

La Responsabilidad de Proteger: tres pilares y cuatro crímenes*

Fecha de recepción: 17 de febrero de 2010

Fecha de aceptación: 20 de marzo de 2010

Autor

Heraldo Muñoz, PhD in International Studies, Graduate School of International Studies, University of Denver, y Embajador de Chile ante Naciones Unidas durante la administración Bachelet.

Palabras Claves: Derecho Internacional, ONU.

Keywords: International Law, UN.

Resumen:

La adopción del concepto de “Responsabilidad de Proteger” por los jefes de Estado y de gobierno en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas, en septiembre de 2005, marcó un hito histórico que ha generado gran atención como un instrumento potencialmente poderoso para impedir tragedias humanitarias. Sin embargo, mucho ha faltado, o ha sido distorsionado, en la discusión pública sobre esta norma emergente. Algunos temen que los países poderosos puedan abusar de la Responsabilidad de Proteger para intervenir en países en desarrollo, alegando motivos altruistas. Otros creen que este instrumento ya es una norma del Derecho internacional consuetudinario, que debería ser aplicada incondicionalmente y sin retraso en caso de cualquier crisis humanitaria en el mundo. Pero para que funcione en el mundo real, el concepto necesita ser salvado tanto de amigos como de enemigos mediante la

* Este trabajo fue publicado previamente en la revista Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. 10, No. 1, Enero-Marzo 2010. Se agradece al autor su buena voluntad de colaborar con esta revista.

delimitación de su enfoque, haciéndolo más operacional para que pueda ponerse en práctica efectivamente, según lo que decidieron los líderes mundiales en 2005.

Abstract:

The approval of the principles of “Responsibility to protect” by the heads of state and government in 2005 UN World Summit marked a historical event because it attracted attention as a potentially powerful instrument to prevent humanitarian tragedies. However, this norm has not had enough public discussion or sometimes it has been distorted. Some people fear that powerful nations could abuse invoking “Responsibility to Protect” against developing countries, alleging altruistic reasons. Others believe this instrument is a norm according to international common law which must be unconditionally applied, without delay in humanitarian crisis. Nevertheless, to apply the “Responsibility to Protect” in current world, the concept needs to be protected from friends and foes delimiting it. The concept needs to be more operational for its effective application according the definition that world leaders approved in 2005.

El difícil camino hacia la responsabilidad de proteger

El genocidio en Ruanda en 1994, seguido de las masacres de civiles en Srebrenica en 1995, impactó fuertemente a la opinión pública mundial, tanto por el horror de dichos crímenes como por la inacción de la comunidad internacional para evitar o detener esas tragedias humanitarias. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), en particular los miembros del Consejo de Seguridad, fue objeto de severas críticas por su indiferencia política. La ONU fue creada en 1945 con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales mediante la contención de los conflictos interestatales. Sin embargo, hacia fines del siglo XX, la mayoría de los conflictos y operaciones de paz se relacionaban con guerras civiles o variaciones de conflictos armados internos.

En el debate de apertura de la Asamblea General de 1999, el entonces secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, sumido en la frustración por la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para detener la limpieza étnica en Kosovo y por el fracaso de la ONU de actuar al respecto, planteó que el mundo se encontraba en una encrucijada y que debía elegir entre permanecer inmóvil frente a las masacres de seres inocentes

o intervenir militarmente sin un mandato de la ONU para poner fin a graves violaciones de los derechos humanos y salvar vidas, en función de una denominada “intervención humanitaria”. Annan argumentó que las fronteras del Estado ya no debían ser vistas como protección impermeable para los criminales de guerra o los asesinos de masas. También recordó que la Carta de las Naciones Unidas indica que “el uso de la fuerza no será utilizado, excepto en el interés común” y planteó varias interrogantes sobre la naturaleza y los medios para defender dicho interés común. El Secretario General respaldó lo que él percibía como “la formulación de una norma internacional a favor de la intervención para proteger a la población civil de matanzas en masa”.

La propuesta fue rechazada de inmediato por algunos países del Sur. Paralelamente, en abril de ese mismo año, el primer ministro Tony Blair esbozó, en un discurso en Chicago, una doctrina internacional basada en la idea de una “guerra justa”, orientada a detener o a prevenir genocidios y otros crímenes humanitarios graves, en determinadas condiciones. Muchos líderes mundiales se mostraron partidarios de la idea de detener las atrocidades masivas, incluso a través de una acción internacional decisiva, pero rechazaron el dilema de tener que escoger entre la inacción o la intervención militar en caso de una crisis humanitaria. Es decir, resultaba necesario reconciliar la moralidad de la legitimidad con la legalidad internacional.

Los países detractores se sentían entre la espada y la pared. Por ejemplo, durante casi 200 años, los países latinoamericanos padecieron la Pax Americana, con operaciones militares preventivas y cambios de régimen. México, Nicaragua, Cuba, República Dominicana, Honduras, Panamá, Colombia, Haití, Guatemala, Granada y Chile, entre otros, fueron invadidos o intervenidos por los gobiernos de turno de Estados Unidos, esgrimiendo motivaciones altruistas —como, por ejemplo, la “defensa de la democracia” en Chile durante la campaña de desestabilización del gobierno democráticamente elegido del presidente socialista Salvador Allende, entre 1970 y 1973—. Por su parte, los africanos y los asiáticos experimentaron la denominada “carga del hombre blanco” del colonialismo y el imperialismo durante el siglo XIX, justificada como un noble emprendimiento, supuestamente en beneficio de los pueblos intervenidos.

Así, la no intervención se convirtió en un principio crucial para las naciones de Latinoamérica y otros países en desarrollo, por cierto, en equilibrio con otros principios consagrados en las cartas de las Naciones Unidas y de los organismos regionales, como la Organización de los Estados Americanos (OEA). Éste fue particularmente el caso de Latinoamérica, donde a fines de los

años ochenta la democracia fue restaurada luego de dos décadas de dictaduras, y tanto los gobiernos como la sociedad civil exhibían una alta sensibilidad a las violaciones de los derechos humanos. El legado de las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones de presos políticos y la tortura todavía atormenta a las sociedades latinoamericanas. Por ello, muchos líderes latinoamericanos se mostraban dispuestos a explorar una alternativa a la “intervención humanitaria”.

Los africanos lideraron el proceso de reflexión política que derivó en el concepto de Responsabilidad de Proteger, puesto que ellos habían sufrido las peores tragedias humanitarias. En 2000, el Acta Constitutiva de la Unión Africana, en su artículo 4(b), declaró “el derecho de la Unión de intervenir en un Estado miembro según decisión de la Asamblea respecto a graves circunstancias, específicamente: crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad”, sentando las bases de la Responsabilidad de Proteger. En un libro publicado en 1996, el diplomático africano Francis Deng y varios de sus colegas de la Brookings Institution ya habían hecho avanzar el debate al introducir el concepto de la “soberanía como responsabilidad”. Desde este prisma, se entendía a los Estados como entidades al servicio del individuo y, con esto, el significado de la soberanía como control y poder era reemplazado por el significado de soberanía como responsabilidad.

En septiembre de 2000, el Gobierno de Canadá avanzó en el proceso cuando estableció la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS, por sus siglas en inglés), que publicó el informe titulado “Responsabilidad de Proteger”. El documento endosaba la idea de la “soberanía como responsabilidad” y concebía la Responsabilidad de Proteger como una “norma emergente” que suponía tres responsabilidades específicas respecto de las atrocidades masivas: prevención (la principal), reacción y reconstrucción. La comunidad internacional, a través del Consejo de Seguridad, tendría la responsabilidad de actuar para proteger a las poblaciones amenazadas si el Estado era incapaz o si se negaba a hacerlo; pero el uso de la fuerza, a su vez, estaba condicionado por medidas precautorias, que incluían la intención correcta, el último recurso, los medios proporcionales y las posibilidades razonables de éxito.

El Panel de Alto Nivel de la ONU sobre Amenazas, Desafíos y Cambio, establecido por Kofi Annan en diciembre de 2004, acogió la noción de la Responsabilidad de Proteger, después incorporada en el informe del Secretario General titulado “Un concepto más amplio de la libertad” en marzo de 2005, en el cual instó a los jefes de Estado y de gobierno a adoptar la Responsabilidad

de Proteger como base para la acción colectiva contra graves crímenes masivos, y para actuar en consecuencia.

El hito histórico se registró en la Cumbre Mundial en septiembre de 2005, cuando los líderes mundiales adoptaron —en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre— la Responsabilidad de Proteger a sus poblaciones en contra del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como contra la incitación a dichos crímenes.

En un non paper del 25 de mayo de 2005, elaborado por Chile, México y Japón y concebido para facilitar el debate en la Asamblea General sobre el concepto de Responsabilidad de Proteger, se planteó la idea de que la nueva noción debía incluir la prevención y la asistencia internacional, por solicitud del país en cuestión, que abarcara el desarrollo y la construcción de capacidades, llegando a la acción colectiva, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Se sostuvo que los esfuerzos para prevenir el genocidio y los otros crímenes debían también dirigirse a las raíces del conflicto, como la incitación al odio entre grupos étnicos y la desigualdad al interior de cada país. Asimismo, se expresó el deseo de que se le confiara a la ONU la responsabilidad de actuar, según correspondiese, en nombre de la comunidad internacional, a fin de “evitar una acción unilateral”, emprendida por un país o por una coalición ad hoc de países.

Los límites de la responsabilidad de proteger

El informe del Secretario General titulado “Hacer efectiva la capacidad de proteger” del 12 de enero de 2009 (A/63/677) ha contribuido significativamente a tornar la Responsabilidad de Proteger en un concepto operacional.

El informe recoge y elabora las discusiones informales respecto del concepto, de tal manera que puede resumirse en una sola frase: tres pilares y cuatro crímenes. Los pilares son los siguientes: primero, la primacía de la responsabilidad del Estado; segundo, la asistencia internacional, y, tercero, una respuesta oportuna y decisiva. Paralelamente, los únicos cuatro crímenes que contempla la Responsabilidad de Proteger son el genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad. Es decir, no cualquier tragedia humanitaria internacional debería activar la Responsabilidad de Proteger, como tampoco cualquier situación de violación de los derechos humanos.

La discusión en torno a este tema ha estado plagada de distorsiones y mitos, por lo que es necesario que exista un mayor conocimiento y debate al respecto. Debe evitarse la concepción de la Responsabilidad de Proteger desde un ángulo meramente abstracto y reflexionar, más bien, sobre la forma como este concepto operaría en la práctica, “caso a caso” y dentro del estrecho margen de los cuatro crímenes señalados en el párrafo 139 del Documento Final citado.

Esencialmente, la Responsabilidad de Proteger es un llamado a los Estados para resolver “desde dentro” las situaciones de derechos humanos mencionadas; pero, aparentemente, esto no ha sido bien entendido. Éste es el primer pilar clave. La Responsabilidad de Proteger, como señala el informe del Secretario General, no tiene nada que ver con el llamado “derecho de la intervención humanitaria”. La Responsabilidad de Proteger se refiere en último término al Estado, que tiene el deber de proteger a su población, sea ésta nacional o extranjera.

El concepto de soberanía emergió, junto con el Estado, alrededor del año 1500, como la racionalización jurídica del poder para asegurar la paz doméstica entre los sujetos del soberano, para unificarlos y hacer frente a enemigos externos. Con el paso del tiempo, la soberanía estatal se convirtió en un contrato por medio del cual el monopolio del uso de la fuerza en manos del Estado era invocado por éste para proteger a la población dentro de su territorio. El Estado moderno asumió responsabilidades explícitas de protección de sus poblaciones en las Convenciones de Ginebra, que datan de 1864, en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en varias convenciones relacionados con el crimen de genocidio, las desapariciones forzadas, la tortura y otras. En síntesis, la Responsabilidad de Proteger del Estado descansa en antiguas obligaciones derivadas del Derecho internacional. Ésta es la interpretación adecuada del artículo 2.7 de la Carta que llevó a la ONU a actuar, no sin retardo, en contra de Sudáfrica y su régimen del apartheid.

Como lo señala el informe del Secretario General, el concepto de Responsabilidad de Proteger “es un aliado de la soberanía, no un adversario”. En suma, el Estado es la piedra angular de la Responsabilidad de Proteger. La noción de que el Estado tiene la responsabilidad primaria de proteger a su población del genocidio, de los crímenes de guerra, de la limpieza étnica y de los crímenes contra la humanidad se benefició del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y de su principio de complementariedad. De conformidad con este principio, la Corte complementará la labor de los tribunales nacionales, de manera que éstos conservarán la jurisdicción para

juzgar los casos de genocidio, de crímenes contra la humanidad y de crímenes de guerra.

El propio Estado tiene el poder de activar la mayor parte de los elementos de la Responsabilidad de Proteger. El Estado debería estar alerta a los primeros signos de intolerancia, odio étnico y violaciones a los derechos humanos que pudieran llevar al genocidio o a cualquiera de los otros tres graves crímenes. Sólo en la eventualidad que el Estado sea incapaz de lidiar por sí solo con una crisis humanitaria, debería hacerse efectivo el segundo pilar, es decir, la asistencia internacional para ayudar a los Estados a cumplir con su Responsabilidad de Proteger. O bien, asistir a estos Estados antes de que estallen los conflictos, desempeñando, “en el mejor de los casos, un rol complementario”, tal como sostiene el informe del Secretario General, que interpreta fielmente el párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre. Una aproximación preventiva podría incluir la mediación internacional o los buenos oficios, la promoción de la reconciliación o el despliegue militar o policial consensuado, como en la asistencia de emergencia provista a principios de 2008 por Australia a Timor Oriental luego del recrudecimiento de la violencia.

Resulta fundamental alentar a los Estados para que cumplan con sus obligaciones, proveyéndoles —a aquellos que así lo soliciten— una capacidad mejorada para proteger a sus poblaciones de los cuatro crímenes. El diálogo y la cooperación silenciosa para mejorar las capacidades nacionales a menudo logran más que los pronunciamientos grandilocuentes. No se puede sobredimensionar la importancia de la prevención y, a este respecto, la Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas puede desempeñar un papel constructivo en la asistencia a países que están emergiendo de conflictos, particularmente en las primeras etapas de recuperación posconflicto, para evitar retrocesos hacia la violencia y atrocidades masivas.

El tercer pilar de la Responsabilidad de Proteger es la respuesta oportuna y decisiva de la comunidad internacional. Evidentemente, los líderes mundiales en la Cumbre de 2005 no estaban pensando principalmente en el uso de la fuerza, opción que siempre debería ser considerada como una medida de último recurso. En este sentido, el párrafo 139 del Documento Final, si bien es enérgico, también es cauto. Dicho párrafo menciona las medidas pacíficas que se podrían emprender a la luz de los capítulos vi y viii de la Carta de las Naciones Unidas.

Por ejemplo, según el artículo 34 de la Carta, el Consejo de Seguridad podría enviar una misión a investigar “cualquier situación que pueda llevar a fricción internacional”, como los casos de atrocidades masivas que han provocado

tensiones con países vecinos, violencia transfronteriza, migraciones forzadas, entre otras. Para la acción colectiva no pacífica se requieren, por lo menos, dos condiciones: actuar caso a caso y sólo “en la eventualidad que los medios pacíficos resulten inadecuados y las autoridades nacionales estén manifiestamente incumpliendo la obligación de proteger a su población del genocidio...”. En dicho escenario, los Estados miembros declararon: “estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII...”.

Resulta claro que la obligación colectiva no es de intervenir, sino más bien de adoptar cualquier acción “oportuna y decisiva” que la comunidad internacional estime apropiada, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. En el acuerdo de los líderes mundiales de 2005, no hay ni automaticidad ni gatillos ni luces verdes implícitas para el uso de la fuerza.

En lo que se refiere al tercer pilar de la Responsabilidad de Proteger, las organizaciones regionales deberían tener un papel más protagónico. En el Documento Final de la Cumbre Mundial se otorgó a las organizaciones regionales una función de colaboración con la ONU. Debido a su proximidad geográfica, los organismos regionales y subregionales están mejor situados para detectar tempranamente el surgimiento de eventuales violaciones masivas de los derechos humanos. La acción común latinoamericana y caribeña en 1991, a través de la OEA, y, actualmente, a través de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) y la OEA para impedir el derramamiento de sangre en Haití, es un ejemplo ilustrativo. La Unión Africana y la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental han desempeñado, igualmente, funciones importantes en operaciones de paz regionales y en la promoción de la transferencia de buenas prácticas que pueden haber ayudado a prevenir las masacres humanitarias consideradas en la Responsabilidad de Proteger. Sin embargo, el Consejo de Seguridad ha reconocido que las organizaciones regionales se enfrentan a serios problemas de financiamiento inicial, equipamiento y logística en operaciones de paz, como aquéllas en las que participan la ONU y la Unión Africana. De cualquier manera, pese al importante papel de las organizaciones regionales en la manutención y consolidación de la paz, ello no constituye una precondition para accionar al Consejo de Seguridad.

Democracia y responsabilidad de proteger

La prevención de los cuatro crímenes contemplados por la Responsabilidad de Proteger constituye una inversión políticamente rentable de la comunidad internacional. La prevención de crímenes humanitarios puede salvar vidas y destinar mejor los recursos a la consolidación de la paz o al combate de la pobreza y las enfermedades.

Los jefes de Estado y de gobierno le encomendaron a la Asamblea General la tarea de “continuar la consideración de la Responsabilidad de Proteger”, así como de “sus implicancias”. Un elemento de dicha consideración sería el desarrollo del segundo pilar; esto es, debatir una estrategia de prevención de los cuatro crímenes, mediante la cooperación con países que así lo soliciten. El establecimiento de una “capacidad de alerta temprana”, según lo acordado por los líderes en 2005, tendría que ser un componente relevante de la política de prevención.

Como señala el informe del Secretario General en relación con el genocidio y los otros tres crímenes, “rara vez es la información en sí misma el ingrediente que falta”. El punto es cómo esa información se puede mejorar, en términos de calidad, y cómo puede ser compartida y evaluada por las instituciones relevantes. Se requiere mayor coherencia en el intercambio de información ya disponible en el sistema de la ONU, de manera que los órganos competentes puedan adoptar decisiones oportunas. Un primer paso fue sugerido por el Secretario General al proponer en su informe la convergencia del trabajo de su Asesor Especial para la Responsabilidad de Proteger, Ed Luck, con su Asesor Especial para la Prevención del Genocidio, Francis Deng. Dicho trabajo conjunto y coordinado sería un primer paso conducente a la instalación de la “capacidad de alerta temprana”. El papel de la sociedad civil global, al ejercer presión para que se aborden situaciones de pregenocidio, puede ser un complemento significativo para la capacidad de alerta temprana que los líderes mundiales acordaron establecer.

Una estrategia de prevención de los crímenes comprendidos en la Responsabilidad de Proteger debería contemplar la promoción de la democracia. Suponemos que la democracia conduce a la erradicación de algunas de las causas de las grandes crisis humanitarias. Las democracias, por lo general, no suelen ir a la guerra entre sí y usualmente no cometen atrocidades como los cuatro crímenes masivos. Ello no significa, claro está, que las democracias no tengan problemas de derechos humanos, sino sólo que tienen un mejor historial en la materia que los países no democráticos.

Por consiguiente, deberíamos fortalecer los mecanismos internacionales para la promoción de la democracia —como el Fondo de la Naciones Unidas para la Democracia (FNUD), el Grupo de Coordinación y Recursos sobre el Estado de Derecho y el programa de gobernabilidad democrática del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— de manera que se provea de apoyo para la gobernanza democrática a países que así lo soliciten. En última instancia, la expansión de la democracia podría ser un medio eficaz para prevenir la ocurrencia de atrocidades, y con esto se evitaría que se recurra al tercer pilar que podría implicar la utilización de medidas coercitivas por parte de la comunidad internacional.

Una nota de cautela

La adopción de la Responsabilidad de Proteger por los líderes mundiales en 2005 constituyó un hito relevante en el desarrollo del Derecho internacional humanitario. El debate efectuado al sobre la materia en la Asamblea General de la ONU en julio de 2009 sirvió para precisar el concepto de la Responsabilidad de Proteger y, a través de la adopción de la Resolución A/63/L80, la Asamblea General decidió continuar con la discusión del tema.

Aunque es verdad que los poderosos pueden abusar del concepto y utilizarlo de acuerdo con sus intereses nacionales para legitimar intervenciones que poco o nada tienen que ver con los cuatro graves crímenes, la mala utilización del concepto no lo invalidaría ni estaría de acuerdo con lo que los líderes claramente acordaron en 2005. Es decir, primero y antes que nada, está la responsabilidad del Estado, luego la asistencia internacional a través de una amplia gama de medidas pacíficas y, por último, las acciones coercitivas sólo en determinadas condiciones extremas, adoptadas colectivamente a través del Consejo de Seguridad (o si éste no ejerciera su responsabilidad primordial de manutención de la paz y seguridad, mediante la Asamblea General, en línea con la resolución 377 “Unidos por la paz”), y de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

La aplicación selectiva de la Responsabilidad de Proteger es, evidentemente, un riesgo; sin embargo, ningún principio ha pasado la prueba de la aplicación impecable y perfecta y, en cualquier caso, los principios pierden credibilidad cuando se aplican de forma caprichosa o parcial. Pese a que la intervención militar sería una medida extrema de la Responsabilidad de Proteger, cualquier miembro permanente del Consejo de Seguridad podría vetar una resolución que proponga la acción coercitiva contra un determinado país con el propósito de proteger a la población local de las cuatro atrocidades masivas; pero sería

un error concluir que, porque la comunidad internacional no puede actuar a la perfección en todas partes, en consecuencia no debería actuar en ninguna. Estamos frente a un desafío político y moral que no sólo concierne a los países que han sufrido tragedias humanitarias, pues ello equivaldría a reducir el problema a una subcategoría de países. La protección humanitaria es una tarea universal.

La controversia mundial que ha generado la Responsabilidad de Proteger sugiere cautela respecto del significado y los límites del concepto: sólo obtendrá credibilidad y se convertirá en una norma ampliamente aceptada en la medida en que se aplique preferentemente a través de medios minimalistas y de una manera no sectaria, con la finalidad de salvar vidas, idealmente antes de que ocurran los crímenes masivos.

Bibliografía

- Muñoz, H (2008), A solitary war: a diplomat's chronicle of the Iraq war and its lessons, Speaker's Corner series, Fulcrum Publishing, Golden, Colorado, USA.
- Muñoz, H (2008), The dictator's shadow: life under Augusto Pinochet, Basic Books, New York, USA.