume esa responsabilidad... Sé bien y comparto la inquietud de muchos defensores de derechos humanos en todo el mundo, que no se interviene en todos los casos en que debería ser un deber ético hacerlo para proteger la vida e integridad física de personas en riesgo. Este dilema se ha vuelto a plantear en Siria. Y también sé que la tensión entre legalidad y legitimidad no desaparecerá mientras en el seno del Consejo de Seguridad siga habiendo tan frecuentes discrepancias en estas cuestiones”.⁷¹

Este ambiente favorable a la RdP, promovido, entre otros, por el presidente federal y los círculos del Ministerio de Defensa que se manifestaron abiertamente sobre el tema y que lograron cierta concreción en el Libro Blanco de 2006, animó a distintos sectores políticos y académicos alemanes a presionar para que en el nuevo Libro sobre la Defensa, que debía aparecer en 2016/2017 se incorporara abiertamente el tema RdP. Así, Philipp Rotmann y Sarah Brockmeier, del berlinés Global Public Institute, escribían: “Apoyar el mantenimiento de una paz global efectiva es no solo interés de Alemania y Europa, sino también parte de la responsabilidad histórica de un país que ha causado tanto sufrimiento en el mundo. El nuevo Libro Blanco de Defensa ha de reflejar esta responsabilidad. Frases vagas que, en el Libro Blanco de 2006, describen la responsabilidad de proteger como una ‘doctrina de derecho internacional con implicaciones a largo plazo’ han de ser reemplazadas con objetivos prácticos que concreten su implementación... se trata, entre otros objetivos, de alinear con mayor eficacia la política de desarrollo con la prevención de atrocidades masivas”.⁷²

⁷⁰ Discurso del presidente federal, Joachim Gluck, con motivo de la apertura de la Conferencia de Seguridad de Múnich, 31/I/2014: “El papel de Alemania en el mundo: acotaciones sobre responsabilidad, normas y alianzas”, p. 6.

⁷¹ *Op. cit.*, p. 9.

⁷² Philipp Rotmann y Sarah Brockmeier (2015), “20 years after Srebrenica: what the Responsibility to Protect asks from Germany”, Global Public Policy Institute, 29/VI/2015.

(cont.)

Sin embargo, el Libro Blanco de 2016 defraudó, al menos parcialmente, a la opinión y actores públicos partidarios de la RdP. Ministros del gobierno federal de coalición como el de Exteriores, Frank Stenmeier, o la de Defensa, Ursula von der Leyen, no lograron el respaldo necesario. Von der Leyen había sido muy activa hablando públicamente de la necesidad de que el Libro en ciernes habría de fijar la necesidad de que Berlín asuma mayor responsabilidad, proveniente de “la responsabilidad a causa de nuestra historia y de nuestras obligaciones humanitarias”.⁷³ Quienes defendían esa posición confiaban, sobre la base de que el Libro Blanco de 2006 había al menos recogido la doctrina, en que el de 2016 incorporara una firme decisión gubernamental sobre la contribución a la ejecución de la RdP. El Libro no elude el contexto y los elementos de la RdP, pero no la cita por su nombre. Habla de crisis, conflictos, Estados fallidos y desastres humanitarios y del imperativo de participar en la prevención (de nuevo énfasis, indirectamente, en el segundo pilar de la RdP) y estabilización de las crisis y conflictos.⁷⁴ Y reafirma el firme compromiso de cooperación con la ONU en este y otros aspectos: “...nuevos desafíos amenazan crecientemente la paz y la seguridad, incluidos la fragilidad estatal, conflictos intraestatales y graves crímenes contra la población civil”.⁷⁵ No obstante, deja firmemente asentado que “ha de prestarse especial atención al cumplimiento global del derecho internacional y a la observancia y aplicación universal de los derechos humanos”.⁷⁶

Las dificultades para que arraigue definitivamente en Alemania la Responsabilidad de Proteger tienen su origen, sobre todo, en la profunda sedimentación de una cultura de restricción militar, fruto de la carga de conciencia por el pavoroso papel en las dos guerras mundiales y el Holocausto. Esa cultura política germana se traduce en reluctancia a la utilización de fuerza militar agresiva. Algo que se hizo patente en 2011, año en el que coincidieron la crisis libia (con la resolución 1973 del Consejo de Seguridad para atacar a Gadafi en nombre de la RdP y en cuyo voto Berlín se abstuvo) y el hecho de que Alemania ostentaba la presidencia bi-anual del Consejo, uno de los más potentes e interesantes de la historia reciente, puesto que entre sus 15 miembros, permanentes y no, estaban todos los BRIC (Brasil, Rusia, India, China) y los IBSA (India, Brasil, Suráfrica), las dos coaliciones de Estados más alejados del orden internacional occidental. 2011 fue el año en que Berlín comprobó que la postura del Consejo (incluidos sus cinco miembros permanentes, si bien con la abstención ruso-china) puede, en ocasiones como en este caso, validar posiciones contrarias a su cultura de restricción militar, algo que el ministro de Exteriores germano, Guido Westerwelle, acababa de definir como principio guía de la política exterior de su país⁷⁷.

⁷³ *Op. cit.*, p. 2.

⁷⁴ White Paper 2016, 3.4: “Early recognition, prevention and resolution of crises and conflicts”.

⁷⁵ White Paper 2016, 4.2: “Germany in the United Nations”.

⁷⁶ White Paper 2016, 3.5: “Commitment to a rules-based international order”.

⁷⁷ Sobre este tema, Elisabeth Schöndorf y Markus Kaim (2011), “Peace, security and crisis management: German priorities in the UN Security Council 2011/12”, German Institute for International and Security Affairs, April; Alister Miskimmon (2012), “German foreign policy and the Libya crisis”, *Journal of German Politics*, vol. 21, nº 4; y Judy Dempsey (2014), “Germany needs to embrace the Responsibility to Protect”, Carnegie Europe, 13/11/2014.

(9) El Consejo Europeo y la Responsabilidad de Proteger

Los distintos elementos y componentes de la RdP no han sido hasta la fecha formal y explícitamente incorporados al derecho comunitario. No obstante, las numerosas declaraciones, decisiones, comunicaciones y resoluciones del Consejo y del Parlamento europeos no sólo poseen un valor político de primer orden, sino que, vía derecho consuetudinario, adquirirán en su día eficacia jurídica positiva. De ahí que sea importante en este Documento de Trabajo reflejar con detalle esas manifestaciones de ambos importantes órganos de la UE. Siendo el Consejo órgano primario y dada la muy estrecha relación de cooperación y actuación entre la UE y la ONU, este Documento de Trabajo se centrará en ellos y, concretamente, en el programa (con el nombre de Prioridades) que anualmente hace público la primera institución con respecto a la Asamblea General onusiana.

Se ha señalado *supra* que entre 2005 (año de la institucionalización de la RdP) y 2009 se produjo una cierta ralentización del proceso. No obstante, escasos meses después de terminada la Cumbre Mundial, las tres instituciones comunitarias se pronunciaron conjuntamente de manera taxativa: “La Unión Europea apoya con firmeza la responsabilidad de proteger. No podemos permanecer indiferentes mientras se cometen actos de genocidio, asesinato, limpieza étnica u otras violaciones flagrantes del Derecho internacional humanitario y de los derechos humanos”⁷⁸. Once años después, en mayo de 2017, la UE ha adoptado un nuevo Consenso Europeo sobre el Desarrollo, donde se reitera que “La Unión y sus Estados miembros continuarán apoyando el principio de la responsabilidad de proteger y la prevención de crímenes atroces. Continuarán asimismo incrementando en este asunto la cooperación con la ONU y socios regionales y nacionales”⁷⁹.

En el interregno, en 2008, el Consejo insistió en el compromiso: “La UE recuerda que los Estados han asumido la responsabilidad de proteger, de conformidad con la Resolución 60/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24-10-2005. Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, crímenes de guerra... La comunidad internacional ha confirmado estar dispuesta a tomar medidas colectivas, a través del Consejo de Seguridad, en los casos en que las autoridades nacionales estén desatendiendo manifiestamente su responsabilidad de proteger”⁸⁰.

La reiteración pro RdP es persistente y continuada en numerosos documentos y decisiones comunitarios, especialmente en los directamente concernidos con los derechos humanos, la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo. Pero lo

⁷⁸ “Parlamento Europeo, Consejo, Comisión: Declaración conjunta de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada ‘El consenso europeo sobre desarrollo’”, Diario Oficial de la Unión Europea, 24/II/2006, C 46/1, párrafo 37.

⁷⁹ “Consejo de la Unión Europea: El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo: nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro”, DEVGEN 110, ACP 54, 19-05-2017, párrafo 66.

⁸⁰ “Declaración conjunta del Consejo y los Representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea: Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria, Diario Oficial de la Unión Europea”, 30/II/2008, C 25/01, párrafo 17.

(cont.)

significativo del compromiso estriba en que la atención a la doctrina se recoge asimismo en documentos de naturaleza securitaria o estratégica: “En lo que respecta a los derechos humanos esenciales, la UE deberá continuar promoviendo el acuerdo alcanzado en la Cumbre Mundial de 2005, en el sentido de que tenemos una responsabilidad común de proteger a las poblaciones contra el genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes de lesa humanidad”⁸¹.

(10) Prioridades anuales de la UE ante la Asamblea General de Naciones Unidas

Siendo 2008 el año en que se reactiva el interés por la RdP, este Documento repasa brevemente el programa que cada año elabora la UE a propósito de lo que considera temas prioritarios a presentar o discutir en el período de sesiones anual de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU). Se trata de prioridades cuya implementación será afrontada a nivel comunitario o estatal cuando se sitúen dentro de las responsabilidades de los Estados. El período que se detalla a continuación incluye los años 2008 a 2017.

2008: 63 Período de sesiones de la AGNU: “La UE continuará promoviendo e incrementando el cumplimiento con el derecho internacional humanitario de manera visible y consistente. La UE da gran importancia a la implementación de la Responsabilidad de Proteger... e insiste en que es necesaria una mayor consideración de la misma en la Asamblea y en el Consejo...”⁸².

2009: 64 Período de sesiones de la AGNU: “La UE está comprometida con el concepto de la Responsabilidad de Proteger a las poblaciones del genocidio... Apoya plenamente los esfuerzos del secretario general para implementarla y se congratula de su informe y de la equilibrada estrategia de tres pilares que en él propone. La UE está decidida a hacer operativo el concepto y resalta específicamente su importancia preventiva”.⁸³

2010: 65 Período de sesiones de la AGNU: “LA UE se esforzará en promover la operatividad del concepto Responsabilidad de Proteger, tal como acordado en los párrafos 138, 139 y 140 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 y en el Debate General mantenido en la Asamblea General en julio de 2009, sobre la base de que el concepto no está abierto a renegociación. La UE aplicará un *estricto pero profundo enfoque* a las políticas relacionadas con la RdP y se concentrará particularmente en su pilar preventivo”.⁸⁴

2011: 66 Período de sesiones de la AGNU. Básicamente repite lo estipulado el año anterior: “La UE se esforzará por la operatividad de la Responsabilidad de Proteger sobre la base de que el concepto no está abierto a la renegociación. La UE aplicará

⁸¹ “Consejo de la Unión Europea: Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”, 11/XII/2008, S407/08, página 12.

⁸² “Prioridades de la Unión Europea ante las Naciones Unidas y la 63 AGNU (septiembre 2008/septiembre 2009)”, 5/VII/2008, apartado 1.5, párrafo 18.

⁸³ “Prioridades de la Unión Europea ante las Naciones Unidas y la 64 AGNU (sept. 2009/sept. 2010)”, 7/VII/2009, párrafo 8.

⁸⁴ “Prioridades de la Unión Europea ante las Naciones Unidas y la 65 AGNU (sept. 2010/sept. 2011)”, 6/VII/2010, párrafo 11.

(cont.)

un *estricto pero profundo enfoque*... y se concentrará particularmente en su pilar preventivo". LA UE se congratula de que el concepto haya sido mencionado en las Resoluciones 1970, 1973 y 1975 (2011)".⁸⁵

2012: 67 Período de sesiones de la AGNU: "La UE y/o sus Estados miembros continuarán promoviendo el respeto por los principios humanitarios y abogando por el derecho internacional humanitario, el derecho de derechos humanos y el derecho de refugiados... continuará promoviendo la Responsabilidad de Proteger y su operatividad, con especial atención a la prevención y proseguirá la discusión con la ONU en su conjunto con la intención de que la RdP sea preservada y aplicada".⁸⁶

2013: 68 Período de sesiones de la AGNU: "La UE continuará promoviendo la Responsabilidad de Proteger, tal como se halla definida en el Documento Final de la Cumbre Mundial y su operatividad, incluida la prevención como parte integral de la doctrina".⁸⁷

2014: 69 Período de sesiones de la AGNU: Transcribe exactamente el texto recogido en el 68 Período de sesiones.⁸⁸

2015: 70 Período de sesiones de la AGNU. Es este un período de sesiones muy especial puesto que se conmemora el 70 aniversario de la creación de la ONU, lo que debió impulsar al Consejo Europeo a dedicar a la RdP y al Tribunal Penal Internacional bastante más atención que en las anteriores ocasiones. En la Introducción de estas Prioridades se afirma: "En el 70 aniversario de las Naciones Unidas, disponer de esta organización multilateral es más relevante y necesario que nunca... Las amenazas a que el mundo se enfrenta nunca han sido tan complejas... exigen concentrarse decididamente en un enfoque preventivo. La Unión Europea trabaja para promover una cultura de prevención dentro del sistema ONU, incluido el Consejo de Seguridad... La UE trabajará para garantizar que la prevención de atrocidades continuará en primera línea de la agenda internacional... En este contexto, la ONU debe continuar jugando un papel crítico apoyando a los países en la implementación de la Responsabilidad de Proteger. La UE debe continuar apoyando los esfuerzos de cara a la operatividad de la misma".⁸⁹

2016: 71 Período de sesiones de la AGNU. El programa europeo para este período de sesiones es especialmente destacable puesto que, por primera vez, critica (si bien no con demasiada contundencia) el daño que produce la inacción del Consejo de Seguridad en el ámbito de la RdP. Igualmente menciona por vez primera la iniciativa RCT (Rendición de cuentas, Coherencia y Transparencia, véase la nota 65) que pretende instalar un Código de Conducta sobre la utilización del derecho de veto cuando es preciso actuar para evitar o atajar una grave crisis humanitaria. Se trataría de imponer una "abstención constructiva" para que los cinco miembros permanentes

⁸⁵ "Prioridades de la Unión Europea ante las Naciones Unidas y la 66 AGNU (sept. 2011/sept. 2012)", 8/VII/2011, párrafo 6.

⁸⁶ "Prioridades de la Unión Europea ante las Naciones Unidas y la 67 AGNU (sept. 2012/sept. 2013)", 9/VII/2012, apartado Paz y Seguridad.

⁸⁷ "Prioridades de la Unión Europea ante las Naciones Unidas y la 68 AGNU (sept. 2013/sept. 2014)", 5/VII/2013, párrafo 8.

⁸⁸ "Prioridades de la Unión Europea ante las Naciones Unidas y la 69 AGNU (sept. 2014/sept. 2015)", 6/VII/2014, párrafo 10.

⁸⁹ "Prioridades de la Unión Europea ante las Naciones Unidas y la 70 AGNU (sept. 2015/sept. 2016)", 4/VII/2015, Introducción.

(cont.)

del Consejo no hagan uso de su derecho de veto para bloquear una resolución adecuadamente fundada y explicitada y respaldada por la mayoría. En ese contexto, los Estados miembros de la UE reiteran su apoyo al Código de Conducta y su compromiso de actuar oportunamente y a tiempo para poner fin a los crímenes atroces. Por ello, “la UE continuará dando su apoyo a la aplicación del principio de la Responsabilidad de Proteger”.⁹⁰ Por otro lado, y dado que la crisis migratoria se cernía ya (y avergonzaba a muchos europeos por el trato de la misma) sobre Europa, ésta advierte de que “hacer frente al mayor desplazamiento global desde la segunda guerra mundial y a los crecientes flujos migratorios y de refugiados exigirá un esfuerzo consistente y coordinado a cargo de la comunidad internacional”. Asimismo, la Unión se compromete a “continuar trabajando para garantizar soluciones acordes con el respeto a los derechos humanos para la crisis migratoria y de refugiados”, y subraya que “Especial atención ha de prestarse a la protección internacional de refugiados, al principio de no-devolución y al derecho de asilo, pero también a las especiales necesidades de aquellos migrantes en situación vulnerable que no reúnan los requisitos exigidos para el estatuto de refugiado”.⁹¹

2017: 72 Período de sesiones de la AGNU. Sorprendentemente no hay mención alguna por su nombre a la RdP en las 18 páginas del programa de este año de la UE destinado a la ONU. Hay alusiones indirectas, vía exigencia respeto de los derechos humanos: “La UE está firmemente comprometida con el sistema de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos... consecuente con el apoyo de la UE a un orden global basado en el derecho internacional y en la legislación sobre derechos humanos, continuará atenta a las violaciones de los derechos en el mundo, a la necesidad de la rendición de cuentas y a la lucha contra la impunidad... Sabiendo que el respeto de los derechos humanos constituye requisito indispensable para la paz y el desarrollo sostenibles, la UE favorecerá la presencia de los derechos humanos en todo el sistema ONU”.⁹²

Merece la pena destacar (por el respeto y la exigencia especiales de la RdP en el continente africano) que en el programa para la 72 AGNU la UE da especial importancia a la que denomina relación estratégica África/Europa. Se elogia la cooperación en el seno de la ONU entre Europa y la Unión Africana, que hace frente conjuntamente a desafíos tales como “la migración, la movilidad humana y las crisis humanitarias. Sirve asimismo para promover el imperio de la ley y garantizar la justicia y la rendición de cuentas por los crímenes más horrendos, de acuerdo con los principios establecidos en el Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional”.⁹³

Cabe la posibilidad de que la ausencia de mención directa a la RdP en el 72 Período de sesiones se deba a la preocupación creciente del impacto migratorio. El Consejo Europeo habría preferido (sobre todo al extenderse a propósito de la relación UE-África)

⁹⁰ “Prioridades de la Unión Europea ante las Naciones Unidas y la 71 AGNU (sept. 2016/sept. 2017)”, 18/VII/2016, p. 4.

⁹¹ “Prioridades de la Unión Europea ante las Naciones Unidas y la 71 AGNU”, pp. 4 y 12.

⁹² “Prioridades de la Unión Europea ante las Naciones Unidas y la 72 AGNU (sept. 2017/sept. 2018)”, 17/VII/2017, p. 14.

⁹³ “Prioridades de la Unión Europea ante las Naciones Unidas y la 72 AGNU”, p. 13.

insistir en la seriedad del mismo, incluyendo, como se ha señalado en el párrafo anterior, la mención a “los crímenes más horribles”.

Antes de concluir este apartado, cabe mencionar la incorporación del Tribunal Penal Internacional (TPI) en los más recientes programas de trabajo presentados por la UE a la ONU. Así, en la 65 AGNU, la UE se comprometió a seguir escrupulosamente los resultados de la conferencia sobre el Estatuto del TPI (Kampala, mayo/junio 2010) puesto que “la UE estima que la justicia es un factor clave para una paz duradera. Insiste en su compromiso de combatir la impunidad de los crímenes más graves que son motivo de preocupación internacional”.⁹⁴ La 66 AGNU recoge esta declaración: “La UE reitera su apoyo al Tribunal Penal Internacional y se congratula de la adopción por el Consejo de Seguridad de las resoluciones 1970, 1973 y 1975 (2011), que confirmaron la creciente relevancia del TPI para la paz y seguridad internacionales”.⁹⁵ De cara a la 68 AGNU, la Unión reiteró el apoyo al trabajo del TPI y su batalla contra la impunidad a nivel nacional e internacional.⁹⁶ El párrafo 15 de la AGNU 69 recuerda el compromiso de las anteriores, pero por primera vez constata su preocupación por los Estados que no cooperan con el TPI y pide se refuerce el diálogo institucional entre este y la ONU.⁹⁷

El documento comunitario preparado para la 70 AGNU introduce un punto no referido en los anteriores períodos de sesiones. Tras insistir en la tradicional demanda de que es necesario reforzar la relación ONU/TPI, se afirma que “si bien es cierto que la responsabilidad primaria de poner a los delincuentes a disposición de la justicia reside en los mismos Estados, el TPI debe actuar jurisdiccionalmente cuando las autoridades nacionales sean incapaces o no estén dispuestas a perseguir los crímenes más graves que preocupan a la comunidad internacional”.⁹⁸ Las actividades de la Unión durante los dos últimos períodos de sesiones (septiembre 2016/septiembre 2017 y septiembre 2017/septiembre 2018) siguen pidiendo atención al Tribunal Penal Internacional: “La UE promueve el imperio de la ley a nivel nacional e internacional, la justicia penal internacional, en particular el TPI, el acceso a la justicia y a instituciones transparentes y con capacidad de rendición de cuentas y apoya la consolidación de sociedades libres de corrupción” (71 AGNU). Por su parte, para la 72 AGNU, aprovechando la especial relación entre la UE y la Unión Africana descrita *supra*, la parte europea insiste en la ineludible necesidad de promover y apoyar el imperio de la ley y de la justicia a nivel internacional, “incluyendo la garantía de justicia y de rendición de cuentas para los crímenes más graves, en cumplimiento de los principios establecidos en el Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional”.⁹⁹

⁹⁴ “Prioridades de la Unión Europea ante las Naciones Unidas y la 65 AGNU”, 6/VII/2010, párrafo 9.

⁹⁵ “Prioridades de la Unión Europea ante las Naciones Unidas y la 66 AGNU”, 8/VII/2011, párrafo 5.

⁹⁶ “Prioridades de la Unión Europea ante las Naciones Unidas y la 68 AGNU”, 5/VII/2013, párrafo 14.

⁹⁷ “Prioridades de la Unión Europea ante las Naciones Unidas y la 69 AGNU”, 6/VII/2014, párrafo 15.

⁹⁸ “Prioridades de la Unión Europea ante las Naciones Unidas y la 70 AGNU”, 4/VII/2015”, Apartado 6: Derechos humanos y Derecho Internacional.

⁹⁹ “Prioridades de la Unión Europea ante las Naciones Unidas y la 72 AGNU, 17-07-2017”, p. 13.

(cont.)

(11) El Parlamento Europeo, institución militante pro Responsabilidad de Proteger

El Parlamento Europeo ha sido durante años el más firme defensor e impulsor de la RdP¹⁰⁰ desde su institucionalización en 2005. El Parlamento ha estimado siempre que la RdP debe ser uno de los principios guía de una política exterior de la Unión coherente y ha insistido continuamente en exigir al Consejo que apoye plenamente los esfuerzos del secretario general de la ONU en su sisifiana tarea de propulsar la doctrina que tiende a evitar los crímenes atroces. El Parlamento ha reclamado a menudo la necesaria activación exterior de la UE en relación con los derechos humanos y ha sugerido, formulado e insistido en acciones concretas a favor de esos derechos, la democracia y el imperio de la ley, en un marco general pero también específicamente dirigidas a países concretos donde tales circunstancias brillan por su ausencia. Lo ha hecho exigiendo una actuación por parte del Consejo y/o de la Comisión y pidiendo una respuesta adecuada de estas instituciones a las preocupaciones parlamentarias.¹⁰¹

La actividad parlamentaria en relación a Sudán y Darfur llevó en 2006 a la adopción de una seria resolución sobre las violaciones de derechos humanos que se estaban cometiendo en Darfur. Se condena en ella al gobierno sudanés, que apoya directamente con material armado diverso, helicópteros incluidos, las matanzas que las denominadas milicias yanyauid llevan a cabo. Se denuncia a Rusia y China en cuanto suministradoras de armas al gobierno de Jartum, y su acción de bloqueo en el Consejo de Seguridad que impide poner solución al conflicto. Se advierte de que la escalada que en 2006 estaba teniendo lugar “afecta crecientemente la estabilidad del vecino Chad y constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales”, y se congratula de que el asunto haya sido referido al Tribunal Penal Internacional por el Consejo de Seguridad. En función de todo ello, el Parlamento urgía la inmediata convocatoria del Consejo onusiano para hacer frente a la violencia en Darfur, que “supone un genocidio y para actuar sobre la base de la responsabilidad de proteger a los civiles, estableciendo un claro mandato de actuación en función del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas”, al tiempo que hacía un llamamiento a la comunidad internacional para que apoye la investigación del TPI sobre las violaciones del derecho internacional humanitario en Darfur.¹⁰²

Sin duda, el Parlamento ha sido la institución que más ha presionado e incitado a la Unión a hacer todo lo posible por llevar a la práctica la RdP. Y lo ha hecho mediante numerosas resoluciones y recomendaciones dirigidas a distintos órganos de la Unión. Por mor de espacio, este Documento de Trabajo recoge solo la que se considera mejor elaborada y ampliamente discutida tras un certero análisis de los diversos elementos,

¹⁰⁰ Admito que se me puede acusar de una cierta proclividad profesional al haberme desempeñado durante 15 años como europarlamentario (1999-2014) y haber participado en los debates que aquí estoy refiriendo.

¹⁰¹ Amparado en el artículo 36 del Tratado de la Unión Europea: “El alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad consultará periódicamente al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la política exterior y de seguridad común y de la política de seguridad y defensa y le informará de la evolución de dichas políticas. Velará por que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo”.

¹⁰² Parlamento Europeo, “Resolución sobre Darfur”, 6/V/2006 (P6_TA (2006) 0142), puntos C, M, E, I, 2 y 8.

(cont.)

naturaleza, propósitos y contenido de la RdP: la “Recomendación destinada al Consejo sobre el principio de las Naciones Unidas de Responsabilidad de Proteger”.¹⁰³

Como han hecho las demás instituciones de la Unión, la Asamblea General y el secretario general de la ONU y los representantes de numerosos Estados de la organización internacional, el Parlamento Europeo estima que “el principio de RdP es, en primer lugar, una doctrina de carácter preventivo y que la intervención militar debe ser el último recurso...” (considerando O). Cree la Cámara que “el desarrollo del principio de la RdP –en particular su componente preventivo– puede hacer avanzar los esfuerzos mundiales hacia un mundo más pacífico, dado que numerosos crímenes atroces de carácter masivo se perpetran en tiempos de conflictos violentos y hacen necesario crear capacidades eficaces de prevención estructural y operativa de conflictos, con lo que se reduce la necesidad del uso de la fuerza como medida de último recurso” (considerando H). Por otro lado, en otros cuatro considerandos, el Parlamento elogia la actuación del Tribunal Penal Internacional (TPI) y destaca la interconexión entre este y la RdP.

Tras ello, el Parlamento se dirige a todas las instituciones de la Unión (alta representante para Asuntos Exteriores y vicepresidenta de la Comisión, al Servicio Europeo de Acción Exterior –SEAE–, a la Comisión, a los Estados miembros y al Consejo) para que:

1. “... confirmen de nuevo el compromiso de la UE con la RdP mediante la adopción conjunta de un consenso interinstitucional sobre la RdP...”.
2. “... integren la RdP en la ayuda de la UE para el desarrollo... mejoren la coordinación entre las distintas estructuras de la Comisión, el Consejo y el SEAE en relación a todos los aspectos de la RdP...”.
3. “... refuercen las capacidades de la UE en materia de prevención y atenuación de conflictos...”.
4. “... inicien y promuevan un debate interno en la UE sobre la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que es el único órgano legítimo a escala internacional que puede autorizar las intervenciones en el marco de la RdP sin el consentimiento del Estado al que va dirigida la intervención”.
5. “... propongan a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad la adopción de un código de conducta voluntario que limite el uso del derecho de veto en casos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica o crímenes de lesa humanidad”.
6. “... trabajen en pro del establecimiento de la RdP como una nueva norma de Derecho internacional...”.

Aun cuando se ha mencionado que el Parlamento formula peticiones en sintonía con la mayoría de otras instituciones, por ejemplo, la insistencia en primar el segundo de los

¹⁰³ Parlamento Europeo, 18/IV/2013 (PT_TA (2013) 0180).

tres pilares (la prevención) de la RdP, es destacable –no tan mayoritaria– su posición en pro de lograr que la doctrina devenga “nueva norma de Derecho internacional”. Algo que recibió con satisfacción el secretario general onusiano, quien, en uno de sus informes anuales sobre este tema, recordó que “el Parlamento Europeo ha recomendado la aplicación cabal por parte de la UE de la Responsabilidad de Proteger”.¹⁰⁴

Tal pretensión del Parlamento (que el autor de este trabajo comparte) de que la RdP llegue a convertirse en norma jurídica internacional (vía derecho consuetudinario) llevará su tiempo, pero la senda es correcta. Stelios Stavridis, en un interesante artículo,¹⁰⁵ estima que la crisis siria no supone un fracaso de la RdP sino el refuerzo de la misma. Los parlamentarios europeos decidieron no invocar la intervención en Siria (al contrario que en Libia en 2011) porque los requisitos de la RdP establecidos en 2005 no se daban. Si se quiere que llegue a convertirse en norma jurídica en el futuro, hay que atenerse a las condiciones exigidas para que su naturaleza no pueda ser impugnada. Stavridis: “Si bien la RdP continúa siendo controvertida en algunos círculos, hay cierto acuerdo en que nos hallamos ante un momento clave, pero que aún es necesaria una mayor elaboración y una mayor aceptación para que termine convirtiéndose en norma jurídica plenamente operativa”.¹⁰⁶

(12) Consolidar la Europa de los valores

Edward Carpenter, filósofo y poeta británico, cofundador de la Sociedad Fabiana y del Partido Laborista, hizo en 1916 un conmovedor llamamiento a los pueblos de Europa, que se hallaban embarcados en la primera de las dos grandes guerras civiles que conoció el siglo XX: “Es intolerable que se mutilen y destruyan mutuamente. Todo lo que podemos decir es: nunca más ha de suceder algo así”.¹⁰⁷ Y, sin embargo, apenas un par de décadas después, volvió a suceder. Ambas guerras mundiales (1914-1918 y 1939-1945) causaron millones de muertos y mutilados, pero también millones de desplazados y refugiados. De otra manera, no con las mismas características, el mundo sufre en estos momentos y tal como denuncia la ONU “la peor crisis humanitaria en 70 años”.¹⁰⁸ Conflictos de tipo diverso (interétnicos, religiosos, territoriales, lingüísticos, económicos) han provocado y están provocando huidas masivas, matanzas, genocidios, en definitiva –por hambre o/y por guerras localizadas– crímenes atroces. Un mundo, el nuestro actual, en que 40 conflictos armados activos se cobran cada año las vidas de 170.000 personas.¹⁰⁹

¹⁰⁴ “Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger”, Naciones Unidas, 13/VII/2015, A/69/981-S/2015/500, párrafo 5.

¹⁰⁵ Stelios Stavridis (2017), “The European Parliament’s contribution to the R2P debate: lessons from the Libyan and Syrian conflicts”, *Global Affairs*, vol 2, nº 2, 31/I/2017.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Edward Carpenter (1916), *Never Again. A Protest and a Warning Addressed to the Peoples of Europe*, George Allen & Unwin, Londres.

¹⁰⁸ “La ONU advierte que el mundo afronta la peor crisis humanitaria en 70 años”, *El País*, 11/III/2017; y “World faces worst humanitarian crisis since 1945”, *The Guardian*, 11/III/2017.

¹⁰⁹ Según Jean Claude Juncker (2016), “Discurso sobre el estado de la Unión 2016: Hacia una Europa mejor, una Europa que proteja, empodere y vele por la Seguridad”, Comisión Europea, 14/IX/2016.

Centenares de miles de personas, sin futuro en sus países del Sur global, destinadas a morir de hambre o con violencia armada, centenares de miles de aquellos a quienes el intelectual argelino Frantz Fanon denominaba “condenados de la Tierra”, llaman a las puertas de Europa, provenientes de Estados fallidos o de territorios sin Estado de ese Sur global, carentes de toda ley, lugares de permanentes guerras tribales o sectarias, donde hombres, pero sobre todos mujeres y niños, son objeto de interminable violencia, de asesinatos masivos y de un bandidaje incontenible y sin cuartel. Como escribe Zygmunt Bauman, “en buena medida, ese es el gran daño colateral provocado por las fatídicamente mal calculadas, desventuradas y calamitosas expediciones militares en Afganistán e Iraq, que culminaron en la sustitución de los antiguos regímenes dictatoriales por este teatro (abierto las veinticuatro horas) de indisciplina y violencia frenéticas actuales, instigadas y secundadas por el comercio mundial de armas”.¹¹⁰ Y Ban Ki-moon, durante la conmemoración del X aniversario del gran acuerdo sobre la RdP, se expresó así: “Desde que fue adoptada la Responsabilidad de Proteger, la comunidad internacional ha fallado a muchas poblaciones vulnerables. Deploro el abyecto fracaso para terminar el sufrimiento del pueblo sirio. El fracaso toma una expresión concreta el día de hoy en la crisis de refugiados en Europa”.¹¹¹

En definitiva, las barbaridades que integran los cuatro tipos de los que la RdP debe ocuparse. Atrocidades que se están cometiendo hoy, entre otros lugares, en Siria, Iraq, Libia, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Corea del Norte, Sudán, Sudán del Sur, y Yemen... Junto a este desalentador panorama, una Europa dividida sobre cómo hacer frente a los miles y miles de refugiados que huyen de sus devastadas sociedades y que pretenden incorporarse a un continente que los proteja. Un continente del que en septiembre de 2016 el presidente Juncker dijo: “Nuestra Unión Europea se encuentra, al menos en parte, en una crisis existencial”.¹¹² La franqueza y dureza de la exposición de Jean Claude Juncker son notables: “Nunca antes había visto que hubiera tan pocas cosas en común entre nuestros Estados miembros... escuchado a tantos dirigentes hablar exclusivamente sobre sus problemas domésticos y mencionar a Europa, si lo hacen, solo de pasada. Nunca antes había visto a representantes de las instituciones de la UE fijar prioridades tan diferentes, en ocasiones diametralmente opuestas, a las establecidas por los gobiernos y parlamentos nacionales. Nunca antes había visto tanta fragmentación, tan pocas cosas en común en nuestra Unión”.¹¹³

Este estremecedor alegato es aplicable, sobre todo, a la fragmentación y opiniones enfrentadas de los Estados miembros en relación a la denominada crisis migratoria, que preferiría denominar crisis europea ante el fenómeno migratorio forzoso, de la que, al menos en parte, es responsable Europa al no haber ejercido en su momento, coordinadamente y sin divisiones, la RdP. Esa crisis existencial de valores que, entre otros, incluye la solidaridad (Juncker recuerda en su intervención que dicho término aparece 16 veces en los tratados que todos los Estados han ratificado) está dañando el

¹¹⁰ Zygmunt Bauman (2016), *Extraños llamando a la puerta*, Paidós, Barcelona.

¹¹¹ “Fracaso en parar tragedias causa actual crisis migratoria: Ban Ki-moon”, *globalinfo.mx*, 8/IX/2015.

¹¹² “Comisión Europea: Discurso del presidente sobre el Estado de la Unión 2016: una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad”, 14/IX/2016.

¹¹³ Comisión Europea, *op. cit.*

proyecto europeo. El papa Francisco –dirigiéndose a todos los líderes europeos con motivo del 60 aniversario de la firma de los tratados que originaron las Comunidades Europeas– recordaba a Christian Pineau, ministro de Asuntos Exteriores galo en 1957, héroe de la resistencia anti-nazi que sobrevivió a Buchenwald: “La solidaridad implica apertura hacia los demás. Evocando ese sentimiento, Christian Pineau dijo: “Los países que aspiran a unirse no tienen la intención de aislarse ellos mismos del resto del mundo y rodearse de infranqueables barreras”. En un mundo demasiado familiarizado con la tragedia de los muros y las divisiones, era fundamental trabajar por una Europa unida y abierta”.¹¹⁴

En agosto de 2015, Angela Merkel –el único dirigente europeo que ha hecho honor a esa solidaridad dieciséis veces ratificada– acuciada por la extrema derecha y por sectores de su formación ideológica, manifestaba: “Si Europa fracasa en la cuestión de los refugiados, si se rompe el estrecho lazo con los derechos civiles universales, ya no estaremos ante la Europa a que aspirábamos”.¹¹⁵ Probablemente la canciller alemana tenía en mente los valores y principios que durante años han sido consustanciales con la naturaleza de la Unión, explicitados en el artículo 2 del TUE: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado de derecho y respeto a los derechos humanos...”. Valores que en 1999 el Consejo Europeo de Tampere había pregonado: “Sería contrario a las tradiciones europeas negar esta libertad a aquellas personas a quienes sus circunstancias conducen justificadamente a tratar de acceder a nuestro territorio... perseguimos el objetivo de lograr una Unión abierta y segura [objetivo que ya defendía en 1957 Christian Pineau], plenamente comprometida con las obligaciones que emanan de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados... y capaz de responder de forma solidaria a necesidades de tipo humanitario... el Consejo Europeo reitera la importancia que la Unión y los Estados miembros concede al respeto absoluto del derecho a solicitar asilo”.

Parece que nos encontramos ahora en un momento en que se ha producido una evolución desde el compromiso absoluto de Tampere (1999) con la dignidad y la solidaridad para con los inmigrantes hasta la relatividad de los conceptos y la obsesión securitaria que matiza el respeto por los derechos humanos (en mayo de 2016 –en un ejercicio práctico de racismo y xenofobia tendente a la construcción de una “Europa fortaleza” hostil a los extranjeros–, Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia rechazaron lo que denominaron “solidaridad obligatoria” impuesta por la Comisión Europea para una distribución equitativa de acogida de refugiados entre los 28 países de la Unión).

En septiembre de 2015, sólo un mes después de la decidida manifestación de la canciller germana, Federica Mogherini, alta representante de la Unión, se expresa aún con mayor contundencia ante el Parlamento Europeo, firme partidario de la RdP: “La crisis de refugiados pone a prueba nuestros valores más profundos, incluso nuestra identidad. Demostrará si realmente somos europeos y si realmente somos una Unión.

¹¹⁴ “Pope Francis’ full speech to the European Union leaders”, *Rome Reports*, 24/III/2017.

¹¹⁵ “Merkel sugiere que si no hay un reparto justo de refugiados habría que revisar el acuerdo de Schengen”, *Expansión*, 31/VIII/2015.

(cont.)

Nuestra responsabilidad de proteger la vida y los derechos humanos. Solidaridad entre los Estados miembros y hacia aquellos que más lo necesitan”.¹¹⁶

Declaraciones que contrastan con las del presidente de la Comisión, Juncker, quien afirmó en su intervención de 2016 que “cuando se trata de gestionar la crisis de los refugiados, hemos comenzado a percibir la solidaridad”.¹¹⁷

Europa, que no ha ejercido en su momento y a tiempo (a pesar de las reiteradas llamadas de atención del Parlamento Europeo) la RdP, debe recuperar el tiempo perdido y comprometerse, en función del principio de subsidiariedad, a gestionar adecuada y genuinamente la crisis europea derivada del mal enfoque con que ha confrontado la inmigración masiva. Esa Europa inconsecuente con sus principios y valores, dividida en partes, una de las cuales rechazaba en 2017 el populismo ascendente en Francia, pero se inquietaba por su no descartable triunfo electoral, ha respirado y se ha congratulado por la victoria de Emmanuel Macron. Angela Merkel, europeísta y pro-RdP, volvió a ser la candidata más votada en las elecciones del pasado septiembre, y pugna en estos momentos por conseguir un gobierno estable. Sin lugar a dudas, el duo Merkel-Macron actuaría para recuperar y consolidar valores de la UE y apoyaría un relanzamiento y vigorización de la RdP. El presidente de Francia ha dado ya señales claras. En entrevista conjunta a varios diarios europeos decía: “Los refugiados son personas que solicitan asilo en nuestro país. Hablamos de hombres y de mujeres cuya vida corre peligro en sus países y que la arriesgan para venir hasta nosotros huyendo de países en guerra. Les debemos hospitalidad y humanidad”.¹¹⁸ Macron tiene ideas claras: “¿Logrará Europa defender sus valores profundos, que ha difundido por el mundo durante décadas, o va a esconderse ante el auge de las democracias no liberales y de los regímenes autoritarios?... Debemos construir una fuerza común... y la clave para volver a arrancar es *una Europa que proteja* [la cursiva es mía]... porque en todas nuestras sociedades las clases medias han empezado a dudar. Tienen la impresión de que Europa se hace sin ellas... Hay que ser más eficaz frente a las grandes migraciones... una Europa que proteja frente a los desajustes de la globalización”.¹¹⁹

“Una Europa que proteja...” (presidente Macron)... “Una Europa que proteja...” (presidente Juncker). Desde luego, hay que proteger a las clases medias y a las demás clases sociales europeas, pero en la crisis de Europa en relación a los refugiados hay que proteger también a quienes arriban en situación desesperada a nuestras costas, si no queremos que los juicios expresados *supra* por Merkel y Mogherini impliquen el final de un proyecto europeo, consagrado en los tratados y ejemplar para el resto del mundo.

En definitiva, Merkel y Macron deben propiciar el relanzamiento de la RdP dentro y fuera de Europa. En 2010 la Comisión Europea publicó su estrategia para una efectiva aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. En la comunicación pertinente, la Comisión era clara: bajo el título “Objetivo de la Estrategia: la Unión tiene

¹¹⁶ Parlamento Europeo (2015, “Federica Mogherini: The refugee crisis puts our identity to the test”, 15/IX/2015.

¹¹⁷ Comisión Europea, *op.cit.*

¹¹⁸ “Debemos a los refugiados hospitalidad y humanidad”, *El País*, 22/VI/2017.

¹¹⁹ *El País*, 22/VI/2017.

que ser ejemplar”, el documento afirma que “el objetivo de la política de la Comisión tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa es hacer que los derechos fundamentales amparados por la Carta sean tan efectivos como sea posible. La Unión ha de ser ejemplar a este respecto. La Carta no es un texto que enuncia valores abstractos. Se trata de un instrumento para hacer posible que la gente disfrute de los derechos consagrados en la misma cuando se hallan en una situación cubierta por el derecho comunitario”.¹²⁰ Y los refugiados lo están. De no ser así, no solo las clases medias, sino muchos otros europeos dejarán de considerarse miembros de la Unión. Entre otros, Carlos Barrantes.

Carlos Barrantes es un joven que publicó la siguiente carta al director en el diario *El País*: “Soy un joven de 15 años interesado en política y en el mundo que me rodea. Sería más fácil dedicarme a jugar videojuegos y a disfrutar de mi adolescencia, pero mi mente no me lo permite: Europa se muere. Me acabo de encontrar con un vídeo de una conocida red social apoyando a los refugiados y con miles de comentarios xenófobos, fascistas y ridículos. Estas personas del ala derecha de la humanidad no se dan cuenta de que los refugiados no vienen a este continente por gusto. No ven el sufrimiento de las familias al tener que abandonar su país de origen a la fuerza. Son personas que solo buscan nuestra ayuda...”.¹²¹ ¿Se da cuenta Europa de que los refugiados no vienen a nuestro continente por gusto?

(13) Conclusión mediterránea

Históricamente, la hospitalidad en el mundo mediterráneo era una ley sagrada. En un bellissimo artículo,¹²² José Ángel Valente rememora la aventura homérica de Odiseo, que arriba exhausto a la costa de los feacios e invoca a la divinidad: “Vengo a ti huyendo de Ponto y de las amenazas de Poseidón. Es digno de respeto, aún para los inmortales dioses, el hombre que se presenta errabundo... después de pasar muchos trabajos”. Nausicaa, hija de Alcinoos, rey de los feacios, topa con Odiseo y dice a las esclavas que la acompañan: “Este es un infeliz que viene perdido y es necesario socorrerle pues todos los forasteros y pobres son de Zeus y un exiguo don que se les haga les es grato”. En el mundo homérico y en siglos posteriores, a los huéspedes, a los acogidos, se les debía hospitalidad y protección. El término *xenia* significa extranjero, extraño y *xenia* era también la virtud de brindar generosidad a los extranjeros. De ahí xenofilia, como contraposición a xenofobia. De ahí que Zeus fue en ocasiones *Zeus Xenios*, en su capacidad de protector de los acogidos. En definitiva, la hospitalidad implicaba un código de conducta cuya violación acarrearía la cólera de los dioses contra el violador o violadores. Precisamente, la guerra de Troya estalló porque el troyano Paris quebrantó el *xenia* ofrecido por Menelao, rey de Esparta, esposo de Helena y hermano de Agamenón, rey de Micenas. Prominente figura en la *Ilíada* y la *Odisea*, Menelao acogió a Paris, hijo de Príamo, rey de Troya. Paris se fugó con Helena, probablemente con la aquiescencia de ésta, lo que condujo a que todas las ciudades-estado helénicas unieran

¹²⁰ “Comisión Europea: Estrategia para la aplicación efectiva por la Unión Europea de la Carta de los Derechos Fundamentales”, 19/X/2010. COM (2010).

¹²¹ “Europa se muere”, cartas al director, *El País*, 25/VI/2017.

¹²² José Ángel Valente (1996), “La cultura mediterránea y los naufragos de la miseria”, *El País*, 20/XI/1996.

fuerzas para combatir al villano que había cometido una gran ofensa contra *Zeus Xenios*.

Zeus se transforma en Júpiter en la cultura romana, pero la ley de la hospitalidad se traslada igualmente siglos después a Roma. Virgilio nos relata en su *Eneida*, que arranca de la leyenda troyana: el protagonista, Eneas, hijo del troyano Anquises y de la diosa Venus, recibe de los dioses la misión de conducir a una nueva patria, la futura Roma, lo que queda de los troyanos –*reliquiae troiae*– después de la caída de su ciudad.¹²³ Pero, al igual que Odiseo, naufraga y trata de sobrevivir con un grupo de compañeros: “El nuboso Orión, alzándose con súbito oleaje, nos lanzó contra ocultos arrecifes y con el fiero embate de los vientos nos dispersó entre rocas y encrespadas olas. Pocos hemos logrado acercarnos a vuestras playas. Pero ¿qué raza de hombres es esta o qué nación tan bárbara que permite un trato semejante prohibiendo que nos acerquemos a sus costas?... Si sentís menosprecio por el género humano y las armas de los hombres, poned la vista al menos en los dioses que no olvidan lo que es justo e injusto”.¹²⁴ Una vez más, Eneas invoca a *Zeus Xenios*.

Muchos siglos después, en momentos iniciales de la consolidación del derecho de gentes, con protagonismo de Francisco de Vitoria o Hugo Grocio, el hispano afirma: “Se tiene por inhumano el recibir y tratar mal a los huéspedes y peregrinos sin motivo especial alguno, y, por el contrario, se tiene por humano y cortés el portarse bien con ellos, a no ser que los extranjerios aparejaran daños a la nación... Al comenzar el mundo (cuando todas las cosas eran comunes), era lícito a cualquiera dirigirse a la región que quisiera y recorrerla. No parece que esto haya sido abolido por la división de las cosas, porque jamás pudo ser la intención de los pueblos evitar la comunicación y el trato entre los hombres... tomemos el dicho del poeta: ‘¿De qué suerte de gente son estos hombres? ¿Qué país puede tener tan salvaje proceder, negándonos la hospitalidad en sus orillas?’ (Virgilio, *Eneida*, I, 539)”.¹²⁵

De Homero y Virgilio a Francisco de Vitoria. ¿Qué hay de la UE de nuestros días? ¿Es *Xenia* un fenómeno exclusivamente mediterráneo? No, a tenor de lo que escribe Immanuel Kant, el filósofo prusiano de la Ilustración, uno de los pensadores más influyentes de la Europa moderna, que sin duda ha influido a Angela Merkel: “La hospitalidad significa el derecho que un extranjero tiene a no ser tratado como un enemigo por el hecho de haber llegado al territorio de otro. Este puede echarlo, siempre que no ponga en peligro su vida, pero, mientras el extranjero se comporte pacíficamente, no se debe actuar con él de forma hostil”.¹²⁶

¹²³ Introducción de José Luis Vidal de la *Eneida* de Virgilio, Editorial Gredos, 2014, p. IX.

¹²⁴ Virgilio, *Eneida*, Editorial Gredos, 2014, versos 530-540.

¹²⁵ Francisco de Vitoria, *Relecciones sobre los indios y el derecho de guerra*, Espasa Calpe, 3ª edición, 1975, p. 88. Vitoria prosigue reforzando su argumentación: “Pasaje de San Mateo (25): Fui huésped y no me disteis hospitalidad”. Como se ve, es de derecho natural recibir a los huéspedes. Y continúa: “Dice la Instituta (I, II, 1): Por derecho natural, son comunes a todos el agua corriente, el mar, los ríos y los puertos y por derecho de gentes es lícito atracar en ellos. Estas cosas son públicas y comunes y por lo tanto su uso no puede venderse a nadie”, p. 90.

¹²⁶ Immanuel Kant, *La paz perpetua*, Mestas Ediciones, 2007, p. 42.

Recordaba Juncker en su discurso ante el Parlamento Europeo sobre el estado de la Unión 2016 que la palabra “solidaridad” aparece 16 veces en los Tratados. Pocas parecen dadas las múltiples ocasiones en que se invoca, con razón y necesidad de justicia, desde el mundo helenístico y mediterráneo a Vitoria y Kant. Y no solo desde esos mundos. Para nosotros, hispanoamericanos, es tinte de honor hallar en la República de Chile, en una etapa de transición del poder colonial español a la independencia, el 27 de octubre de 1812, el siguiente texto en el artículo 24 del Reglamento Constitucional Provisorio: “Todo habitante libre de Chile es igual de derecho... El extranjero deja de serlo si es útil. Y todo desgraciado que busque asilo en nuestro suelo será objeto de nuestra hospitalidad y socorro”.

¿Acaso no puede la Unión Europea –que podría ser calificada ya de posmoderna– asumir activamente postulados de la Antigüedad clásica (mucho más generosa que nuestra época) e incluso los de la República de Chile? ¿Acaso nos hallamos ante un olvidado sentido de comunidad y solidaridad que para los padres fundadores constituía el motor del proyecto? ¿Está la mal llamada crisis migratoria destruyendo la imagen de la Unión Europea y sus muchos logros para el avance de la humanidad? ¿Se está dañando sin reparo el sistema Schengen, gran consecución de la misma, malogrando la identidad europea al privilegiar las identidades nacionales sobre la común identidad concebida en los años cincuenta del pasado siglo? ¿Absurdamente consintiendo que los egoísmos, cínicos algunos de ellos,¹²⁷ primen sobre la común generosidad? Ante la, con mala conciencia, denominada crisis de los refugiados, ¿está Europa suspendiendo el examen de sus propios valores, dejando en evidencia que no puede hacer compatibles con la realidad sus principios y valores pro derechos humanos que tradicionalmente ha evocado y fomentado? ¿Afectará todo ello a la bien ganada, ejemplar, legitimidad y admiración de la Unión en el mundo, aquella que en 2006, en un discurso oficial, hizo que Susilo Bambang, presidente de Indonesia, exclamara ante el alto representante Javier Solana: “Si volviera a nacer, quisiera hacerlo en Europa”? ¿Estará ya dañado el ejemplo del poder normativo de la UE en el mundo?

Hay quien, con razón, sostiene que mientras que la UE en cuanto entidad supranacional continúa haciendo valer los principios y valores de los padres fundadores, la práctica concreta de determinados Estados miembros compromete a toda la Unión al desviar su actuación de su inicial papel de poder normativo, que daba prioridad a la protección de los derechos humanos. Al aceptar que las políticas comunitarias devinieran intergubernamentales y se llevaran a cabo acuerdos bilaterales en el asunto del contraterrorismo y en el control de la migración, se produjo una tensión entre los intereses de los Estados miembros y el marco fundacional de la Unión para ejercer el poder normativo. Así, en la era posterior a los atentados del nueve de septiembre de 2011, los primeros prevalecieron sobre el segundo, de forma que la práctica de determinados Estados miembros en la lucha anti terrorista a través del control migratorio ha contradicho las normas comunitarias supranacionales”.¹²⁸

¹²⁷ Lech Kaczyński, presidente de Polonia (2005-2010) declaró textualmente: “Queremos aprovechar nuestra permanencia en la UE para fortalecer el Estado-nación” (*La Vanguardia*, 11/VII/2006). Comenzaban entonces a perfilarse las maneras que hoy impone el régimen polaco.

¹²⁸ Adam Moscoe (2013), “Not so normative after all: the securitization of migration since 9/11 and the erosion of normative power of Europe”, *Carleton Review of International Affairs*, Fall, vol. 2.

Numerosas voces se alzaron y continúan haciéndolo contra las políticas que traicionan los valores comunitarios y que sumen a nuestra Unión en la crisis existencial a que se refería Juncker. En 2009, António Guterres, hoy líder máximo de la ONU y entonces jefe de la Agencia por los Refugiados, advertía contra “el desarrollo de actitudes en la opinión pública que tienden a transformar a los extranjeros en general y a los peticionarios de asilo en particular, en chivos expiatorios de la actual crisis económica”, al tiempo que denunciaba un “debilitamiento de la tolerancia europea para quienes buscan protección internacional” y sin tapujos afirmaba que determinados acuerdos europeos “no procuran la protección de los derechos humanos de la gente”.¹²⁹ Más recientemente, otro líder universal, el Papa Francisco, se expresaba en estos términos: “Proteger a los migrantes y refugiados del mundo es un imperativo moral. Tenemos un deber de justicia, de civilidad y de solidaridad hacia quienes, por razones diversas, han sido forzados a abandonar su patria”.¹³⁰ Francisco condenaba el populismo y extremismo anti-migratorios, de los que dijo suponían una amenaza mortal para la UE: “Cuando un cuerpo pierde el sentido de dirección y deja de mirar hacia adelante, experimenta una regresión y a la larga se arriesga a desaparecer. La respuesta ha de ser promover los ideales y valores de Europa con mayor vigor y pasión”. El Papa urgía a los líderes europeos a permanecer abiertos al resto del mundo.¹³¹

Hay que reaccionar y hacerlo a tiempo. Wole Soyinka, el nigeriano premio Nobel de Literatura 1986, escribió en 2001 que los invasores de ayer son los invadidos de hoy. Europa, que se permitió administrar África como si fuera de su propiedad, vive ahora aterrorizada por la avalancha de inmigrantes del continente africano. Con una nota de amargo sarcasmo, bromeaba: “Hay algo de justicia poética en esta situación”.¹³²

Los derechos humanos deben ser considerados como conceptos o valores que hay que tener en cuenta pero, sobre todo, como deberes que los Estados miembros y la UE tienen que respetar e incorporar activamente al ejercicio de la RdP en cuanto firmantes del Documento Final de la Cumbre 2005 de Naciones Unidas. Obligaciones que han de ser incorporadas de alguna manera al Tratado de la UE, de manera que, constitucionalmente, la defensa de la universalidad de los derechos humanos y de la dignidad humana quede firmemente asentada en la política exterior (y por supuesto en la interior) de la Unión. Sólo así podrá evitarse que, en relación con el trato dado a los migrantes y refugiados, se nos pueda acusar de que los cacareados valores de libertad, democracia, dignidad, igualdad, imperio de la ley, justicia, derechos humanos, solidaridad y paz –todos ellos tratados en este Documento de trabajo– son, en una suerte de *apartheid*, “valores sólo para europeos”. Si queremos evitar la vergüenza de actualizar y hacer patente la desgarradora sentencia de Hannah Arendt (“La historia contemporánea ha dividido a los seres humanos en dos categorías: los que son confinados en campos de concentración por sus enemigos y en campos de internamiento por sus amigos”), la UE está, moral y políticamente obligada, a articular

¹²⁹ “EU warned against scapegoating migrants”, *Financial Times*, 12/X/2009.

¹³⁰ “Pope Francis: protecting the world’s migrants and refugees is a moral imperative”, *America. The Jesuit Review*, 21/II/2017.

¹³¹ “Pope Francis’ full speech to the European Union leaders”, *Rome Reports*, 24/III/2017.

¹³² “Soyinka cree que la acogida de los inmigrantes es un acto de justicia poética”, *El País*, 24/III/2001.

antes de que sea tarde una respuesta humana y digna a la denominada crisis de los refugiados, y a situar los derechos humanos y la responsabilidad de protegerlos en el núcleo de sus políticas. En suma, como dijo en su momento el presidente de Uruguay, José Mujica –que predicaba con el ejemplo– tenemos que empezar a pensar como especie.