



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

ANEPE

REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

N° 119 ENERO - JUNIO 2012

ARTÍCULOS

- LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER (R2P).
LOS DERECHOS HUMANOS Y EL CONSEJO DE
SEGURIDAD
ULDARICIO FIGUEROA PLÁ
- EL NUEVO ESTATUS INTERNACIONAL DE BRASIL.
UN DESAFÍO
CRISTIÁN GARAY VERA
DIEGO HERNÁNDEZ ALVARADO
- CLAVES GEOPOLÍTICAS EN TORNO AL CONFLICTO
DEL ATLÁNTICO SUR
IVÁN WITKER BARRA

TEMAS DE ACTUALIDAD

- HACIA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL:
ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN
JUAN A. FUENTES VERA
- LAS RELACIONES ENTRE CHILE Y BOLIVIA
TRAS EL ANUNCIO DEL GOBIERNO BOLIVIANO
DE DEMANDAR A CHILE ANTE UN TRIBUNAL
INTERNACIONAL
CLAUDIO COLOMA ROJAS

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER (R2P). LOS DERECHOS HUMANOS Y EL CONSEJO DE SEGURIDAD[∞]

ULDARICIO FIGUEROA PLÁ*

RESUMEN

La adopción, en 1948, de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio pareció que abría una nueva era en la vida internacional en que prácticas como esa quedarían en el pasado histórico. La realidad mostró que ese instrumento internacional no fue suficiente frente a la arbitrariedad de gobiernos. Acciones genocidas continuaron desarrollándose y para aminorar el sufrimiento humano se recurrió a la llamada “intervención humanitaria” como respuesta a la inacción del Consejo de Seguridad, la que también trajo consigo arbitrariedades en su invocación, desacreditándola. Ante los reiterados llamados del Secretario General de Naciones Unidas para prevenir y detener masivas violaciones a los derechos humanos, se ha tratado de normar un tipo de intervención, alejándola de arbitrariedades, mediante la cual la comunidad internacional pueda responder a masivas violaciones a los derechos humanos. Eso se ha dado en llamar Responsabilidad de Proteger.

Palabras clave: *Responsabilidad de Proteger a la población civil, genocidio, uso de la fuerza armada, resolución Unión Pro Paz.*

* Se desempeñó durante 43 años en el Servicio Exterior de Chile. Cumplió funciones en las Delegaciones de Chile ante Naciones Unidas, ante la Organización de Estados Americanos y en las Embajadas en Cuba y Estados Unidos. Embajador en Checoslovaquia e India. En Chile, cinco veces fue Director de Política Multilateral. En la Academia Diplomática de Chile se desempeña como Profesor en la asignatura de “Organismos Internacionales”, tanto para el curso nacional como del internacional. Hasta el 2010 dictó la asignatura de Protección Internacional a los Derechos Humanos. En la ANEPE fue Profesor de Relaciones Internacionales y en las asignaturas y Talleres de Seguridad Hemisférica. Ha sido Profesor de Organismos Internacionales en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Central; en la Escuela de Gobierno de la Universidad de Chile. Profesor de Relaciones Internacionales en la Academia de Guerra de la Fuerza Aérea y en el curso de Magister sobre Operaciones de Paz de Naciones Unidas en la Academia de Guerra del Ejército. Es autor de un tratado sobre Organismos Internacionales, editado en 2010 por RIL Editores. La misma editorial le reeditó, en versión actualizada en 2008, la “Demanda Marítima Boliviana en los Foros Internacionales”. Se encuentra en el trámite de edición en la misma editorial un libro sobre “El Sistema Internacional y los Derechos Humanos” que se editará en el curso del año. Ha publicado diversos artículos en la revista Diplomacia de la Academia Diplomática de Chile. Chile. uldariciofp@yahoo.com

[∞] Fecha de recepción: 220212
Fecha de aceptación: 200412

THE RESPONSIBILITY OF PROTECTING (R2P) HUMAN RIGHTS AND SECURITY COUNCIL

ABSTRACT

The adoption in 1948 of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide seemed to open a new era in the international scenario in which these kind of practices apparently are left in the historic past. Reality has shown us that this international instrument was not enough to face arbitrary measures of some Governments. Nevertheless, genocide actions continuing to be performed, and in order to decrease human suffering, "humanitarian intervention" was thought as a response to the ineffectiveness of the Security Council which also brought along arbitrary actions in its invocation, discrediting it. Before the reiterated calls of the Secretary General of the United Nations to prevent and detain massive violations to human rights, an effort has been made in order to standardizing a type of interventions that can respond to massive violations of human rights. This has been called Responsibility to Protect.

Key Words: *Responsibility to Protect the civil population, genocide, use of the armed force, United for Peace Resolution.*

La Responsabilidad de Proteger es un principio que se incubó a raíz de los debates realizados en Naciones Unidas acerca de la extensión que debía tener la protección de los derechos humanos en las poblaciones afectadas por la acción represiva indiscriminada de gobiernos.

Los recuerdos de la Segunda Guerra Mundial facilitaron la concertación de la Convención de Naciones Unidas para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, de 8 de diciembre de 1948. Fue un paso positivo en el inicio de un proceso de toma de conciencia frente a acciones masivas emprendidas por gobiernos en contra de sus poblaciones. Se esperó que la Convención citada fuera un instrumento para detener acciones que conllevaba una repetición del pasado.

Sin embargo, las mayores amenazas a la seguridad internacional, desde el término de la Guerra Fría, han provenido de violentas crisis al interior de los países, incluyendo guerras civiles, llegando a ser cada vez más esencial el promover los derechos humanos y la gobernabilidad democrática, el proteger a las víctimas civiles y castigar a los funcionarios gubernamentales responsables por

crímenes masivos. En la práctica, la primera responsabilidad del Consejo de Seguridad, que es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se ha trasladado hoy, mayormente, a la protección de civiles en el ámbito doméstico.

Muchas veces en décadas recientes el mundo se ha visto conmocionado por genocidios y crímenes masivos, y los medios de comunicación han dado amplia cobertura a escenas inhumanas de crímenes cometidos en luchas tribales o políticas fomentadas por gobernantes. Recordar las masacres de cerca de medio millón de personas en Uganda en los ocho años de Idi Amin (1971-79); las realizadas por el Khmer Rouge, en 1975, que en cuatro años masacró a dos millones de seres humanos; las de Ruanda, en 1994, donde 800.000 personas fueron asesinadas en pocas semanas; en Bosnia, las de Srebrenica, en 1995, donde 8.000 hombres fueron embarcados en camiones y buses, y luego en bosques cercados fueron asesinados por serbios; la limpieza étnica en Kosovo, en 1998-9, por los serbios, en donde se revivió una política racista que se creía pertenecía al reciente pasado histórico de Europa, dando muerte a más de 15.000 kosovares musulmanes y dejando a un millón de refugiados; el genocidio de Darfur, en Sudán (2006-7), con el resultado de 300.000 muertos y 2,7 millones de refugiados repartidos en los países fronterizos.

El Consejo de Seguridad ha sido lento. Más bien habría que decir que los cinco miembros permanentes han sido lentos en reaccionar. Porque ante esas masacres el resto de la comunidad internacional estaba horrorizada y mirando la inacción de los cinco miembros permanentes.

En pocos casos el Consejo de Seguridad ha autorizado el uso de la fuerza como protección humanitaria: el asunto de los kurdos después de la Guerra del Golfo; en Bosnia; Somalia, Haití y Kosovo. En otros, como en Ruanda en 1994, la reacción fue pequeña y tardía. En 1999, en el genocidio en Kosovo hubo que pedir la colaboración de la OTAN¹. En febrero de 2012, frente a la situación de masacres diarias en Siria, Rusia y China vetaron una posible acción del Consejo de Seguridad que solicitaba la Liga de Estados Árabes.

Se habla injustamente de un fracaso de Naciones Unidas en estos grandes genocidios de la pos-Guerra Fría. Especialmente doloroso fue el de Ruanda, pues “el mundo permaneció en silencio y distante, testigo de su propia apatía. La indiferencia y la inacción por parte de la comunidad internacional continúa

1 Weiss, Thomas. *Global Governance and the UN*. Indiana University Press. 2010, p. 315.

siendo uno de los episodios más desgraciados desde el Holocausto. No fue algo de falta de conocimiento o información. Fue una falla de la conciencia colectiva, de coraje civil al más alto nivel y solemne de responsabilidad. Estuvo preparada una coalición de fuerzas militares, pero el Consejo de Seguridad estaba inmóvil².

En realidad, ha sido la lentitud y la inercia de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad los que han retrasado cualquier acción multilateral. Tendrán sus razones para explicar su inercia, pero no la justifican. Tendrán ellos que cargar con la responsabilidad histórica de no haber detenido los genocidios.

La comunidad internacional también tiene su grado de compromiso en los sucesos. Frente a crímenes flagrantes, hay gobiernos que salen a defender a los hechores de esos crímenes. Los defienden hoy tenazmente en los debates en el Consejo de Derechos Humanos, en el Consejo de Seguridad, en la Asamblea General y en los medios de comunicación.

Es cierto que los gobiernos históricamente han sido extremadamente lentos en la prevención de tales crímenes o en su detención cuando están en curso³.

A pesar de esa lentitud, en Naciones Unidas, gracias a las acciones desarrolladas por gobiernos y organizaciones no gubernamentales, ha sido posible, en el curso de los años, desarrollar mecanismos para castigar atrocidades después que han sido cometidas. Tal vez sea útil recordar a este respecto el establecimiento por el Consejo de Seguridad en 1993 y 1994 de los Tribunales Criminales para Ruanda y para la ex Yugoslavia⁴ y en 2000 la Corte Especial para Sierra Leona⁵. Importante fue la creación, en 1998, de la Corte Penal Internacional⁶.

El principal obstáculo que se ha encontrado en estos casos es la permanente resistencia de muchos gobiernos a aceptar el escrutinio y la crítica foránea en materia de derechos humanos alegando que estos caen bajo su jurisdicción

2 THAKUR, Ramesh. *The United Nations, Peace and Security*. Cambridge University Press. 2007, p. 244.

3 ARIEFF, Irwin. *An International Pledge to Help*. *Global Agenda 2009-2010*, p. 140

4 El Tribunal Criminal para Yugoslavia condenó al Presidente Slobodan Milosevic y procesa a Radovan Karadzic, su lugarteniente.

5 La Corte Especial para Sierra Leona acusó en 2003 al Presidente de Liberia, Charles Taylor, de crímenes de guerra.

6 La Corte Penal Internacional tiene bajo su jurisdicción el genocidio de Darfur (Sudán) y con orden de captura al Presidente de Sudán Hassan al-Bashir, acusado de genocida, crímenes de guerra y crímenes contra la Humanidad. También estuvo acusado ante la Corte Penal, en 2011, el dictador Ghadafi de Libia.

interna. Se defienden en que la Carta de Naciones Unidas es precisa en su artículo 2/7 en el sentido que prohíbe a la Organización intervenir en los asuntos internos de los Estados.

En efecto, el artículo 2 de la Carta se refiere a los Principios que deben guiar la acción de Naciones Unidas. El inciso 7 señala: “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta”.

Los derechos humanos, según la postura resistente de esos gobiernos, se encuentran bajo el dominio de la jurisdicción interna, es decir, bajo su soberanía y, por lo tanto, la Organización y sus miembros deben respetarla plenamente, esto es, no intervenir.

Escudarse tras el concepto de soberanía o no intervención ha sido un asunto conocido en la historia de Naciones Unidas. En sus primeros años, al debatirse y tratar el colonialismo, las potencias colonialistas alegaron que el dominio colonial era un asunto interno y que en virtud del artículo 2/7 de la Carta la Organización no podía intervenir. El voto mayoritario de los Estados miembros determinó que el colonialismo no era un asunto interno.

Al tratar la política de *apartheid*, Sudáfrica alegó que era una materia del dominio interno del Estado. Con el voto mayoritario se determinó que no era un asunto interno.

Hay otros ejemplos parecidos, y entre ellos el medio ambiente tampoco estuvo ausente.

Fue el propio Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, el que en el Plenario de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 1998, señaló que las fronteras de los Estados ya no podían ser invocadas para la protección de criminales de guerra o asesinos masivos. En 1999 fue más lejos y, en el Plenario de la Asamblea General, señaló que la preocupación por los derechos humanos trascendía las reclamaciones de soberanía y se pronunció públicamente a favor de la intervención, incluso armada, de la comunidad internacional en países cuyos gobiernos violaran masivamente los derechos humanos.

Al año siguiente, en su Informe presentado a la Asamblea del Milenio, se preguntaba: "...si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?

El año anterior, la OTAN, actuando al margen del Consejo de Seguridad por su falta de acuerdo para abordar la situación de Kosovo, usando ampliamente el lenguaje de la intervención humanitaria, bombardeó durante 78 días objetivos yugoslavos. Si aquello fue una intervención humanitaria, entonces debió llamarse un bombardeo humanitario⁷.

El uso de la fuerza armada en el ámbito internacional no es una acción que concentre el apoyo de la opinión pública en países democráticos. Por ello sus gobiernos no son proclives a tomar decisiones al respecto. Los gobiernos podrán censurar las violaciones a los derechos humanos en las tribunas internacionales o frente a los medios de comunicación de la manera más elocuente y vibrante posible, pero de ahí al uso de la fuerza armada con el envío de sus propios soldados, hay un largo trayecto.

Distinto ha sido el empleo de la fuerza militar en las Operaciones de Paz de Naciones Unidas o bajo el concepto de la seguridad colectiva. El concepto tradicional de Operación de Paz es el uso de la fuerza multinacional contra fracciones enemigas rivales en un enfrentamiento de intereses. Es movilizar a la comunidad internacional para separar esas fuerzas enemigas combatientes que hayan aceptado un cese de fuego. Por su parte el concepto de seguridad colectiva descansa en el uso de la fuerza por parte de la comunidad internacional para derrotar o castigar a un agresor⁸.

La posición del Secretario General de Naciones Unidas a que se ha hecho referencia, estaba indicando con insistencia que ante violaciones masivas a los derechos humanos la comunidad internacional debía actuar con responsabilidad llegando, como último recurso, al uso de la fuerza armada. El concepto de "intervención humanitaria" se encontraba desacreditado por el uso arbitrario que de ella se había hecho. Se hacía necesario reestudiar el concepto y precisar la utilización de la fuerza.

7 THAKUR, Ramesh. *Op. cit.* (2007), p. 250.

8 WEISS, Thomas. *Op. cit.* (2010), p. 311.

Esta idea del uso de la fuerza para detener acciones masivas de parte de algunos gobernantes en contra de sus poblaciones maduró rápidamente.

La primera reacción de los Estados frente a iniciativas o acciones que no les agradan, particularmente cuando dicen relación con su política interna, es defenderse cubriéndose con el manto de la soberanía. En materia de derechos humanos son muchos los países de Asia, África y algunos del continente americano que se escudan en este concepto para no aceptar la crítica internacional. Más recientemente, Sudán invocó la soberanía ante las críticas por el genocidio de Darfur (300.000 muertos y 3 millones de desplazados⁹).

En la Asamblea General del Milenio, en 2000, en respuesta a los llamados del Secretario General, el Primer Ministro de Canadá, Jean Chrétien, anunció el establecimiento de una Comisión Internacional Independiente sobre Intervención y Soberanía de los Estados, para tratar de alcanzar un consenso internacional sobre la forma de responder a las violaciones masivas a los derechos humanos y al Derecho Humanitario. Dicha Comisión promovería un amplio debate internacional sobre la relación entre la intervención y la soberanía del Estado. Debía conciliar el desafío para la responsabilidad de la comunidad internacional de actuar frente a violaciones masivas de las normas humanitarias con el respeto a los derechos soberanos de los Estados. Exploraría la forma de pasar del debate, y a menudo de la parálisis del sistema internacional, a la acción por medio de Naciones Unidas.

El Secretario General con la entusiasta colaboración del ex Ministro australiano, Gareth Evans, integró esta Comisión con 12 miembros, llamada Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (sigla ICISS, en inglés), compuesta por diplomáticos, académicos, personalidades y un asesor del Secretario General¹⁰.

9 JOLLY, Richard. UN Ideas that Changed the World. Indiana University Press (2009), p. 176.

10 Los 12 integrantes fueron: Gareth Evans, Australia, ex Ministro, Senador y Diputado, y Mohamed Sahnoun, de Argelia, Asesor del Secretario General quienes actuaron como Co Presidentes; Gisele Côté-Harper, de Canadá, Profesora en la Universidad de Quebec; Lee Hamilton, de Estados Unidos, del Woodrow Wilson Institut Center for Scholars; Michael Ignatieff, Canadá, Profesor Kennedy School of Government de Universidad de Harvard; Vladimir Lukin, Rusia, Vicepresidente de la Duma; Klaus Naumann, Alemania, Presidente del Comité Militar de la OTAN; Cyril Ramaphosa, Sudáfrica, Chaimen de Reobserve, empresa de servicios; Fidel Ramos, Filipinas, ex Presidente de la República; Cornelio Sommaruga, Suiza, Presidente de la Fundación Caux; Eduardo Stein, Guatemala, funcionario de PNUD en Panamá; y Ramesh Thakur, India, Vicerrector de la Universidad de Naciones Unidas.

Junto a la Comisión actuó una numerosa Junta Consultiva integrada por Ministros en funciones y ex Ministros de Relaciones Exteriores. Paralelamente se constituyó un importante equipo de Investigadores dirigido por el prestigioso Académico y tratadista norteamericano, Thomas Weiss, de la Universidad de Nueva York.

La Comisión Internacional entregó su informe al Secretario General en diciembre de 2001 con el nombre de Responsabilidad de Proteger y le asignó el acrónimo de R2P, con el que es conocido hoy universalmente.

La doctrina básica que hay detrás de este Informe es que el ser humano cuenta o significa más que la sacrosanta soberanía consagrada en la Carta en su artículo 2/7¹¹.

El Informe en cuestión tiene una gran extensión, más de 100 páginas. Se considera que este es bastante completo. Hace un análisis de las distintas etapas que se debe observar antes de llegar a hacer uso de la fuerza armada en caso de violaciones masivas de tipo genocida y la ayuda que se debe prestar al Estado afectado por esa crisis una vez que haya sido superada. Enuncia precisos lineamientos normativos y operacionales acerca de lo que debe ser asistencia, intervención y reconstrucción. Es un documento elaborado tanto en lo conceptual, en las posibilidades de su aplicación práctica y en su dimensión política, con un alto contenido de realismo.

La responsabilidad de proteger viene a ser una reformulación más sofisticada y amplia de la intervención humanitaria. Esta última ha sido objeto de fuertes críticas, entre ellas, que las grandes potencias abusaban del concepto para justificar sus intervenciones en los asuntos internos de potencias más pequeñas. Entre estas acusaciones se recuerda el bombardeo sobre Belgrado por la OTAN en 1999 al margen del Consejo de Seguridad, que se mencionó anteriormente, o el ataque norteamericano a Irak en 2003, aduciendo, entre otras causas, razones humanitarias por la tiranía de Sadam Hussein. Para obviar estas críticas y hacer este concepto de Responsabilidad de Proteger más aceptable a los países en desarrollo, tradicional objetivo de las invasiones, se la circunscribió y vinculó solamente con el crimen de genocidio, crimen de guerra, limpieza étnica y crimen contra la Humanidad¹². Es una reformulación con causales precisas,

11 JOLLY, Richard. *Op. cit.* (2009), p. 174.

12 ARIEFF, Irwin. *Op. cit.* Global Agenda, 2009-2010, p.141.

mecanismos claros para el uso de la fuerza, con procedimientos previamente definidos y está bastante precisado el papel del Consejo de Seguridad. Dentro de los nuevos parámetros, posibilita el uso de la fuerza por terceros para proteger a víctimas de atrocidades masivas.

R2P redefine la soberanía como responsabilidad e identifica esta, en primera instancia, con el Estado. Pero también sostiene que si el Estado no desea o no puede honrar esa responsabilidad o si el mismo Estado es el que comete las atrocidades en contra de su pueblo, entonces la responsabilidad de proteger a las víctimas de crímenes atroces se traslada a la comunidad internacional, actuando idealmente a través del Consejo de Seguridad¹³.

Algunos aspectos de dicho Informe:

La responsabilidad de proteger abarcaría tres responsabilidades específicas:

- A. *La responsabilidad de prevenir*: la eliminación tanto de las causas profundas como las causas directas de los conflictos internos y otras crisis provocadas por el hombre que pongan en peligro la población. La “prevención” viene a constituir la dimensión más importante de R2P y a la que se deberá dar la mayor atención y recursos. Habrá que agotar todos los medios en el campo de la prevención antes de realizar cualquier intervención.
- B. *La responsabilidad de reaccionar*: cuando las medidas preventivas no surtan efectos y las acciones criminales continúen, no es el papel de la comunidad internacional permanecer impasible. Debe reaccionar presionando al gobierno afectado a terminar la crisis. De lo contrario, debe responder a la situación velando porque la protección humana sea imperiosa. Para ello propone medidas efectivas que puedan incluir desde acciones diplomáticas (uso de mediadores, suspensión de la membresía en organismos internacionales); acciones políticas (operaciones de paz); medidas coercitivas (imposición de sanciones militares, económicas y financieras); acciones legales (juzgar a los responsables de los delitos sea por medio de tribunales especiales o por la Corte Penal Internacional).
- C. *La decisión de intervenir*: si todas las anteriores medidas no surtieran efecto y el gobierno afectado no cumpliera con su obligación de proteger

13 WEISS, Thomas. *Op. cit.* (2010), p. 311.

a su población de los crímenes cometidos, el uso coercitivo de la fuerza militar se haría inminente. Aquí el Consejo de Seguridad es el que debe decidir la oportunidad de hacer uso de la fuerza armada bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas¹⁴.

Se reconoce que la Carta se refiere expresamente a crisis internacionales y no a conflictos domésticos. Sin embargo, las mayores crisis domésticas siempre han cruzado las fronteras creando implicancias internacionales. Todos los genocidios cometidos en los últimos años han tenido implicancias más allá de las fronteras (Ruanda, Congo, Kosovo, Darfur), y el Consejo de Seguridad ha invocado la Carta en su accionar. Por lo tanto hay suficientes precedentes. Es el Consejo de Seguridad el que debe tomar la decisión de actuar.

El Informe de la Comisión ICISS, que se comenta, sugiere seis lineamientos generales para llegar a una intervención militar:

- a) *autoridad competente*: naturalmente es el Consejo de Seguridad. Pero no cierra la puerta como única vía para disponer la fuerza armada. Más adelante se hace un comentario respecto del uso del veto.
- b) *causa justa*: menciona el Informe en los puntos 4.18 y 4.19, respectivamente, dos circunstancias como causa justa para que se disponga una intervención: “la intervención militar con fines de protección humana es una medida excepcional y extraordinaria y para que esté justificada ha de existir, o ser inminente, un daño humano grave e irreparable”. La intervención se justificaría cuando se trate de poner atajo o evitar: i) grandes pérdidas de vidas humanas, reales o previsibles, con o sin intención genocida, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado o de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado; ii) o cuando se trate de una depuración étnica en gran escala, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación”.
- c) *intención correcta*: el propósito fundamental de la intervención debe ser atajar o evitar el sufrimiento humano. Otro propósito desvirtúa el objetivo. Para respetar este criterio es que la intervención militar

14 Artículo 39 de la Carta expresa: “El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales”.

Artículo 41: “El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones...”.

Artículo 42: “Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales...”.

siempre debe tener un carácter colectivo y nunca sea llevado por un solo país. Reconoce el Informe que el altruismo absoluto, la total ausencia de mezquinos intereses siempre puede ser un ideal, pero no siempre se da en la realidad. Lo normal en las relaciones internacionales es que se combinen distintos motivos.

- d) *último recurso*: hay que explorar todas las vías diplomáticas y no militares de prevención y solución pacífica de las crisis humanitarias. La responsabilidad de reaccionar mediante la coerción militar solo puede justificarse cuando se haya agotado la responsabilidad de prevenir.
- e) *medios proporcionales*: la escala, duración e intensidad de una intervención militar deben tener el mínimo nivel necesario para lograr el objetivo humanitario propuesto. Los medios han de guardar proporción con los fines.
- f) *posibilidades razonables*: la acción militar solo se justificaría si tiene posibilidades razonables de tener éxito, es decir, de atajar o evitar atrocidades y sufrimiento. Una acción militar con fines limitados de protección humana puede resultar injustificable si durante su transcurso se desencadena un conflicto mayor.

Frente a la intervención militar propiamente dicha, el Informe entra más en detalle en la forma en que debería estructurarse el mando de una operación, las reglas de combate, el uso de la fuerza, las relaciones civiles y militares locales y externas, las relaciones con los medios de difusión, etc.

- D. *La responsabilidad de reconstruir*: después de una intervención militar ofrecer plena asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación, eliminando las causas del daño que la intervención pretendía detener o evitar.

Si se decide intervenir militarmente debe existir una voluntad real de ayudar a consolidar una paz duradera, promoviendo la gobernabilidad y el desarrollo sostenible dedicando, para tal efecto, recursos y fondos adecuados. Al contemplar la posibilidad de una intervención militar es fundamental disponer de una estrategia al período posterior a dicha intervención.

La pobre intervención del Consejo de Seguridad y lo tardío de su actuación en pasadas crisis humanitarias, donde los cinco miembros permanentes no estuvieron a la altura de sus responsabilidades, la tiene en cuenta el Informe sobre la R2P cuando analiza el derecho a veto y la inacción del Consejo de Seguridad.

Señala que “la utilización caprichosa del veto, o la amenaza de utilizarlo, constituía probablemente el principal obstáculo para una acción internacional eficaz en aquellos casos en que era preciso actuar con rapidez para atajar o evitar una importante crisis humanitaria”. Era preocupante que una acción “se supeditara a ciertos intereses de uno o más miembros permanentes que no guardaban relación alguna con el asunto”.

Al parecer habría un ambiente para acordar un “código de conducta” sobre la utilización del derecho a veto cuando fuere necesario enfrentar una crisis humanitaria según se desprende del párrafo 6.21 del Informe. La idea básica es que los miembros permanentes, cuando sus intereses vitales no se vean comprometidos, no harían uso de su derecho a veto para obstaculizar la aprobación de una resolución respaldada por la mayoría del Consejo¹⁵.

En cuanto a la inacción del Consejo de Seguridad, el Informe en su párrafo 6.28 recuerda que este es el primer interlocutor al tratar cualquiera cuestión relativa a la intervención militar con fines de protección humana, pero hay que decidir si también es el último. “Habida cuenta de la incapacidad o falta de voluntad demostrada en ocasiones por el Consejo para desempeñar el papel que se espera de él, resulta difícil descartar por completo otros medios alternativos de cumplir con la responsabilidad de proteger si el Consejo de Seguridad rechaza expresamente una propuesta de intervención cuando estén en juego cuestiones humanitarias o de derechos humanos o si no examina dicha propuesta en un plazo razonable de tiempo”.

Entre los medios alternativos a utilizar, el Informe recuerda la existencia de la Resolución Unión pro Paz AG 377, de 1950, que señala en su N° 1 que cuando el Consejo de Seguridad por falta de unanimidad de sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales, la Asamblea General, en reunión Extraordinaria, puede entrar a examinar el asunto dentro de las 24 horas. Hay todo un procedimiento para su convocatoria.

A este respecto, se dice que habría un acuerdo de caballeros pos-Guerra Fría entre los miembros permanentes para no invocar esta resolución que a todas luces disminuye la posición privilegiada y el poder de ellos. Revivir esta resolución Unión pro Paz dentro del cuadro operativo de la Responsabilidad de

15 EVANS, Gareth. *The Responsibility to Protect*. Brookings Institution Press (2008), p. 137.

Proteger vendría a colocar una espada de Damocles sobre los cinco miembros permanentes y sería un estímulo adicional para evitar la parálisis del Consejo. De existir ese presunto “acuerdo de caballeros” entre estos miembros comprometería solamente a ellos y no al resto de la comunidad internacional. Luego, la gran mayoría de las naciones podría recurrir e invocar la resolución Unión pro Paz, con lo que el Consejo de Seguridad se vería sobrepasado.

Otro medio alternativo a utilizar es el recurso a organizaciones regionales, las que también podrían emprender una acción colectiva. Muchas catástrofes humanitarias tienen importantes repercusiones directas en países vecinos en forma de corrientes de refugiados o utilización de un territorio como base de operaciones por grupos rebeldes de un Estado vecino. La Unión Africana ha establecido mecanismos de prevención, gestión y solución de conflictos pudiendo intervenir Estados miembros. La OTAN ya lo ha hecho en Kosovo, argumentando que el conflicto podía propagarse al territorio de países integrantes de la Organización.

Si bien la Carta de Naciones Unidas reconoce la función de las organizaciones regionales, en estricto sentido para actuar, estas deberían contar previamente con la autorización del Consejo de Seguridad. Pero ya hay precedentes en que la autorización provino a posteriori como fueron las acciones africanas en Liberia y Sierra Leona o la de Kosovo por la OTAN.

En síntesis, el Informe envía dos mensajes al Consejo de Seguridad. Textualmente dice:

- A. “El primero es que si el Consejo de Seguridad no cumple con su responsabilidad en situaciones que conmueven las conciencias y exijan una actuación inmediata, no cabrá esperar que los Estados interesados descarten otros medios y formas de acción para hacer frente a la gravedad y urgencia de una situación. Si las organizaciones colectivas no autorizan intervenciones conjuntas contra regímenes que desprecian las normas más elementales que regulan un comportamiento gubernamental legítimo, seguramente se intensificarán las presiones en favor de la intervención ejercidas por coaliciones creadas ad hoc o por Estados concretos. Y entonces se correrá el riesgo de que esas intervenciones, sin la disciplina y las limitaciones impuestas por la autorización de las Naciones Unidas, no se lleven a cabo por las razones correctas ni con el debido respeto de los necesarios principios precautorios”.

- B. “El segundo mensaje es que si, ante la inacción del Consejo, una coalición ad hoc o un Estado llevan a cabo una intervención militar que respeta *efectivamente* todos los criterios que hemos establecido y se ve coronada por el éxito –y la opinión pública mundial así lo estima– ello podría menoscabar de forma grave y duradera el prestigio y la credibilidad de las Naciones Unidas”¹⁶.

Fueron los Jefes de Estado de los países miembros de Naciones Unidas, en la Cumbre Mundial de 2005, convocada con motivo de cumplir la Organización 60 años, los que le dieron unánimemente un respaldo político a la Responsabilidad de Proteger. El Documento Final de la Cumbre hizo referencia al tema en los párrafos 138 y 139:

“138. 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. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. 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”.

“139. La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, 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, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el

16 Párrafos 6.39 y 6.40 del Informe.

derecho internacional. También tenemos la intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos”¹⁷.

Este respaldo político dado unánimemente por los Jefes de Estado, en 2005, al concepto de la Responsabilidad de Proteger dejó en la incertidumbre si lo aprobado sería una mera declaración política o una norma internacional, ahora reconocida, sobre la cual se debería mover, en adelante, el Consejo de Seguridad.

La instrucción de los Jefes de Estado fue encomendar a la Asamblea General que continuara examinando esta materia. Desde entonces hasta ahora los avances son mínimos. Ello se explica porque, hay que recordar, existe gran reticencia entre muchos países, principalmente del Movimiento No Alineado, hacia este concepto de la Responsabilidad de Proteger.

En la preparación del texto del Documento Final antes transcrito, que firmarían los Jefes de Estado en 2005, hubo una corriente que pedía que no se mencionara en él la responsabilidad de proteger. Si se analiza bien el texto aprobado se verá que hay muy pocos compromisos concretos asumidos sobre la materia, dejando que la Asamblea General prosiga el trabajo. Y ese trabajo político no se ha proseguido.

Sin embargo, a nivel de la Secretaría General sí se avanza en la materia. El Secretario General ha establecido una Oficina dentro del Secretariado para ocuparse de ella, la que está a cargo de un Asesor Especial. Esta Oficina está monitoreando, como una especie de alerta temprana, los acontecimientos internos que puedan llegar a causar preocupación alcanzando las características de genocidio, crímenes de guerra o limpieza étnica. Ya tiene en la mira la situación en Côte-d'Ivoire. Se informa que los bandos en lucha están reclutando y armando a grupos étnicos; y la lucha interna ya ha ocasionado que más de 24.000 personas hayan buscado refugio en países vecinos y 16.000 hayan quedado desplazados internamente. El Asesor Especial ha expresado que “hay que tomar medidas urgentes, con arreglo a la “responsabilidad de proteger”, para prevenir el riesgo

17 El Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas autoriza al Consejo de Seguridad a adoptar medidas que impliquen o no impliquen el uso de la fuerza armada.

de genocidio y asegurar la protección de todos quienes afrontan el riesgo de ser víctimas de atrocidades masivas”¹⁸.

Es ilustrativo lo que escribe Thomas Weiss acerca de las reacciones en otras latitudes acerca del R2P. Recuerda que cuando Gareth Evans (copresidente de la Comisión Internacional que preparó el estudio sobre R2P) dio una charla, en agosto de 2007 en Colombo, sobre el tema y lo que representaba el R2P para Sri Lanka, recibió una lluvia de respuestas hostiles entre las que se oía que “las llamadas normas de la responsabilidad de proteger no era otra cosa que licencias para que el hombre blanco interviniera en los asuntos de los Estados de color, cuando el blanco pensara que era el momento adecuado”. Un periódico escribió que “ideas excéntricas como la responsabilidad de proteger han sido descartadas en círculos académicos y políticos como la última táctica neo imperialista de las grandes potencias para intervenir en pequeñas naciones”.

Este mismo hecho lo recuerda Gareth Evans de su paso por Sri Lanka: “al igual que en el pasado, cuando Cristóbal Colón en 1492 y Vasco de Gama en 1498, llegaron con la Biblia y la espada, así llega hoy Gareth Evans en 2007 con la R2P”¹⁹.

Recuerda Thomas Weiss que la historia de los países en desarrollo y la memoria colectiva de sus pueblos están llenas de ejemplos de traumas y sufrimientos enraizados en el recuerdo del poder colonial occidental y la opresión del hombre blanco. El peso de esta carga histórica es demasiado pesado para continuar manteniendo el uso del lenguaje de la intervención humanitaria²⁰.

Sin embargo, esas aprensiones de los países en desarrollo no han cesado bajo el concepto de la responsabilidad de proteger. Ya han tenido un ejemplo que lo corrobora en el caso de la invasión rusa a Osetia del Sur, en agosto de 2008, territorio al que la República de Georgia no le reconoce su independencia. Rusia la justificó invocando el principio de la responsabilidad de proteger a las poblaciones rusas residentes en Osetia, víctimas de la República de Georgia, a cuyos gobernantes acusó de haber muerto a 2.100 civiles en Osetia del Sur. El Presidente de Georgia, Mikheil Saakashvili, expresó en la Asamblea General de Naciones Unidas de ese año, al negar la acusación rusa, que “esta había sido la

18 Declaración del Asesor Especial, Edward Luck, de 19 de enero de 2011, emitida en Nueva York.

19 EVANS, Gareth. *Op. cit.* (2008), p. 4, citando a Lankaweb de Colombo del 17 de octubre de 2007.

20 WEISS, Thomas. *Op. cit.* (2010), p. 329.

excusa usada por el invasor para una ‘intervención humanitaria’ en una profunda perversión de la ‘responsabilidad de proteger’²¹.

Esta invocación de la “responsabilidad de proteger” no ha sido afortunada. No es esa la manera de hacerlo ni los procedimientos usados fueron los estipulados para esta nueva forma de actuación. Uno de los propósitos que preside este tipo de protección es alejarlo de la contingencia de los intereses de las grandes potencias y de las acciones unilaterales para ajustarlo a una acción multilateral coordinada. Es el Consejo de Seguridad la entidad que debe autorizar el uso de la fuerza. Fue una muy mala invocación del R2P.

Distinto fue el caso de Libia en 2011, donde el Consejo de Seguridad tuvo el papel central para abordar la situación en ese país. Las autoridades libias habían respondido y actuado en forma violenta y agresiva en contra de los rebeldes a medida que estos aumentaban el control sobre el país. Estas acciones fueron condenadas por el Consejo de Seguridad. Se recordará las palabras del líder libio Al-Gadafi, al caer la ciudad de Benghazi, que “no habrá misericordia o compasión’ con los insurgentes”.

El Consejo de Seguridad, el 26 de febrero de 2011, mediante resolución 1970, condenó las violaciones masivas a los derechos humanos, instó al Gobierno libio a respetar el derecho internacional humanitario y decidió remitir el caso al Fiscal de la Corte Penal Internacional. Un mes después, ante el empeoramiento de la situación, emitió la resolución 1973, de fecha 17 de marzo, recordando que las autoridades libias tenían la responsabilidad de proteger a la población libia y condenaron “la grave y sistemática violación a los derechos humanos, incluida las detenciones arbitrarias, las desapariciones forzadas, los casos de tortura y las ejecuciones sumarias”. Tomó nota que ya la Liga de Estados Árabes, la Unión Africana y el Secretario General de la Conferencia Islámica habían condenado las violaciones cometidas en Libia, e invocando el Capítulo VII de la Carta (uso de la fuerza) exigió a las autoridades libias cumplir con las obligaciones que le impone el derecho internacional, adoptar las medidas para proteger a los civiles, satisfacer sus necesidades básicas y asegurar el tránsito rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria.

Frente a esa situación, el Consejo de Seguridad autorizó a los Estados Miembros, actuando a título nacional, o a través de organizaciones o acuerdos

21 ARIEFF, Irving. *Op. cit.* Global Agenda 2009-2010, p. 142.

regionales (OTAN), en cooperación con el Secretario General, adoptar las medidas necesarias para proteger a los civiles y las zonas pobladas por estos que están bajo la amenaza de ataque en Libia. Estableció prohibición de todos los vuelos en el espacio aéreo libio para ayudar y proteger a los civiles; reforzó el embargo de armas, establecido en 1970 contra Libia, autorizando a los Estados Miembros para inspeccionar en puertos, aeropuertos y alta mar a buques y aeronaves libias; pidió a los Estados negar autorización de sobrevuelo a aeronaves libias; amplió la congelación de activos a todos los fondos, activos financieros y recursos económicos que se encuentren en sus territorios de propiedad de autoridades o personas libias que actúen en su nombre; prohibió a nacionales o entidades de los Estados Miembros que pongan fondos, activos financieros o recursos económicos a disposición de autoridades libias.

La resolución 1973 contiene un anexo con los nombres específicos de autoridades libias con prohibición de viajar y cuyos fondos en el exterior deben ser congelados, así como de entidades libias cuyos fondos también deben ser congelados.

Esta resolución del Consejo de Seguridad es un escaso o primer ejemplo de una acción emprendida por la más alta entidad política internacional esgrimiendo el uso de la fuerza y sanciones respondiendo a violaciones masivas y generalizadas a los derechos humanos.

Desde un estricto punto de vista del concepto de Responsabilidad de Proteger, la aplicación posterior de esta resolución del Consejo de Seguridad no ha estado ausente de críticas. La principal de ellas se refiere a que pareciera que el objetivo de la resolución hubiera sido el tomar partido en la guerra civil a favor de los rebeldes libios y ayudarlos en su cometido así como incitar a tomar prisionero al líder Al-Gadafi, antes que poner el énfasis en la prevención y protección de las poblaciones civiles. Es un asunto que habrá de tenerse en cuenta para futuras operaciones invocando la Responsabilidad de Proteger a la población²².

Distinta pareció ser la situación de Libia con el levantamiento de la población en Siria a fines de ese año. No hubo unanimidad entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad para apreciar los acontecimientos. Desde un comienzo se observó que Rusia y China tenían objetivos políticos diferentes y no dudaron en vetar decisiones en el Consejo de Seguridad en octubre de 2011

22 ROCK, Allan. *Libia in Revolt*. Global Agenda (2011-2012), p. 16.

y febrero de 2012. Se ha encendido una luz roja en la manera de responder de parte de Rusia y China frente a un escalamiento en la represión siria. Se ve que la aplicación de la Responsabilidad de Proteger por parte del Consejo de Seguridad será difícil.

Si el Consejo de Seguridad elude su responsabilidad, la comunidad internacional debe asumirla recurriendo a instrumentos que ya tiene en sus manos, como la Resolución Unión Pro Paz.

Conclusiones

En la forma como está planteada la idea, se entrega al Consejo de Seguridad una responsabilidad adicional expresa, que no está entre las atribuciones contempladas en la Carta de Naciones Unidas, cual es la de proteger a las poblaciones frente a genocidios, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad. Estas situaciones también constituyen amenazas a la paz y, por lo tanto, el Consejo de Seguridad también debe actuar. Es un deber humanitario el hacerlo.

Sin embargo, el Consejo de Seguridad continuará actuando de acuerdo con los intereses políticos de sus cinco miembros permanentes. Ya se vio que sus intereses coincidieron en el caso de Libia, en 2011, y se autorizaron acciones bajo el Capítulo VII de la Carta, pero no hubo convergencia de intereses frente a la situación en Siria en 2012 y el Consejo ha quedado inactivo.

La no acción del Consejo de Seguridad en Siria, por la oposición de China y Rusia, que vetaron una resolución en febrero de 2012, a pesar de los niveles de dramatismo que ha adquirido la represión interna, está demostrando lo difícil que será para los cinco miembros permanentes unificar posiciones cuando sus intereses políticos estén en juego.

Eludir esta responsabilidad le va a significar al Consejo de Seguridad una pérdida no solo en su prestigio, sino de la credibilidad como la instancia superior en el mantenimiento de la paz. Pero las puertas no están cerradas. Tiene una espada de Damocles que le apunta. Si una situación alcanza niveles que conmueva la conciencia de la opinión pública internacional que exija, y no obtenga, una actuación del Consejo de Seguridad, le puede caer la espada de la resolución Unión Pro Paz, y el Consejo sea sobrepasado por acciones que emprenda la Asamblea General. Peor aun sería, si ante la falta de acuerdo entre los cinco

miembros permanentes, se intensificarán presiones a favor de la intervención de coaliciones creadas ad hoc o por Estados individuales.

Se estima que la acción individual desprestigia esta idea de asumir una responsabilidad en la protección de las poblaciones que se encuentren bajo masivas violaciones a sus derechos. El caso recordado de la intervención rusa en Osetia del Sur, en 2008, fue una invocación antojadiza de la Responsabilidad de Proteger. Una repetición de este tipo de acciones fortalecerá la opinión de muchas naciones en su contra.

La Responsabilidad de Proteger es un proceso que se está iniciando. Para su éxito deberá sobrepasar, además, las tradicionales reticencias que tienen muchos países cuando ven aparecer a grandes potencias, invocando grandes principios y cubiertas bajo el manto de la defensa de grandes causas, interviniendo en naciones más indefensas. Como se expresó, traumas y sufrimientos llenan la memoria colectiva de muchos pueblos que no olvidan los tratos recibidos durante el período colonial y la opresión del hombre blanco.

Serán muchos los obstáculos que habrán de salvarse antes que haya una aceptación mayoritaria de esta idea.

Pero es natural en la vida multilateral que cuando se plantean iniciativas trascendentales como estas siempre reciben reparos desde muchos ángulos. Los años posteriores van limando asperezas hasta llegar a una aceptación general. Habrá que insistir en el curso de los años próximos hacia una aproximación favorable de esta idea de acción multilateral en defensa de las poblaciones que sufren. Se habrán de superar las reticencias. Las grandes potencias, interesadas en la iniciativa, habrán de convencer y demostrar que su solidaridad es sincera. También se habrá de convencer a muchas naciones, hoy reticentes y con miedos del pasado, de que es posible abrir una nueva puerta en la convivencia internacional.

Bien puede ser cierto que no siempre la historia se repite.

BIBLIOGRAFÍA

- ARIEFF, Irwin. An International Pledge to Help. Global Agenda 2009-2010. United Nations Association of the United States of America. New York. USA. 2009. 229 pp.
- EVANS, Gareth. The Responsibility to Protect. Brookings Institution Press. Washington DC. USA. 2008. 349 pp.
- FARRAL, Jeremy. United Nations Sanctions and the Rule of Law. Cambridge University Press, New York. USA. 2007. 541 pp.
- JOLLY, Richard. UN. Ideas that Changed the World. Indiana University Press. Indiana. USA. 2009.
- LOWE, Vaughan. The UN. Security Council and War. Oxford University Press. New York. USA. 2010. 794 pp.
- ROCK, Allan. Libia in Revolt. Global Agenda 2011-2012. United Nations Association of the United States of America. New York. USA. 2011. 241 pp.
- THAKUR, Ramesh. The United Nations, Peace and Security. Cambridge University Press. New York. USA. 2007. 388 pp.
- WEISS, Thomas. Global Governance and the UN. Indiana University Press. Indiana. U.S.A. 2010. 416 pp.
- WEISS, Thomas. Global Governance and the UN. Indiana University Press. Indiana. USA. 2010. 416 pp.