



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

ANEPE

REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

N° 114 JULIO - DICIEMBRE 2009

ARTÍCULOS

- LA FRACTURA CONTEMPORÁNEA ENTRE LOGOS Y POLIS. MEDITACIONES EPISTEMOLÓGICAS
RODRIGO AHUMADA DURÁN
- LA CIENCIA POLÍTICA Y LOS ESTUDIOS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA: PRECISIONES Y PROYECCIONES
JUAN FUENTES VERA
- POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA DE DEFENSA. UNA CERCANÍA ESQUIVA
MIGUEL NAVARRO MEZA
- INDIA: LA AGENDA PERMANENTE DE SU POLÍTICA EXTERIOR
CÉSAR ROSS ORELLANA
- NEODESARROLLISMO Y SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE BOLIVIA
MANUEL MEJIDO COSTOYA

TEMAS DE ACTUALIDAD

- NOTAS PARA UNA SEMIÓTICA DEL TEXTO YIHADISTA
ROGELIO VILCHES MARQUEZ
- LAS OPERACIONES DE PAZ Y EL CONCEPTO "RESPONSABILIDAD DE PROTEGER"
ALEJANDRO AMIGO TOSSI
- INTERNET: UNA HERRAMIENTA PARA LAS GUERRAS DEL SIGLO XXI
GEMA SÁNCHEZ MEDERO
- DISEÑO DE POLÍTICAS DE DEFENSA PARA EL CONTROL Y DEFENSA DE RECURSOS NATURALES ESTRATÉGICOS
GABRIEL DE PAULA
- EL ESTADO MILITAR EN AMÉRICA DEL SUR. INTERVENSIONISMO, CAUDILLISMO Y FUERZAS ARMADAS
PEDRO RIVAS NIETO
- LA DEFENSA NACIONAL DE LA "A" A LA "Z". ALGUNAS DEFINICIONES Y CONCEPTOS
JULIO E. SOTO SILVA

LAS OPERACIONES DE PAZ Y EL CONCEPTO “RESPONSABILIDAD DE PROTEGER”[∞]

ALEJANDRO AMIGO TOSSI*

RESUMEN

Este artículo analiza las condiciones en que se desarrollan las operaciones de paz en el actual contexto de la seguridad internacional y especialmente la gradual inclusión que ha tenido en estas, el concepto de la “responsabilidad de proteger”.

A través de la revisión de la bibliografía que relaciona esta doctrina de reconocimiento internacional con las funciones inherentes de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad y sus medidas coercitivas, se llegará a la conclusión de que las operaciones de paz desplegadas según el capítulo VII de la Carta, con mandatos y reglas de enfrentamiento acordes y capacidades acordes con la situación que enfrentarán, son la herramienta adecuada para operacionalizar las medidas de reacción de la “responsabilidad de proteger”.

Palabras clave: Seguridad internacional, Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, operaciones de paz, responsabilidad de proteger.

ABSTRACT

PEACE OPERATIONS AND THE “RESPONSIBILITY TO PROTECT” CONCEPT

This article analyzes the conditions in which peace operations are being conducted in the current context of international security and especially the gradual inclusion the concept of “responsibility to protect “has had on them”.

Through a review of literature that relates this doctrine of international recognition with the inherent functions of the United Nations, its

* Capitán de Ejército. Licenciado en Ciencias Militares, Academia de Guerra del Ejército. Diplomado en Relaciones Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Diplomado en gestión militar, mención telecomunicaciones, Academia Politécnica Militar. Postítulo en telecomunicaciones y redes, Academia Politécnica Militar. Actualmente es alumno del 1er. curso regular de Estado Mayor de la Academia de Guerra. Chile. alejandroamigo1975@hotmail.com

∞ Fecha de recepción: 140509
Fecha de aceptación: 031109

Security Council and enforcement measures, will lead to the conclusion that peace operations deployed under Chapter VII of the Charter, with consistent mandates and rules of engagement and coherent capabilities to face the situation, are the right tool for implement the “responsibility to protect”.

Key words: International security, United Nations, Security Council, peace operations, responsibility to protect.

INTRODUCCIÓN

La comunidad internacional, organizada por medio de las Naciones Unidas, considera dentro de los métodos para mantener la paz y seguridad internacional a las misiones de paz, las cuales han estado en permanente evolución desde el año 1948.

Estas misiones han llegado actualmente a transformarse en operaciones de alta complejidad en sus mandatos, reglas de enfrentamiento y ambientes en que se desarrollan, con estructuras multidimensionales que abarcan componentes de fuerzas militares, policiales y civiles. Estos despliegues, en algunos casos y debido a las necesidades particulares de la situación que enfrentan, están siendo operados por organizaciones “mixtas” compuestas por organismos globales, regionales y/o alianzas militares.

La seguridad internacional desde el término de la Guerra Fría se ha visto amenazada con la ocurrencia de crisis internacionales humanitarias en el contexto de conflictos intraestatales, donde han acontecido genocidios y otros crímenes contra la humanidad.¹ que han dejado en evidencia la falta de procedimientos expeditos y ejecutables que habiliten al Consejo de Seguridad para prevenir y principalmente reaccionar ante este tipo de catástrofes. Estos hechos generaron como consecuencia la aparición del concepto de la “responsabilidad de proteger”,² el cual busca sensibilizar a la comunidad global sobre la necesidad relevante de contar con mecanismos eficientes que puedan hacer frente a las situaciones antes citadas, tanto en sus orígenes como en las fases posteriores.

1 Según el Estatuto de Roma, el genocidio es el acto de matar o causar daños graves con la intención de destruir, total o parcialmente, un grupo nacional, étnico, racial o religioso y son crímenes contra la humanidad: el exterminio de civiles, la esclavitud, la tortura, la violación, el embarazo forzado, la persecución y las desapariciones forzadas, cuando son parte de un ataque extenso o sistemático dirigido contra una población civil.

2 Concepto elaborado por la “Comisión internacional sobre la intervención y la soberanía de los Estados” en el año 2001, que será definido más adelante en el documento.

LAS OPERACIONES DE PAZ

Naciones Unidas: la Carta y el Consejo de Seguridad

Las Naciones Unidas (ONU) como sujeto global responsable de la seguridad internacional rige sus actuaciones en este ámbito por la Carta que le dio origen en el año 1945. El contenido de este documento ha demostrado hasta la fecha ser capaz de enfrentar los desafíos de seguridad que le ha deparado la segunda mitad del siglo XX e inicios del actual, siendo un elemento fundamental al momento de enfrentar las amenazas que han tendido a desestabilizar el orden mundial.

En esta tarea, el Consejo de Seguridad como organismo responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad, ha desempeñado lógicamente un rol protagónico en la búsqueda de soluciones a las crisis y conflictos, por medio de una variedad de medidas que en distintas circunstancias y condiciones han logrado devolver la estabilidad al escenario internacional.

En este contexto, el capítulo VII de la Carta establece un *sistema de seguridad colectiva*³ (Remiro: 1) donde es necesario que el Consejo de Seguridad “*determine la existencia de una amenaza a la paz, un quebrantamiento a esta o un acto de agresión*” (Carta de Naciones Unidas, Cap. VII, Art. 39) para que se ponga en marcha la acción prevista en el apartado. “*El objetivo primario de la medida adoptada es mantener o restablecer la paz, solucionar definitivamente una controversia o adoptar sanciones contra los infractores*” (Remiro: 2). Dentro de estas medidas contempladas en los Artículos 41 y 42, se encuentran las “operaciones ejecutadas por medios terrestres, navales y/o aéreos de fuerzas de los miembros de las Naciones Unidas” (Carta de Naciones Unidas, Cap. VII, Art. 42).

En las amenazas a la seguridad internacional se considera la aparición de Estados fallidos,⁴ donde la imposibilidad de estos de cumplir con sus funciones fundamentales han llevado al Consejo a “*transformar su rol original que debía jugar cuando las Naciones Unidas fueron fundadas, para dar paso a un cuerpo que hoy en día además de sus responsabilidades, debiera tener una función subsidiaria como elemento de gobierno y administración supranacional que coopera a los*

3 Término utilizado para referirse a un sistema integrado por Estados y que mantiene la seguridad de estos, basándose en que si alguno de los miembros es atacado, esa agresión significará que todos los integrantes responderán a la amenaza.

4 Según la organización “Fund for peace”, un Estado es fallido cuando ha perdido el control físico del territorio y el control monopólico del uso legítimo de la fuerza, además estos son incapaces de proveer servicios públicos razonables a su población y de interactuar como miembros de la comunidad internacional.

Estados en el desempeño de sus responsabilidades internas"⁵ (Thürer, 1999: 731-761), dentro de las cuales encontramos la obligatoriedad en la protección de sus habitantes ante amenazas y/o evidencias de crímenes masivos.

Evolución y extensión de las operaciones de paz

Las operaciones de paz en cualquiera de sus modalidades y formas de empleo no están explícitamente nombradas en la Carta, pero desde su aparición en la escena internacional con motivo del conflicto suscitado por la creación del Estado de Israel en el año 1948 hasta las presentes misiones en desarrollo, se han transformado en una herramienta vital al momento de mantener, hacer, imponer o construir la paz en regiones y/o países afectados con el flagelo de la guerra y otros peligros.

Estas misiones aumentaron su presencia internacional, especialmente desde el término de la Guerra Fría, cuando el Consejo de Seguridad fue capaz de alcanzar una mayor cantidad de consensos para el despliegue de fuerzas de paz en los nuevos escenarios que irrumpieron junto con la década de los noventa.

Es así como desde el año 1998 se ha visto un incremento de hasta seis veces en el número de soldados y observadores desplegados en el mundo, *"llegando a los 74.000 militares, cifra que llega a cerca de los 100.000 hombres y mujeres, al incluir a policías y civiles empleados en operaciones"* (The Economist, 2007: 1); no solo la ONU tiene una alta demanda, la OTAN,⁶ Unión Europea y la Unión Africana, como también otros organismos regionales, tienen una cifra cercana a la mencionada, intentando restaurar la seguridad y estabilidad internacional.

Este aumento de personal ha sido acompañado de una notable diversificación y enriquecimiento de las funciones desempeñadas y de las finalidades perseguidas al compás de la evolución producida, *"tanto en la naturaleza de los conflictos que pretenden cauterizar y por tanto en el mismo concepto de paz y seguridad internacionales sostenido por las Naciones Unidas y sus Estados miembros"* (Remiro, 2008: 3). Es así como a diferencia de las operaciones durante la Guerra Fría, las cuales principalmente operaron en conflictos de tipo interestatales e involucraban poderosos Estados en algunos casos, las misiones de la Posguerra Fría ocurren con mayor probabilidad en conflictos intraestatales que generalmente

5 Sin contravenir el artículo N° 2, párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas.

6 Organización del Tratado del Atlántico Norte.

están en el contexto de Estados fallidos, en condiciones extremas de ingobernabilidad y ausencia del poder central.

Operaciones de segunda generación⁷

Los cambios en los despliegues de fuerzas de Naciones Unidas, acaecidos desde la caída de la Cortina de Hierro, *“resultaron en la aparición del concepto de operaciones de paz de segunda generación, las cuales han debido cumplir con sus mandatos en ambientes de mayor complejidad y violentos que los tradicionales despliegues o de primera generación”* (Villar, 2004). Es decir, las habituales misiones que se utilizaban como una amortiguación neutral entre beligerantes, se han transformado en operaciones que tienen por intención incluso intervenciones en las estructuras políticas, económicas y sociales, a veces bajo difíciles circunstancias.

En estas operaciones el cumplimiento del mandato ya no va a depender solamente del acuerdo político previo, sino que *“la efectividad de las fuerzas militares en el logro de los objetivos impuestos en el terreno pasa a ser fundamental y clave para alcanzar el estado final deseado al momento de autorizar la misión”* (Center on International Cooperation at New York University, 2008: 3-4).

Esta segunda generación nos lleva a visualizar que estamos en presencia de un proceso en evolución permanente, donde las misiones de paz han debido ir actualizándose a medida que irrumpen nuevas amenazas que demandan diferentes capacidades y características al contingente que se desplegará. De otra forma, lidiar con las situaciones actuales que enfrentan las fuerzas de paz en el terreno, con los métodos y herramientas utilizadas durante la Guerra Fría e incluso a fines del siglo pasado, conduciría a un seguro fracaso para los propósitos que se buscaba alcanzar con la intervención y/o despliegue.

Operaciones multifuncionales

Las diversas tareas asignadas a las fuerzas internacionales en los mandatos, ha derivado en que los contingentes ya no estén solo compuestos de fuerzas militares, sino que estos últimos pasaron a ser parte de una organización compuesta por esfuerzos políticos, económicos, diplomáticos y humanitarios. Estas estructuras multifuncionales cumplen mandatos que van desde la inmediata esta-

7 Término utilizado para referirse a las operaciones de paz desplegadas en la Posguerra Fría.

bilización de áreas en conflicto, protección de civiles, organización de elecciones hasta el apoyo para el desarrollo de nuevas instituciones políticas.

Estos nuevos ámbitos de acción que buscan solucionar algunas de las problemáticas que abarcan las nuevas amenazas, han llegado a ser parte importante de una operación de paz, ya que *"solo una adecuada planificación y coordinación de medidas militares y civiles pueden crear las condiciones para una paz a largo plazo y una estabilidad autosustentable"* (OTAN, 2003: 6). Lo anterior no ha restado importancia ni presencia a las fuerzas aéreas, navales y terrestres, siendo estas irremplazables en los despliegues orientados a proteger a civiles que están siendo víctimas de masivas atrocidades.

Estas fuerzas internacionales y multifuncionales contemplan dentro de su plan el *"crear un ambiente seguro y estable mediante el fortalecimiento de la habilidad de los Estados para proveer seguridad y un amplio respeto de la ley y los derechos humanos en sus respectivos territorios"* (UNDPKO,⁸ 2008: 23-25), aspectos fundamentales para prevenir la ocurrencia de crisis que deriven en conflictos internos y sus consecuentes víctimas civiles.

Tendencias actuales en las operaciones de paz

Las operaciones de paz en las actuales condiciones de seguridad internacional, enfrentan nuevas reglas en los distintos escenarios de despliegue, entre las cuales se encuentran la menor importancia asignada al consentimiento entre las partes, donde en algunos casos la fuerza internacional deberá imponer la paz a los beligerantes y brindar protección a los civiles presentes en el área, con todos los medios necesarios y autorizados en los mandatos.

Las actuales operaciones de paz se han transformado en operaciones combinadas (Feryal y Jones, 2004: 17), donde fuerzas desplegadas bajo la bandera de Naciones Unidas actúan en forma conjunta con tropas de alianzas y/u organismos regionales.⁹ Esto se visualiza en la existencia de casos de despliegues secuenciales de componentes, donde una misión sucede a otra; operaciones paralelas, donde ambos organismos operan en forma simultánea sin coordinaciones; operaciones coordinadas, donde operan componentes en forma simultánea y efectuando coordinaciones formales y, por último, el caso de las

8 Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas.

9 Ejemplos de estos casos encontramos en Afganistán (OTAN - ONU) y Darfur (Unión Africana - ONU).

misiones integradas, donde existe un comando conjunto que conduce y controla la situación. Incluso se puede profundizar en esta diferenciación al distinguir el origen de las fuerzas que no obedecen a contingentes de Naciones Unidas, donde existen aportes de organizaciones regionales, fuerzas multinacionales y Estados individuales.

Otra característica de las misiones contemporáneas es el hecho de que distintos países y organizaciones regionales han desplegado fuerzas para estabilizar amenazas incipientes en sus respectivas áreas de influencia, dentro de las cuales encontramos los casos de la fuerza de paz de *“Australia en Timor, de Rusia en algunos Estados de la Comunidad de Estados Independientes, la presencia de fuerzas de paz europeas en el oeste de los Balcanes y quizás la más relevante es la presencia de la Unión Africana en Somalia, Darfur y la República Central Africana”* (Center on International Cooperation at New York University, 2008: 3-4); casos que en su totalidad han operado con la autorización de Naciones Unidas y mandatos y reglas de enfrentamiento definidas por el Consejo.

Los presentes despliegues de fuerzas de paz han destacado por *“la inclusión del elemento humanitario en los mandatos, destinado a proteger a la población civil, en especial frente a la limpieza étnica, llegando esta consideración a convertirse en misiones específicas de las fuerzas internacionales”* (Fuentes, 2003: 13). La relevancia de la consideración humanitaria para la opinión pública internacional y el fuerte impacto que producen estas tragedias, hacen suponer que en el futuro se considere un fuerte componente humanitario en las operaciones de paz que se establezcan.

De acuerdo con lo expuesto, es posible señalar que los despliegues de fuerzas de paz internacionales se han consolidado como el tipo de organización capaz de emplearse en ambientes cada día más complejos que exigen *“misiones dinámicas y flexibles, capaces de adaptarse a circunstancias imprevisibles y cambiantes y preparadas para responder en forma óptima a todas las situaciones específicas que afronten”* (Pearson Peackeeeping Center, 2008: 10).

RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Seguridad humana

El mundo Posguerra Fría ha sido testigo de la aparición de nuevos enfoques en torno al tema de la seguridad, donde la temática ha avanzado desde

enfoques plenamente nacionales hacia perspectivas que involucran amenazas no militares de diversas características, lo que ha llevado a la aparición del concepto de seguridad humana *“que tiene por objeto la protección del individuo y no del Estado, de amenazas que provienen desde el exterior e interior de estos últimos”* (David, 2008: 126).

Esta clase de seguridad es nombrada por primera vez en el marco del informe “Nuevas dimensiones de la seguridad humana” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del año 1994, donde se intenta definir este nuevo concepto. Además, este nuevo término tiene relación con el planteamiento de que la seguridad debe comprender aspectos más amplios que solamente la defensa territorial.

Esta seguridad que separa la correspondiente a las personas con la referida a los Estados y que desafía el modelo westfaliano, fue la base para la elaboración de los principios que sustentan la doctrina internacional de la responsabilidad de proteger.

La responsabilidad de proteger

El genocidio y la limpieza étnica acaecidos en la ex Yugoslavia entre 1992 y 1995, así como el caso de Ruanda en el año 1994¹⁰ y la crisis humanitaria de Darfur (aún en desarrollo), demuestran, por una parte, la inexistencia de una voluntad política mundial y en algunos casos nacional para ejecutar las medidas pertinentes que detengan problemas de esas magnitudes y, por otra parte, el hecho de que en las guerras intraestatales se ven afectados principalmente los civiles del área en situaciones que abarcan desde desplazamientos forzados hasta genocidios y crímenes masivos de lesa humanidad.

En sus discursos ante la Asamblea General en los *“años 1999 y 2000, el entonces Secretario General de la ONU Kofi Annan desafió a los Estados miembros para que resolvieran el conflicto entre la soberanía estatal y la responsabilidad de la comunidad internacional de responder ante la ocurrencia de limpiezas étnicas y crímenes masivos”* (ICISS,¹¹ 2001: 7.15). A este reto planteado a las naciones del orbe dio respuesta el gobierno de Canadá por medio

10 Según la “Comisión Internacional sobre la intervención y soberanía de los Estados” en la ex Yugoslavia se registraron un total de 12.000 muertos y 50.000 heridos, mientras que en Ruanda fueron asesinadas aproximadamente 800.000 personas.

11 Comisión Internacional sobre la intervención y soberanía de los Estados.

de la conformación de un grupo de expertos internacionales que conformaron la comisión internacional sobre la intervención y soberanía estatal, la cual luego de un periodo de trabajo emitió un reporte denominado “La responsabilidad de proteger”.

Además, la comunidad internacional paulatinamente va incluyendo las recomendaciones de la responsabilidad de proteger en su lenguaje y las medidas a seguir al momento de afrontar situaciones de genocidio, limpiezas étnicas y crímenes masivos, que no han dejado de perturbar periódicamente a la seguridad internacional; lo anterior se vio reflejado en la Cumbre Mundial del año 2005, cuando los líderes mundiales reconocieron la responsabilidad de proteger como un factor estabilizador global.

El concepto de la responsabilidad de proteger es, de alguna manera, una consecuencia de la aceptación de que la soberanía implica tanto derechos como deberes. Esto corresponde *“al reconocimiento de un principio que no está en la Carta de las Naciones Unidas y no parece haber un Estado que a partir de este planteamiento, niegue el carácter dual de la soberanía estatal, que entraña derechos pero también responsabilidades”* (Espósito: 1). Entre estas, destaca en forma especial la de brindar debida protección a sus poblaciones en escenarios de extrema fragilidad donde puedan ser víctimas directas e indirectas de guerras civiles, insurgencias y represiones.

Lo anterior, se identifica claramente en los principios fundamentales planteados por la comisión antes citada, la cual además señala que *“cuando el Estado falla en proteger, el principio de no-intervención debe ceder a la responsabilidad internacional”* (ICISS, 2001: 7). Esta responsabilidad se debería basar en acciones que, por tratarse de temas sensibles en el debate global, *“debieran contar con altos niveles de legitimidad, lo que está garantizado en el actual marco jurídico internacional por las decisiones adoptadas en el marco de las Naciones Unidas”* (Fuentes, 2004: 17).

La responsabilidad de proteger consta de tres elementos, como lo son la prevención, reacción y reconstrucción. Es en la fase de reacción donde están consideradas eventuales medidas que incluirían, como último recurso, intervenciones militares autorizadas por el Consejo de Seguridad. Los principios para que se autoricen estas intervenciones militares según el reporte señalado son en términos generales: *“La presencia de una causa justa, existencia de una correcta autoridad que permita llevar a cabo la operación y el establecimiento de adecuados principios preventivos y operacionales”* (ICISS, 2001: parr. 7.15).

OPERACIONES DE PAZ Y LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Naciones Unidas y la responsabilidad de proteger

Desde las primeras menciones realizadas por el entonces Secretario General de la ONU Kofi Annan a fines del siglo XX sobre la responsabilidad que tenían los Estados miembros, y por ende la organización, de proteger poblaciones civiles en peligro ante distintas amenazas, las Naciones Unidas ha ido incluyendo en sus resoluciones de cumbres, informes de expertos y grupos de estudio el concepto de la "responsabilidad de proteger". Esta actitud se interpreta como un creciente y permanente llamado a la conciencia de la comunidad internacional sobre la importancia de contar con procedimientos establecidos que operacionalicen el concepto en comento.

En la actualidad es internacionalmente aceptado que el genocidio, la depuración étnica y otros crímenes contra la humanidad son amenazas a la paz y la seguridad internacional, contra las cuales los Estados deberían poder buscar la protección de las Naciones Unidas y específicamente del Consejo de Seguridad, hecho que se ve confrontado por el debate sobre la intervención en los Estados soberanos, que genera inconvenientes de legitimidad al momento de autorizar la intromisión de fuerzas internacionales en la soberanía de estos.

En el Informe del Grupo de Alto Nivel para analizar las amenazas, desafíos y cambios del siglo XXI, conformado para dotar a la ONU de herramientas para hacer frente a los nuevos peligros, es posible visualizar el creciente reconocimiento que *"el problema no es sobre respeto a la soberanía de los Estados, sino sobre la responsabilidad de proteger de ellos, cuando su población civil está sufriendo alguna catástrofe y en el caso de que ellos fallen voluntaria o involuntariamente, esa responsabilidad será asumida por la comunidad internacional"* (High Level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004: parr. 201).

De la misma manera, en el Informe del Secretario General de Naciones Unidas preparado para la cumbre mundial del año 2005, nuevamente se hace mención a la problemática inminente cuando *"las autoridades nacionales no están dispuestas a proteger a sus ciudadanos o no puedan hacerlo; y reitera que en esos casos se debería trasladar a la comunidad internacional la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo para contribuir a proteger los derechos humanos y el bienestar de la población civil"* (Secretario General de la ONU, 2005: parr. 135). Lo anterior deja de manifiesto la clara intención del líder de Naciones Unidas para que exista la posibilidad de que los Estados miembros, bajo las reglas del or-

ganismo internacional, puedan actuar en reemplazo de un Estado en particular para que se cumpla la función básica de resguardar la seguridad de los civiles.

En este contexto, la cumbre mundial celebrada con motivo del 60° aniversario de la onu se convirtió en una adecuada oportunidad para que la comunidad internacional diera un paso importante para reconocer y apoyar el concepto de la responsabilidad de proteger. Fue así como, en el documento final de la reunión, se estableció que las *“Naciones Unidas, tenían la responsabilidad de emplear medios diplomáticos, humanitarios y otros pacíficos considerados en los capítulos VI y VII de la Carta, para proteger a civiles que estuvieran siendo víctimas de genocidio, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica”* (United Nations, 2005: parr. 139). De esta forma se le otorga un sólido respaldo al concepto de la “responsabilidad de proteger”, a través del reconocimiento del papel que debe jugar la comunidad internacional en situaciones como las descritas.

Como señala el consejero especial del Secretario General de las Naciones Unidas, Edward C. Luck, es posible afirmar que durante la citada cumbre los jefes de gobierno del mundo acordaron que la responsabilidad de proteger descansa en tres pilares:

- *“La responsabilidad del Estado de proteger su población de genocidios, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica.*
- *El compromiso de la comunidad internacional para ayudar a los Estados en cumplir esta obligación.*
- *La responsabilidad de los Estados miembros para responder en forma oportuna y decisiva cuando un Estado falla en proveer esa protección”* (Luck, 2008: 01).

Estos pilares representan los distintos compromisos que deben asumir los actores partícipes en situaciones de crisis relacionadas con el concepto de la responsabilidad de proteger, dejando establecido que corresponde principalmente al Estado afectado tomar las medidas pertinentes para no llegar a situaciones de crisis y que este contará con el apoyo del organismo internacional para dar solución a sus ineficiencias.

Consejo de Seguridad y la responsabilidad de proteger

Como fue señalado, los integrantes de las Naciones Unidas han reconocido que en caso de presentarse situaciones de involuntariedad o debilidades de los Estados en proteger a sus poblaciones en peligro, deben ser capaces de actuar

para prevenir y/o reaccionar ante estas amenazas a la paz, siendo este método de acción *“a través del Consejo de Seguridad, el que deberá actuar de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta”* (Carta de Naciones Unidas, Art. 24). Además, el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados no puede ser utilizado para proteger la ejecución de atrocidades a larga escala que tiene como víctimas a la población civil, ya que estos hechos son considerados como una amenaza a la seguridad internacional.

Este concepto emergente de la responsabilidad de proteger como un deber colectivo internacional *“incluso debe considerar una intervención militar como último recurso para reaccionar ante el genocidio, limpiezas étnicas y otros crímenes masivos”* (High Level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004: parr. 203). Es necesario aclarar que logrado el consentimiento de los Estados sobre las acciones que se deben ejecutar, se debe tener presente que es el *“Consejo de Seguridad, con sus métodos y procedimientos, el único órgano que puede decidir si llevar a cabo una intervención militar utilizando el argumento de la responsabilidad de proteger”* (Meneses y Aguirre, 2007: 4).

Para que el Consejo emita este tipo de autorizaciones, y conforme a las experiencias que han denotado diferencias de criterios a la hora de adoptar decisiones en los casos que se ha requerido implementar medidas relacionadas con la responsabilidad de proteger, *“se hace necesario implementar por parte de este mismo organismo, ciertos criterios de legitimidad para recurrir a la fuerza”* (Espósito, 2005: 11). Lo anterior es señalado explícitamente por el catedrático alemán Rainer Hofmann: *“El Consejo tiene permitido e incluso está obligado en el sentido de la responsabilidad de proteger, a adoptar medidas contra los Estados, para que sus gobiernos detengan los actos de genocidio, limpieza étnica o crímenes de lesa humanidad”* (Hofmann, 2005: 4).

Esto entregaría como resultado una mayor eficiencia de las Naciones Unidas ante las catástrofes humanitarias, lo que no tiene como intención sumar una nueva capa de burocracia o reetiquetar programas existentes en el organismo internacional, sino que se trata de *“incorporar el concepto de la responsabilidad de proteger como una perspectiva adicional en los esfuerzos actuales en el tema”* (Secretario General de la ONU, 2008).

Operaciones de paz y la responsabilidad de proteger

Las operaciones de paz se presentan como la respuesta adecuada para afrontar las amenazas que considera la responsabilidad de proteger, lo que es com-

probable en el hecho de que algunos mandatos consideran dentro de los objetivos asignados a las fuerzas de paz el requerimiento de proteger a la población civil que se vea amenazada. *“Para lo anterior, estas misiones deben contar con el respaldo de los Estados miembros y el Consejo, quienes deben asegurar que las fuerzas de paz cuenten con los recursos adecuados que los haga capaces de proteger de buena forma a civiles que estén bajo la amenaza de daño físico”* (Challenges Project, 2005: 89). De no darse estas condiciones, sería inminente la repetición de crisis humanitarias y hechos pavorosos, como los que desde el año 1994 y hasta la fecha han acaecido en el África central subsahariana.

Por otra parte, las últimas versiones de misiones de paz han debido operar mayoritariamente en zonas donde la aprobación de las partes es inexistente (ya que los bandos en disputa no cuentan con líderes identificables) o donde la autorización del Estado para el despliegue no ha sido lograda, lo que permite apreciar que *“el cuándo y cómo intervenir han llegado a ser más complejos, en atención a que la responsabilidad de proteger choca con los temas de soberanía y consentimiento”* (Pearson Peacekeeping Center, 2006: 3). Estos tópicos se presentan como los principales obstáculos a superar para lograr una aceptación global de las materias contenidas en el concepto de la responsabilidad de proteger, debido a la renuencia de ciertos Estados, a sentar bases para eventuales intervenciones armadas de países poderosos en asuntos internos de otros Estados.

Debido a lo anterior, y al hecho de que en una gran cantidad de casos, la diplomacia y medidas no coercitivas no logran los resultados requeridos en el plazo inmediato, la comunidad internacional debe respaldar medidas que consideren acciones militares para detener situaciones catastróficas que corresponden a peligros para la seguridad internacional, que en primer término estabilicen el área y detengan los crímenes y que, más importante aún, doten a la ONU de herramientas que le permita cumplir a cabalidad el rol estipulado en su Carta de fundación.

Los civiles presentes en las zonas donde se desarrollan los conflictos armados internos representan la mayoría de los heridos y muertos, *“motivo que reafirma el hecho de que las actuales multidimensionales fuerzas de paz consideren dentro de sus mandatos misiones de protección de civiles en peligro”* (UNDPKO, 2008: 25). Estas funciones solo pueden ser asignadas a fuerzas que operen bajo el capítulo VII y con capacidades claras que les permitan cumplir con sus propósitos, incluso en desmedro de su propia seguridad.

Estas acciones militares, ejecutadas bajo el formato de operaciones de paz, debieran según el informe de la Comisión Internacional sobre la intervención y so-

beranía estatal cumplir con los siguientes requisitos: *“Claros objetivos, mandatos no ambiguos y recursos apropiados, un componente militar con unidad de comando y métodos adecuados de enlace y control, aceptación de limitaciones y graduación en el empleo de la fuerza, reglas de enfrentamiento acordes al objetivo operacional y al derecho internacional humanitario, aceptación de que la protección de la fuerza no será el objetivo principal y, por último, una estrecha coordinación con organizaciones humanitarias”* (ICISS, 2001: 7.15). Con estas exigencias se busca hacer frente a las principales debilidades con que cuentan los despliegues de las actuales operaciones de paz, que les impiden actuar eficientemente ante la aparición de los primeros síntomas de la ocurrencia de genocidios masivos y limpiezas étnicas, lo que deriva en la inoperancia e inmovilidad de los contingentes.

Es significativo mencionar que tanto con medidas preventivas o de reacción *“una serie de países se han involucrado militarmente en situaciones que potencialmente requerirían aplicar el concepto de la responsabilidad de proteger, dentro de las cuales están los casos de Sudáfrica en Burundi, los británicos en Sierra Leona, los franceses en Costa de Marfil, la Unión Africana en Darfur y los australianos en Timor del Este”* (Steinberg, 2008).

Las operaciones de paz requeridas para operacionalizar las medidas de reacción de la doctrina de la responsabilidad de proteger han sido llamadas *“misiones coercitivas de protección”* (Holt y Berkman, 2006); terminología que comprende los cometidos de los *“despliegues que inician sus funciones bajo el capítulo VI para luego debido a cambios en la situación pasar a medidas contempladas en el VII y cumplir tareas orientadas a proteger civiles que están bajo la amenaza de genocidio, limpieza étnica y/o crímenes de lesa humanidad”* (Evans, 2008).

Es importante reiterar que las medidas que involucran el despliegue de una fuerza militar bajo la noción de este concepto, con el objetivo de imponer la paz y restablecer la seguridad en una zona y/o región, es el último recurso a emplear cuando no existen opciones adicionales, y en el caso de ser adoptada debe ser bajo la regulación y control del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

CONCLUSIONES

Dentro de las variadas misiones que desarrollarán en el futuro las operaciones de paz, se encuentra la de confrontar incipientes o declarados desastres humanitarios al interior de un Estado. Para que estos despliegues se materialicen y cumplan con el mandato impuesto es necesario operacionalizar las medidas de reacción contempladas en la política de la “responsabilidad de proteger” para

permitir la ejecución de acciones oportunas ante la amenaza para la cual fueron establecidas. Esta determinación debiera comprender procedimientos realistas y ejecutables que habiliten a los líderes de la comunidad internacional para adoptar las medidas necesarias para prever, reaccionar e incluso posteriormente reconstruir zonas donde se cometan crímenes masivos contra la humanidad; considerando que dentro de las medidas de reacción se deben contemplar, en último caso, la intervención militar de una fuerza internacional o regional con autoridad y legalidad, y bajo la obligatoria autorización del Consejo de Seguridad.

Esta fuerza internacional debería corresponder a un formato especial de las operaciones de paz contemporáneas, donde el mandato y los respectivos objetivos en terreno asignados a la fuerza tengan como misión primordial asegurar la protección de la población civil bajo amenaza o que está siendo víctima de crímenes contra la humanidad, asumiendo los riesgos que la implementación de estas medidas significará para las fuerzas que estarán operando en la zona. Esta intervención militar debería ejecutarse bajo las condiciones estipuladas en el Capítulo VII de la Carta, sin el requerimiento obligatorio del consentimiento de la o las partes, con fuerzas neutrales e imparciales en su cometido e idealmente con la idoneidad suficiente en cuanto al conocimiento de las etnias y/o culturas presentes en el área.

Este contingente de fuerzas (terrestres, marítimas y/o aéreas según sea el caso) deben ser desplegadas en la zona con el respaldo de mandatos, reglas de enfrentamiento y recursos adecuados para las situaciones con las cuales deberán contender, para de esta manera cumplir con los propósitos principales que deberían tener estos despliegues, como lo son la protección de la población civil afectada y el restablecimiento de la seguridad internacional amenazada. Además, estas fuerzas internacionales deberían ser polivalentes y capaces de ejecutar las siguientes misiones:

- Imposición de una zona de seguridad para los civiles presentes en la zona, por medio de todos los medios disponibles y autorizados en el mandato.
- Inhabilitación de la o las facciones que estén cometiendo los crímenes contra la población y/o etnia afectada.
- Aplicación de las medidas pertinentes para volver al *statu quo* de seguridad previo al desencadenamiento de la crisis.
- Generar el ambiente de estabilidad para la reimplementación de las medidas de prevención de la responsabilidad de proteger en aplicación hasta el momento de inicio de las hostilidades, o si es del caso, ejecución de medidas de reconstrucción del concepto en comento.

La paulatina inclusión de las medidas que incluye el concepto de la responsabilidad de proteger en el formato de las operaciones de paz posmodernas, ha generado como consecuencia que estos aspectos han sido considerados en la Ley N° 20.297¹² que regula la participación del Estado de Chile en operaciones de paz promulgada a fines del año pasado, donde se establece una doctrina que norma los procedimientos para la participación de medios nacionales y que considera dentro de los posibles despliegues las situaciones a las cuales hace mención la doctrina de la “responsabilidad de proteger”.

La responsabilidad de proteger a las personas en situaciones de catástrofes humanitarias es uno de los principios ligados a la identidad del Estado de Chile y concibe un importante desafío a la defensa nacional, ya que las tropas dispuestas para las futuras misiones de paz deberán contar con la capacitación y entrenamiento acorde que les permita detener los desastres antes señalados, por medio de la imposición de medidas coercitivas que restauren la paz y seguridad en el área afectada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Center on International Cooperation at New York University (2008). *Annual Review of Global Peace Operations*, briefing paper.

Challenges Project (2005). *Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination*.

DAVID, Charles Philippe (2008). *La guerra y la paz: enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Ed. Icaria.

ESPÓSITO, Carlos (2005). *Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger. El debate sobre la reforma de la ONU*. FRIDE.

EVANS, Gareth (2008). *Operationalising R2P in Coercive Peace Operations*, address to Working Group on Peace Operations and the Protection of Civilians, ICRC and IIHL Conference on International Humanitarian Law, Human Rights and Peace Operations, San Remo.

12 El artículo N° 15 señala: b) Cuando haya acogido la solicitud del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas para que sus Estados miembros envíen con urgencia tropas para impedir graves daños a la población civil en una zona de conflicto armado.

FERYAL, Cherif y JONES, Bruce (2004). *Evolving models of peacekeeping, policy implications and responses*. Center of International Cooperation, New York University.

FUENTES, Claudio (2004). *Tendencias de política internacional y operaciones de paz, desafíos en un mundo interdependiente*, en seminario desarrollado en la Academia de Guerra del Ejército de Chile.

FUENTES, Ignacio (2003). *Operaciones de paz para el siglo XXI: Un concepto en evolución*, publicación en la página web de la Universidad de Granada de España.

High Level Panel on Threats, Challenges and Change (2004). *A more secure world: our shared responsibility*.

HOFMANN, Rainer (2005). *The use of force and the responsibility to protect*, FRIDE.

HOLT, Victoria y BERKMAN, Tobias. (2006). *The Impossible Mandate: Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*, Washington D.C. citado en Evans, Gareth (2008), *Operationalising R2P in Coercive Peace Operations*.

International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001). *The Responsibility to Protect*.

LUCK, Edward (2008). *The United Nations and the Responsibility to Protect*. Policy Analysis Brief.

MENESES, Rosa y AGUIRRE, Mariano (2007). *Presente y futuro de las Operaciones de Paz*, informe de seminario realizado en Madrid, organizado por FRIDE.

ONU (1945). *Carta de las Naciones Unidas*.

OTAN (2003). *Briefing: Building peace and stability in crisis regions*.

Pearson peacekeeping center (2006). *Environmental Scan*.

Pearson Peacekeeping Centre (2008). *Then and Now: Understanding the Spectrum of Complex Peace Operations*.

REMIRO, Antonio, (2008). *El sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas*.

STEINBERG, Donald (2008). *Responsibility to Protect in the Real World: from Rwanda to Darfur to Kenya*, address at the Cardozo Law School, Yeshiva University, New York.

Secretario General de Naciones Unidas (2005). *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*.

Secretario General de Naciones Unidas (2008), clarifica la responsabilidad de proteger en un evento sobre la "Soberanía responsable: cooperación internacional para un mundo en cambio", Berlín.

The Economist (2007). *The UN's peacekeeping role*.

THÜRER, Daniel (1999). The failed State and international law, *International Review of the Red Cross* N° 836.

United Nations (2005). *World Summit Outcome*.

UNDPKO Department of Field Support (2008). *Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*.

VILLAR, Andrés (2004). *Desafíos de la Seguridad Internacional, rol que juegan las operaciones de paz en los Estados fallidos, principalmente post intervención militar y humanitaria*, VII Congreso de Ciencia Política, Santiago, Chile.

www.un.org