

¿Por qué necesitamos la responsabilidad de proteger?

El mundo ha fracasado una y otra vez en la protección de las víctimas de crímenes atroces masivos. Esta norma surgió para expresar con claridad lo que los estados y la comunidad internacional deberían y deben hacer para impedir que esto vuelva a suceder.

Muchas instituciones internacionales, y sobre todo las Naciones Unidas, fueron creadas para impedir o arbitrar los conflictos entre los estados. Pero con el fin de la guerra fría, la agresión interestatal fue reemplazada por guerras y violencia en el interior de los estados. Y cuando en los años noventa estalló una violencia terrorífica dentro de las fronteras de estados como Somalia, Ruanda y Bosnia, el mundo no estaba preparado para actuar y permaneció paralizado por las desavenencias sobre los límites de la soberanía.

En otro caso más, Kosovo, la incapacidad del Consejo de Seguridad para autorizar la acción necesaria para poner un alto a la depuración étnica, empujó a la OTAN, una organización regional, a iniciar un bombardeo aéreo por su cuenta. Esto dividió profundamente a la comunidad internacional, oponiendo a los que denunciaron la intervención por ilegal contra otros que argumentaron que la ilegalidad importaba menos que el imperativo moral de salvar vidas. Este empate enfrentó a los estados a un serio dilema: o bien permanecían como espectadores pasivos y dejaban que sucediera una matanza masiva en aras de preservar el derecho internacional al pie de la letra, o bien circunvenían la Carta de las Naciones Unidas y llevaban a cabo un acto bélico por su propia cuenta.

La norma de la responsabilidad de proteger, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 2005 y reafirmada por el Consejo de Seguridad al año siguiente, buscó hacer frente tanto a la tragedia de Ruanda como al dilema de Kosovo, estipulando que los Estados tienen la obligación de proteger a sus ciudadanos de crímenes atroces masivos; que la comunidad internacional les ayudará a hacerlo; y que si el Estado incumple manifiestamente sus obligaciones, la comunidad internacional está obligada a actuar. Es obvio que ninguna declaración de intención de aceptar una obligación puede suplir a la voluntad política de cumplirla cuando ésta no existe. Tampoco puede

obligar a Estados brutales a proteger a sus propios ciudadanos. Pero al aceptar la responsabilidad colectiva de proteger y la obligación de actuar, la comunidad internacional ha enunciado una promesa solemne que no puede ignorar a la ligera.

¿Quién tiene la responsabilidad de proteger?

La responsabilidad emana de cada Estado y después se amplía a la comunidad internacional de Estados. La esencia de esta norma, que comúnmente se abrevia como "R2P", es que la propia soberanía está basada en la obligación del Estado de proteger a su población de abusos graves –específicamente el genocidio, la depuración étnica, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. El Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 –que refleja la decisión unánime de los Jefes de Estado y de Gobierno del mundo reunidos en el marco de la Asamblea General de la ONU– incluyó el compromiso colectivo de "alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad". Y cuando es evidente que los Estados manifiestamente incumplen la responsabilidad de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, la comunidad internacional acepta la obligación de actuar. La no protección no absuelve al Estado de su propia responsabilidad de proteger a su población, sino que provoca una responsabilidad concurrente de todos los Estados, actuando como sea necesario por medio de la ONU.

En el Documento Final de la Cumbre Mundial, los Estados miembros de las Naciones Unidas establecieron las funciones de una serie de órganos de la ONU en el cumplimiento de la responsabilidad de proteger. Los Estados miembros se comprometen a actuar por medio del Consejo de Seguridad para acordar medidas coercitivas; el Secretario General, tal como lo establece el artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas, podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que, en su opinión, pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. La Secretaría está encargada de ayudar a establecer una capacidad de alerta temprana. La Asamblea General se compromete a promover la creación de capacidades. El Documento Final de la Cumbre Mundial también estipula que el

Consejo de Seguridad trabajará por medio de las organizaciones regionales, como proceda, cuando las

Naciones Unidas estén obligadas a emprender acciones colectivas para poner fin a las atrocidades. Las organizaciones regionales también desempeñarán un papel clave en la alerta temprana, la creación de capacidades y la adopción y ejecución de las medidas preventivas.

¿Es la R2P algo en realidad nuevo?

No. La idea medular fundamental de que los Estados tienen la obligación de proteger a hombres y mujeres de las peores atrocidades es ampliamente aceptada. La Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptaron los principios básicos de los derechos humanos y existe un cuerpo de sustancial de derecho internacional de los derechos humanos. Las Naciones Unidas adoptaron la Convención sobre Genocidio en 1948. Y la protección de civiles en los conflictos armados está bien establecida en el derecho internacional humanitario. Pero con el arribo de la R2P, la comunidad internacional aceptó por primera vez la responsabilidad colectiva de actuar cuando los Estados no logran proteger a los ciudadanos del genocidio, la depuración étnica, los crímenes de guerra o los crímenes de lesa humanidad. Por ende, la R2P impone dos obligaciones: la primera recae sobre cada uno de los Estados y la segunda colectivamente sobre la comunidad internacional de los Estados. Con el beneplácito a la responsabilidad de proteger, el largo e inconcluso debate acerca de actuar o no se transformó en una discusión sobre cómo y cuándo actuar.

¿No es la R2P simplemente otra manera de decir “intervención humanitaria”?

No. La “intervención humanitaria” se refiere al “derecho” de los Estados a actuar coercitivamente contra otros para poner alto a las atrocidades. La R2P se refiere, en cambio, a la responsabilidad que tienen los Estados de actuar para proteger a sus poblaciones, y ayudar a otros Estados a hacerlo, estando permitida la acción coercitiva sólo en las circunstancias más extremas y excepcionales. Lo que se pone de relieve es completamente diferente. La R2P evolucionó a partir del debate sobre la intervención humanitaria, pero es un concepto mucho más amplio y aborda la cuestión de la soberanía estatal de manera muy diferente. La idea de que los Estados tienen derecho a intervenir para detener las atrocidades se remonta al siglo XIX, pero en los años noventa, ante el vergonzoso fracaso de la comunidad internacional en la contención de las

atrocidades en África y en los Balcanes, y la creciente indignación pública ante dichos fracasos la intervención humanitaria se trasladó al primer lugar de la agenda internacional. A principios de 1999, el Secretario General Kofi Annan declaró en un discurso: “Las fronteras de los Estados ya no deben ser vistas como un dique que otorga protección a los criminales de guerra o a los asesinos de masas.” Pero su propuesta de una nueva doctrina provocó la oposición airada en algunas partes del Sur, donde fue vista como un ataque a la soberanía y a la norma de no injerencia en los asuntos internos de los Estados. En 2000, Annan instó a la Asamblea General a desarrollar un marco para asegurar que las Naciones Unidas nunca más dejarían de actuar en tales circunstancias.

La responsabilidad de proteger ofreció una manera de romper con este impasse. El concepto se formuló en el informe de 2001 de la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados. Los autores indicaron que al firmar la Carta de las Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales vinculantes, los Estados ya habían aceptado restricciones a sus acciones, incluidas algunas dirigidas a sus propios ciudadanos. “No hay transferencia ni dilución de la soberanía del Estado”, observaron, sino más bien un giro “de la soberanía como control, a la soberanía como responsabilidad”. La nueva norma no está basada, por ende, en el derecho de los no involucrados a intervenir, sino en la responsabilidad de los Estados de proteger a los ciudadanos. Y no se trata de un mero giro semántico, puesto que la aceptación de esta responsabilidad implica la obligación correlativa de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a proteger a sus ciudadanos. Esta nueva formulación contribuyó a aliviar muchas, si no es que todas las preocupaciones y sospechas que había provocado la doctrina de la intervención humanitaria.

¿Reemplaza la R2P conceptos existentes como el de “seguridad humana”?

No. Es una aplicación de este concepto más amplio pero no es, en modo alguno, sinónimo. La “seguridad humana” concentra la vasta idea de que lo que debe ser central en las relaciones internacionales no se puede reducir a la seguridad de los Estados y sus fronteras, sino que debe incluir también la seguridad de sus poblaciones. Este principio amplio centra la atención en la seguridad del individuo frente a las amenazas procedentes del Estado y de otras fuentes. La protección frente a las atrocidades masivas es, por supuesto, una dimensión de la seguridad humana, pero también lo son la protección contra riesgos ambientales, privaciones económicas o la represión

política. El concepto de seguridad humana es el fundamento de la R2P, como lo es de otras normas y doctrinas nacientes. La R2P las abarca o agrupa sin por ello suplantarlas.

¿Qué clases de abusos pretende abordar la R2P?

El Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 limita la aplicación de la responsabilidad de proteger a cuatro clases de violaciones graves de los derechos humanos: genocidio, depuración étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Hay quienes han interpretado la responsabilidad de proteger como un principio generalizable que se podría emplear para justificar la intervención externa con el fin de poner freno a una amplia gama de abusos estatales. No obstante, la R2P no pretende abordar todas las formas de abuso sino sólo los actos más extremos de violencia contra la población. Si se quiere poner en práctica con eficacia, se ha de construir rigurosamente y dentro de los confines aceptados por la comunidad internacional. El hecho de que la R2P esté claramente limitada en su alcance y enfoque no hace que desmerezcan o se debiliten otras obligaciones en conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos o con el derecho internacional humanitario, ni sustituye a iniciativas que buscan mejorar la gobernanza, acabar con la corrupción, abordar el cambio climático o enfermedades.

¿Qué es un crimen atroz masivo?

Los cuatro tipos de violaciones de los derechos humanos enumerados en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 se sintetizan en la expresión “atrocidad masiva” o “crimen atroz masivo”. Estos delitos están definidos con diversos grados de precisión en el derecho internacional. El genocidio es materia de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 1948 y proscribiera cualquiera de los actos perpetrados “con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial, o religioso”.

La categoría de “crímenes de guerra” es la más amplia, y el Estatuto que instaura la Corte Penal Internacional (ECPI) enumera cincuenta actos de esta clase, incluidos tortura, toma de rehenes, maltrato a prisioneros de guerra, ataques contra civiles, saqueos, violación y esclavitud sexual y la provocación intencional de la inanición. La doctrina se aplica a estos delitos cuando son cometidos en el curso de una guerra civil o de otro conflicto interno. Muchos de estos delitos se han vuelto endémicos en la guerra moderna

y ningún incidente aislado garantizaría o conduciría necesariamente a la acción en conformidad con la R2P; pero aun cuando no sea posible especificar un umbral preciso, está claro que la comisión de delitos que impliquen la matanza a gran escala y el sufrimiento masivo daría lugar a la responsabilidad de proteger.

Los crímenes de lesa humanidad incluyen, de acuerdo con el Estatuto de la Corte Penal Internacional (que en esencia codifica el derecho consuetudinario interno), el exterminio, la esclavitud, la deportación, la tortura, la violación, las formas extremas de discriminación y “otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física”. Estos actos se cometen frecuentemente en guerras y bajo regímenes represivos, y constituyen crímenes de lesa humanidad cuando ocurren de manera generalizada y sistemática, y se cometen como actos conscientes de una determinada política.

El término “depuración étnica” ha empezado recientemente a ser de uso común y es, de los cuatro crímenes, el que está definido con menos claridad. Se entiende que describe el traslado o el desplazamiento forzado de poblaciones, ya sea mediante expulsión física o por intimidación mediante matanzas, actos de terror, violación y afines: es esencialmente una clase particular de los crímenes de lesa humanidad.

¿Quién respalda el principio de la R2P?

La R2P fue adoptada por unanimidad por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, reunidos en el marco de la Asamblea General en la Cumbre Mundial de 2005. La R2P refleja el trabajo de académicos, diplomáticos y hacedores de políticas tanto del Norte como del Sur. En realidad, el Acta Constitutiva de la Unión Africana contiene términos más enérgicos que los de la Declaración Final de la Cumbre de 2005. Dicho documento especifica “el derecho a intervenir en el territorio de un Estado miembro conforme a una decisión de la Asamblea con respecto a circunstancias graves, a saber, crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad”. La norma goza de un apoyo generalizado entre las poblaciones víctimas y sobrevivientes, la sociedad civil en países que viven conflictos o represión, y entre las organizaciones de derechos humanos y aquéllas abocadas al desarrollo en los países en vías de desarrollo, así como entre públicos que quieren que sus gobiernos actúen responsablemente y con eficacia para salvar vidas.

¿Es la intención de la R2P legitimar la intervención militar?

No. El meollo de la doctrina es la prevención, no la intervención. La R2P crea la base para actuar en cooperación con el fin de atajar las atrocidades. La opción de la fuerza sólo se ha de tomar en consideración cuando está claro que los intentos de prevención no prosperarán y se ha de aplicar únicamente como un último recurso. La R2P insiste en la prevención directa e inmediata cuando la violencia ya se ha desatado o parece inminente, por ejemplo, recurriendo a la mediación, como ocurrió a principios de 2008 en Kenia. Otras medidas preventivas incluyen: el despliegue militar o de policía bajo consentimiento, la asistencia humanitaria, e iniciativas dirigidas a la reconciliación, como la promoción de diálogos intercomunitarios. La R2P también reconoce la importancia de esfuerzos estructurales o de largo plazo para fortalecer la capacidad del Estado, como la ayuda económica, la reforma del estado de derecho y la creación de instituciones políticamente eficaces. Como se reconoce en la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, las mujeres deben estar debidamente representadas en los procesos de prevención y estabilización.

De acuerdo con el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, sólo cuando los medios pacíficos demuestren ser “inadecuados” y el riesgo de pérdidas de vidas a gran escala o el sufrimiento masivo sigue siendo inminente, la comunidad internacional, actuando por medio del Consejo de Seguridad, recurrirá a medidas más enérgicas. Estos pasos se han de ajustar a cada situación concreta y podrían incluir sanciones o la amenaza de las mismas, embargos de armas o la amenaza de remitir a los perpetradores a la jurisdicción penal internacional. Y si estas medidas no consiguen detener la amenaza o la comisión de atrocidades masivas y el Estado manifiestamente incumple su obligación de proteger a su población, entonces -y sólo entonces- el Consejo de Seguridad consideraría el uso de la fuerza.

¿En qué circunstancias se debe considerar la acción militar?

La acción militar provee tanto una amenaza para disuadir a los actores como, en último término, un medio para prevenir o detener las atrocidades. Aún así, el fracaso de las medidas no militares no debe desencadenar, de manera automática, una respuesta militar. Hay una serie de criterios que han de satisfacerse, más allá de la cuestión de la autoridad

legal, antes de que este tipo de intervención pudiese considerarse legítima.

El informe de la Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía de los Estados propuso cinco “principios precautorios”, extraídos de siglos de teorías y prácticas en muchos contextos culturales diferentes, con el propósito de contribuir a guiar este tipo de decisiones. El primero es un principio supremo: la violencia en cuestión debe ser de naturaleza tan grave, abarcando la amenaza o la pérdida de vidas a gran escala o la depuración étnica, que obligue a contemplar los graves riesgos asociados con cualquier uso de la fuerza. El segundo principio es que el propósito primordial de la intervención debe ser impedir o detener este tipo de sufrimiento. El tercero es que la fuerza militar debe ser el último recurso. El cuarto, que los medios deben ser proporcionales a los fines que se buscan. Por último, la intervención debe tener una perspectiva razonable de éxito y las consecuencias de la acción no deben ser peores que las de la inacción. La propuesta de reforma que hizo Kofi Annan en su discurso de 2005 “Un concepto más amplio de la libertad”, indicaba términos similares.

Estos principios son importantes para orientar el uso de la fuerza así como para indicar cuando éste sería ineficaz o inadecuado. Pero en la Cumbre Mundial fue imposible llegar a un consenso sobre estos principios y el debate continúa. Aunque la responsabilidad de proteger contempla la posibilidad de la intervención militar coercitiva sólo en los casos más extremos, no existen principios aceptados formalmente, ni siquiera voluntarios, que guíen la toma de decisiones del Consejo de Seguridad a este respecto. Estos criterios pueden, no obstante, seguir inspirando el debate público y las deliberaciones entre los gobiernos.

La R2P, ¿debilita o restringe la soberanía del Estado?

No. La R2P no disminuye los atributos generales de la soberanía estatal que están en la base del artículo 2(7) de la Carta de las Naciones Unidas, sino que agrega, en cambio, una dimensión esencial a esa soberanía: el respeto de los derechos humanos como se especifica en la obligación de evitar las atrocidades masivas. En el periodo desde el fin de la Segunda guerra mundial, los Estados han aceptado muchas restricciones a la acción sin trabas. La firma de la Carta de las Naciones Unidas, con su prohibición de actos de agresión, salvo con fines de autodefensa, constituyó uno de estos límites a la acción soberana. Otras restricciones son los múltiples instrumentos de derechos humanos que los Estados han firmado para restringir sus poderes sobre

sus propios ciudadanos; y el establecimiento de tribunales como la Corte Penal Internacional significa que los nacionales pueden ser juzgados en un foro internacional. La responsabilidad de proteger forma parte de una tendencia que apunta a la creciente aceptación de aquéllas doctrinas que ponen al Estado al servicio del individuo -la “soberanía como responsabilidad”, en el término acuñado por los estudiosos y profesionales Francis Deng y Roberta Cohen. En efecto, la R2P descansa en una reformulación fundamental de la soberanía como una forma del deber más que meramente del poder. Y si la soberanía se entiende como responsabilidad, entonces la R2P, que requiere de la comunidad internacional para ayudar a los Estados en peligro de atrocidades masivas, refuerza la soberanía al apuntalar la capacidad del Estado.

¿Qué sucede si el Consejo de Seguridad no actúa?

El objetivo de la R2P es hacer innecesario el tipo de acción unilateral que tuvo lugar en Kosovo, asegurando que la Organización de las Naciones Unidas sea capaz de responder eficazmente. El objetivo no es crear alternativas al Consejo de Seguridad, sino hacer que éste funcione mejor. Al asegurar la anuencia sobre el principio de la responsabilidad colectiva y al proporcionar un conjunto de respuestas que incluyan el posible uso de la fuerza, la R2P podría coadyuvar a que el Consejo de Seguridad muestre una mayor disposición a actuar.

¿Y si no es así?

El consenso del Documento Final de la Cumbre Mundial sobre la R2P no se pronunció sobre esta cuestión. En términos del derecho internacional, incluso en una situación en la que los medios pacíficos se muestren inadecuados y los principios precautorios se cumplan, sería ilegal que los Estados emprendieran la acción militar sin una resolución del Consejo de Seguridad (o una resolución de la Asamblea General bajo el rubro de “Unidos para la paz”). Sin embargo, en circunstancias tan excepcionales, no será posible eludir la pregunta de cómo proteger las vidas que corren peligro. Como dijo Kofi Annan en 1999: “Si la conciencia colectiva de la humanidad no puede encontrar en las Naciones Unidas su más noble tribuna, existe el grave peligro de que la busque en otra parte.”

¿No es la R2P una herramienta de los poderosos contra los débiles?

No. Los críticos de la norma suelen insistir en que ésta nunca se aplicará a las principales potencias y que dicha inconsistencia la debilita fatalmente, pero la R2P impone obligaciones a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas. Es cierto que ninguno de los países más poderosos del mundo, incluidos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, tendrá que hacer frente a la perspectiva de una intervención militar coercitiva de acuerdo con la R2P. Pero lo mismo se puede decir de muchos países pequeños y débiles. La intervención militar es la acción más extrema contemplada por la norma. Y aunque la comunidad internacional difícilmente puede ejercer coerción directa sobre alguna de las principales potencias del modo en que puede hacerlo con las menores, no es del todo incapaz de influir en la conducta de los Estados y esto incluye a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La presión del grupo de pares tiene sin duda un impacto significativo.

Además, la R2P crea una obligación que compete a todos los Estados de impedir las atrocidades allí donde éstas ocurran. Esta responsabilidad no sólo recae sobre los poderosos y los menos poderosos, sino que los Estados más poderosos tienen una mayor capacidad para brindar asistencia en casos de amenaza de atrocidades y cuentan con reservas considerablemente mayores de recursos económicos, diplomáticos, logísticos y militares. Estas reservas pueden ser necesarias en una crisis y, por lo tanto, se esperará más de los poderosos.

Como no podemos actuar en todas partes, es inaceptable aducir que no deberíamos actuar en ninguna parte. La congruencia debe ser una meta y no una celada para atrapar la imperfección.

¿No muestra la guerra de Irak que la R2P se trata en realidad del cambio de régimen?

No, pero no cabe ninguna duda de que la invasión de Iraq en 2003 ha hecho mucho daño a la propuesta de que se puede usar la fuerza militar en casos extremos con fines humanitarios. Ni el gobierno de George W. Bush ni sus aliados buscaron justificar la guerra ni el derrocamiento de Saddam Hussein principalmente como una respuesta humanitaria a la tiranía del régimen. Pero dado que algunos defensores de la invasión la reivindicaron en dichos términos, y otros -en

especial el Primer Ministro británico Tony Blair- la apuntó como una racionalización en retrospectiva, en ocasiones esta guerra ha sido vista como una especie de proyecto de demostración de la responsabilidad de proteger. En efecto, los escépticos de la R2P han podido citar la guerra de Iraq como una “prueba” de que los poderosos desplegarán con cinismo la nueva norma para justificar actos de agresión en busca del interés nacional, y de paso provocarán violaciones de los derechos humanos más infames que aquéllos abusos que supuestamente buscan remediar.

La guerra de Iraq no se debe apuntalar en los méritos de la R2P. Saddam Hussein violó brutalmente los derechos humanos de su pueblo, pero para 2003 ya no estaba implicado en los actos más burdos de depuración étnica o de asesinatos masivos que había cometido una década antes, y la acción militar no habría cumplido con los parámetros precautorios de la inminencia o del último recurso. En la escalada hacia la guerra, Estados Unidos y el Reino Unido buscaron persuadir al Consejo de Seguridad de que Iraq había violado resoluciones de las Naciones Unidas sobre armas de destrucción masiva, no de que hubiera cometido atrocidades contra su propio pueblo.

¿Cuál es la categoría de la R2P en el derecho internacional?

La R2P no tiene aún el status de regla del derecho internacional consuetudinario, pero se la puede describir sin duda como una “norma” internacional. Una norma es un estándar de conducta; una norma de conducta internacional es aquella norma que ha ganado una amplia aceptación entre los Estados, y no podría haber mejor demostración de esa aceptación en el caso de la R2P que los términos adoptados por unanimidad en el Documento Final de la Cumbre Mundial. Una vez que una norma se ha ganado no sólo la aceptación formal sino también un uso generalizado, puede llegar a formar parte de lo que se conoce como “derecho internacional consuetudinario”. Si bien la R2P ha hecho una rápida carrera en el ámbito internacional, sólo hasta hace poco ha empezado a ser invocada en situaciones específicas y no posee el grado de aceptación que justificaría su descripción como “ley”. La R2P continúa evolucionando y lo más probable es que en el transcurso de una década se modifique.