



**MISION PERMANENTE DE CHILE  
ANTE LAS NACIONES UNIDAS**

1 Dag Hammarskjöld Plaza  
885 Second Avenue, 40° Piso, New York, NY 10017  
tel. (917) 322-6800 - fax (917) 322-6890

- Cotejar con el texto leído -

INTERVENCIÓN DEL  
REPRESENTANTE PERMANENTE DE CHILE ANTE LAS NACIONES UNIDAS

EMBAJADOR SR. HERALDO MUÑOZ

CON OCASIÓN DEL DEBATE DE LA ASAMBLEA GENERAL  
SOBRE RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

ASAMBLEA GENERAL  
NACIONES UNIDAS  
NUEVA YORK, 23 DE JULIO DE 2009

\*\*\*

-Check against delivery-

STATEMENT BY THE  
PERMANENT REPRESENTATIVE OF CHILE TO THE UNITED NATIONS

AMBASSADOR HERALDO MUÑOZ

ON OCCASION OF THE DEBATE OF THE GENERAL ASSEMBLY  
ON RESPONSIBILITY TO PROTECT

GENERAL ASSEMBLY  
UNITED NATIONS  
NEW YORK, 23 JULY OF 2009

Intervención del Representante Permanente de Chile, Embajador Heraldo Muñoz, con ocasión del debate de la Asamblea General sobre Responsabilidad de Proteger

Sr. Presidente

Gracias por convocar a esta reunión. Me referiré a algunos aspectos claves del Informe del Secretario General titulado “*Hacer Efectiva la Responsabilidad de Proteger*”, que acogemos con beneplácito.

Como un punto previo, frente a las sorprendentes referencias a personajes ideológicos conocidos por su animadversión hacia Naciones Unidas para cuestionar el valor legal del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, prefiero, por mi parte, rescatar la tradición jurídica y citar al distinguido jurista Ian Brownlie quien en su libro Principles of Public International Law (4ª. Edición) indica que “*El Acta Final u otra declaración de conclusiones de una conferencia entre Estados puede ser una forma de tratado multilateral*” y, en todo caso, es posible considerarlas como una fuente del derecho internacional. Más aún, la práctica de órganos políticos como la AG, cuyas resoluciones no son vinculantes, tiene --según Brownlie-- “*considerable significado legal*”. Cabe recordar que el Documento Final de la Cumbre fue adoptado por la Asamblea General mediante la resolución A/RES./60/1.

Por cierto, esta no es una discusión académico-jurídica, sino un debate político, con connotaciones morales, sobre la implementación práctica y consensual del concepto de RdeP. Mi delegación expresa, en el marco de las diferentes posiciones existentes al interior del NOAL, nuestro decidido compromiso con la RdeP, cuyas bases sólidas quedaron establecidas por los Jefes de Estado y de Gobierno en los párrafos 138 y 139 del Documento Final, y que no pueden ser selectivamente abordados ni revisados.

Sr. Presidente

El informe del Secretario General contribuye significativamente a transformar la RdeP en un concepto *operacional*.

El informe recoge y elabora el debate preexistente, de tal manera que el concepto puede ser resumido en una sola frase: **tres pilares y cuatro crímenes**. Los pilares son: primero, la primacía de la responsabilidad del Estado; segundo, la asistencia internacional; y, tercero, una respuesta oportuna y decisiva. Paralelamente, los únicos cuatro crímenes que contempla la Responsabilidad de Proteger son: genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad, al igual que la incitación a estos crímenes. Es decir, **no cualquier tragedia humanitaria internacional o transgresión de los derechos humanos debiera activar la Responsabilidad de Proteger**.

La discusión en torno a la RdeP ha estado plagada de distorsiones y mitos. Hay quienes visualizan el concepto limitándose a un solo pilar (en realidad en la mitad de un pilar): aquel que dice relación con la acción a través del Consejo de Seguridad bajo el Capítulo VII.

Pero, en esencia, la RdeP es un llamado a los Estados para resolver “*desde dentro*” las graves situaciones de derechos humanos ya mencionadas. Este es el primer pilar clave de la RdeP. **La Responsabilidad de Proteger se refiere en último término al Estado, que tiene el deber de proteger a su población, sea ésta nacional o extranjera.**

El Estado moderno asumió responsabilidades explícitas de protección de sus poblaciones en las Convenciones de Ginebra, que datan de 1864, en la Carta de la ONU, y en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en varias convenciones relacionados con el crimen de genocidio, las desapariciones forzadas, la tortura y otras. Es decir, la Responsabilidad de Proteger por parte del Estado descansa sobre antiguas obligaciones derivadas del derecho internacional. Esta es la interpretación adecuada del artículo 2.7 de la Carta que llevó a Naciones Unidas a actuar, no sin tardanza, en contra de Sudáfrica y su régimen del apartheid.

En definitiva, es el propio Estado el que tiene la capacidad de activar la mayoría de los componentes de la Responsabilidad de Proteger. El Estado debería estar alerta a los primeros signos de intolerancia, odio étnico y violaciones a los derechos humanos que pudieran llevar al genocidio o cualquiera de los otros tres graves crímenes contemplados en la RdeP. Sólo en la eventualidad que el Estado sea incapaz de lidiar por sí mismo con una crisis humanitaria, debería hacerse efectivo el segundo pilar; es decir, la asistencia internacional para ayudar a los Estados a cumplir con su Responsabilidad de Proteger. O bien, asistir a estos Estados *antes* de que estallen los conflictos, desempeñando “en el mejor de los casos, un rol complementario”, tal como sostiene el informe del SG. Una aproximación preventiva podría incluir la mediación internacional o los buenos oficios, así como iniciativas para promover la reconciliación.

El tercer pilar de la RdeP es la respuesta oportuna y decisiva de la comunidad internacional. Evidentemente, los líderes mundiales en la Cumbre del 2005 no estaban pensando puramente en el uso de la fuerza --opción que siempre debiera ser una medida de último recurso. En este sentido, el párrafo 139 del Documento Final si bien es enérgico, también es cauto.

Dicho párrafo menciona las medidas pacíficas que se podrían emprender bajo los capítulos VI y VIII de la Carta. Por ejemplo, bajo el artículo 34 de la Carta, el Consejo de Seguridad podría enviar una misión a investigar “cualquier situación que pueda llevar a fricción internacional” como ha ocurrido en los casos de atrocidades masivas que han provocado serias tensiones con países vecinos, violencia transfronteriza, migraciones internacionales forzadas, etc.

La acción colectiva no-pacífica requiere que se cumplan por lo menos dos condiciones: actuar *caso a caso* y sólo “en la *eventualidad que los medios pacíficos resulten inadecuados* y las autoridades nacionales *estén manifiestamente incumpliendo la obligación de proteger a su población del genocidio...*”. En tal escenario, los Jefes de Estado y de Gobierno declararon estar “dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII...”.

Resulta claro que el imperativo *colectivo* no es intervenir, sino adoptar cualquier acción “oportuna y decisiva” que la comunidad internacional estime apropiada, de acuerdo con la Carta

de la ONU. En el Documento Final de los líderes mundiales no hay automaticidad, ni gatillos, ni luces verdes implícitas para el uso de la fuerza.

**Las organizaciones regionales deberían tener un papel más protagónico en lo que se refiere al tercer pilar de la Responsabilidad de Proteger.** En el Documento Final de la Cumbre Mundial se asignó a las organizaciones regionales una función de colaboración con la ONU. Debido a su proximidad geográfica, los organismos regionales y subregionales están mejor situados para detectar tempranamente el surgimiento de eventuales violaciones masivas de los derechos humanos. Tal vez por eso, el Acta Constitutiva de la Unión Africana del año 2000, en su artículo 4(b), declaró “el derecho de la Unión de intervenir en un Estado miembro según decisión de la Asamblea respecto a graves circunstancias, específicamente: crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad”.

Los Jefes de Estado y de Gobierno le encomendaron a esta Asamblea General la tarea de “continuar la consideración de la Responsabilidad de Proteger”, así como de “sus implicancias”. Un elemento de dicha consideración podría ser el **desarrollo del segundo pilar; esto es, discutir una estrategia o plan de acción para la prevención de los cuatro crímenes, mediante la cooperación con los países que así lo soliciten.**

El establecimiento de una “capacidad de alerta temprana” tendría que ser un componente relevante de la política de prevención. Como señala el informe del Secretario General, “rara vez es la información en sí misma el ingrediente que falta” en relación al genocidio y los otros tres crímenes. El punto es cómo esa información puede ser mejorada, en términos de calidad, y cómo puede ser compartida y evaluada por las instituciones relevantes. Se requiere mayor coherencia en el intercambio de información ya disponible en el sistema de la ONU, de manera que los órganos competentes puedan adoptar decisiones oportunas. Concordamos que un primer paso hacia la “capacidad de alerta temprana” es la propuesta del Secretario General de hacer converger el trabajo de su Asesor Especial para la Responsabilidad de Proteger con el de su Asesor Especial para la Prevención del Genocidio.

Una estrategia de prevención de los crímenes comprendidos en la RdeP podría contemplar la promoción de la democracia. Las democracias, pese a sus imperfecciones, no suelen ir a la guerra entre sí y, por lo general, no cometen atrocidades como los cuatro crímenes masivos. Por consiguiente, deberíamos fortalecer mecanismos tales como el Fondo de la Democracia de Naciones Unidas (UNDEF), el Grupo de Coordinación y Recursos sobre el Estado de Derecho, y el programa de gobernabilidad democrática del PNUD, de manera de proveer apoyo para la gobernanza democrática a los países que así lo soliciten.

Sr. Presidente

Durante casi doscientos años, los países latinoamericanos padecieron la “Pax Americana”, con operaciones militares preventivas y cambios de régimen. Por ello, la no intervención se convirtió en un principio crucial para las naciones de América Latina y otros países en desarrollo; claro está, en sintonía con otros principios consagrados en las cartas de la ONU y de los organismos regionales, incluyendo el respeto a los derechos humanos y a la moral universal. Durante la

guerra fría, muchos países en América Latina, incluyendo el mío, sufrieron la represión dictatorial con crímenes de lesa humanidad. La administración Nixon contribuyó activamente a la tragedia en mi país, en tanto otros, tanto del Norte como del Sur, guardaban silencio cómplice.

En los 80 las dictaduras fueron cediendo el paso a democracias restauradas. El legado de las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones de presos políticos y la tortura todavía atormenta a las sociedades latinoamericanas con sus consecuencias. Nuestros gobiernos se sentían entre la espada y la pared. La mayoría de los líderes latinoamericanos deseaba explorar una alternativa mejor al dilema de tener que escoger entre la **inacción** o la **intervención externa unilateral** para detener una masacre humanitaria. Es decir, resultaba necesario conciliar la **moralidad de la legitimidad** con la **legalidad internacional**. La Responsabilidad de Proteger es la fórmula equilibrada que buscábamos, y la prevención la mejor manera de salvar vidas y destinar recursos escasos a la consolidación de la paz o al combate a la pobreza.

Sabemos bien que un concepto altruista puede ser abusado por los poderosos, utilizándolo de acuerdo a sus intereses nacionales para legitimar intervenciones que poco o nada tienen que ver con --en este caso-- los cuatro graves crímenes. Sin embargo, la mala utilización de un concepto no lo invalida.

La aplicación selectiva de la RdeP evidentemente es un riesgo; sin embargo, ningún principio ha pasado la prueba de la aplicación impecable y perfecta y, por lo demás, los principios pierden credibilidad cuando son aplicados de forma antojadiza o parcial. Estamos conscientes también de que cualquier miembro permanente del Consejo de Seguridad podría vetar una resolución que proponga acción coercitiva contra un determinado país para proteger a la población local de las cuatro atrocidades masivas (siempre está la posibilidad, en caso que el Consejo no ejerciera su responsabilidad primordial de mantención de la paz y la seguridad, de convocar a la Asamblea General, siguiendo la resolución 377 de la AG “Unidos por la Paz”). De cualquier manera, sería un error **moral y político** concluir que **porque la comunidad internacional no puede actuar a la perfección en todas partes, en consecuencia no debería actuar en ninguna.**

Por último, es necesario reintroducir el componente moral a nuestra discusión. No es aceptable la inacción internacional frente a un genocidio como el de Ruanda en 1994, o Srebrenica en 1995. Pero **no se trata simplemente de un asunto que concierne a los países que han sufrido tragedias humanitarias. Ello sería reducir el problema a una sub-categoría de países. El desafío de protección humanitaria es global.** Alzar la voz frente a tales crímenes ayuda; pero, es lo mínimo que se requiere. La comunidad internacional deber pasar de las palabras a la acción, de la manera sensata y prudente que plantea el informe del Secretario General, conciliando, como he dicho, la *moral de la legitimidad* con la *legalidad internacional*.

Muchas gracias, Sr. Presidente.

Statement made by the Permanent Representative of Chile, Ambassador Heraldo Muñoz, on occasion of the debate of the General Assembly on Responsibility to Protect

Mr. President,

Thank you for convening this meeting. I will refer to some key aspects of the Secretary General's report titled "*Implementing the Responsibility to Protect*" which we welcome.

As a previous point, regarding the surprising references to ideological characters known for their animosity towards the UN in order to question the legal value of the Outcome Document of the 2005 World Summit, I, instead, prefer to cite distinguished jurist Ian Brownlie who in his volume Principles of Public International Law (4<sup>th</sup> edition) indicates that "*The Final Act or other statement of conclusions of a conference of states can be a form of multilateral treaty*" and, in any case, can be considered a source of international law. Moreover, the practice of political organs such as the GA, whose resolutions are not binding, have – according to Brownlie – "*considerable legal meaning*". It should be recalled that the Summit Outcome Document was adopted by the GA resolution A/RES/30/1.

Surely, this is not a legal-academic discussion, but a political debate, with moral connotations, about the practical and consensual implementation of the RtoP concept. My delegation expresses, in the context of the divergent positions existing within the members of NAM, our firm commitment to RtoP, whose solid foundations were established by the Heads of State and Government in paragraphs 138 and 139 of the 2005 Outcome Document and which cannot be selectively addressed or revised.

Mr. President

The Secretary General's report contributes significantly to turning RtoP into an *operational* concept.

The report fine-tunes the discussion on the concept in such a way that it can be summarized in one single phrase: ***three pillars and four crimes***. The pillars are, first, the primacy of State responsibility; second, international assistance; and, third, a timely and decisive response. At the same time, the only four crimes comprised in RtoP are: genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity, as well as the incitement of these crimes. In short, **not any humanitarian tragedy or human rights violations should activate the RtoP.**

The discussion of RtoP has been plagued by misperceptions and myths. There are those who visualize the concept limiting it to just one pillar (actually half of a pillar): that dealing with action through the UN Security Council under chapter VII.

But, above all, RtoP is a call addressed to States to deal with serious human rights issues "*from within*", and this apparently has not been fully understood. This is the first pillar of RtoP. **The Responsibility to Protect refers essentially to the State, which has the duty to protect its populations, whether nationals or not.**

The modern state assumed explicit responsibilities to protect its populations in the Geneva Conventions, dating back to 1864, in the UN Charter, and in the UN Universal Declaration of Human Rights, as well as in the various conventions dealing with the crime of genocide, forced

disappearances, torture and others. **In short, the state's responsibility to protect rests on long-standing obligations under international law.** This is the adequate interpretation of Article 2.7 of the Charter which led the UN to action, not without delay, against South Africa and its regime of apartheid.

The State itself has the power to set in motion most of the components of RtoP. The State should be alert to the first signs of bigotry, intolerance and human rights violations that could lead to genocide or any of the other three major crimes involved in RtoP. Only if the State is unable to cope with a humanitarian crisis, should the second pillar be made effective; in other words, the assistance of the international community to help States fulfill their Responsibility to Protect. Or rather assist those States *before* conflicts break out, thus playing "at best a complementary role" as the SG's report states. A preventive approach could include international mediation or good offices, as well as initiatives to promote reconciliation.

The third pillar of RtoP is the timely and decisive response by the international community. Evidently, the world leaders in the Summit Outcome were not thinking only about the use of force --which should always be considered a measure of last resort. Paragraph 139 in this regard is forceful but cautious.

Paragraph 139 refers to peaceful measures that could be undertaken following chapters VI and VIII of the Charter. For example, under article 34 of the Charter, the Security Council could just send a mission to investigate "any situation which might lead to international friction," as in mass atrocities that have provoked tensions with neighbors, trans-boundary violence, forced migrations, etc.

Non-peaceful collective action requires at least two operational conditions, namely the determination to take collective action *on a case-by-case basis* and only "*should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide...*" In such scenario, Member States "are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII..."

**It is clear that the *collective* obligation is not to intervene, but rather to adopt whatever "timely and decisive" actions the international community deems appropriate, in accordance with the UN Charter.** There is no automaticity, triggers, or implicit green lights for coercive action in what the world leaders agreed.

**Regional organizations should play a larger role with regard to the third pillar of the Responsibility to Protect.** In the Outcome Document regional organizations were given a role of cooperation with the UN. Because of geographical proximity, they are better placed to learn first about serious human rights violations. This is why, probably, in 2000 the Constitutive Act of the African Union, in Article 4 (b), declared "the right of the Union to intervene in a Member state pursuant to a decision of the Assembly in respect to grave circumstances, namely: war crimes, genocide, and crimes against humanity."

The GA was entrusted by world leaders with the task of continuing consideration of RtoP and its implications. One such consideration could be **the development of the second pillar; that is, to discuss a strategy or plan of action for the prevention of the four crimes, through cooperation with countries that so request it.**

The establishment of an “early warning capability” would have to be a relevant component of the prevention policy. As the Secretary General’s report states, “information itself is rarely the missing ingredient” regarding the impending occurrence of genocide and the other three crimes. The point is how that information can be improved, quality-wise, and how it can be shared and assessed by the relevant institutions. More coherence is needed in the sharing of information already available in the UN system so that the competent bodies can adopt timely decisions. We agree that a first step towards an “early warning capability” is the Secretary General’s suggestion of the convergence of the work of his Special Adviser on the Responsibility to Protect with that of his the Special Adviser on the Prevention of Genocide.

A strategy for preventing the occurrence of the RtoP crimes could contemplate democracy promotion. Democracies, in spite of their imperfections, generally do not go to war against each other and usually they do not commit atrocities such as the four crimes. Consequently, mechanisms such as the United Nations Democracy Fund (UNDEF), the Rule of Law Coordination and Resource Group and UNDP’s democratic governance program, should be strengthened to lend democratic governance support to those countries that so request it.

Mr. President

For nearly 200 years, Latin American countries suffered “Pax Americana”, with preventive military operations and regime changes. So, the principle of non-intervention became crucial for Latin Americans and other developing nations; but in ways that would respect others principles of the UN Charter and regional organizations charters, including the respect for human rights and universal morality. During the cold war, many countries in Latin America, including my own, suffered dictatorial repression with crimes against humanity. The Nixon administration actively contributed to the tragedy in my country while others, both from the North and the South, kept silent.

During the 80s, dictatorships began making way to restored democracies. The legacy of extrajudicial killings, disappearances of political prisoners and torture still haunts Latin American societies with its consequences. Our countries felt caught between a rock and a hard place. Most Latin American leaders wished to explore a better alternative to the stark choice between **inaction** vs. **unilateral external intervention** in case of a humanitarian crisis. For them, it was necessary to reconcile the *morality of legitimacy* with *international legality*. RtoP is the balanced formula we were looking for, and prevention the best way to save lives and to allocate scarce resources to peacebuilding or the fight against poverty.

We are aware that any altruistic concept may be abused by the powerful to apply it in line with their national interests to legitimize interventions that have little or nothing to do with – in this case – the four major crimes. However, misuse of a concept does not invalidate it.

Selective application of RtoP is evidently a risk; yet no principle has withstood the test of perfect application and, in any event, principles lose credibility precisely when they are applied in a partisan way. We are also aware that any permanent member of the Security Council could veto a resolution proposing coercive action aimed at safeguarding local populations from the four mass atrocities (there is always the possibility, in case the Security Council wouldn’t exercise its main responsibility of maintaining peace and security, of convening the General Assembly following its 377 “United for Peace”). Anyway, it would be **morally and politically wrong** to conclude that **because the international community cannot act everywhere it, therefore, should act nowhere**.



Finally, it is necessary to reinsert the moral component into our discussion. International inaction is not acceptable as in the genocide in Rwanda in 1994 or Srebrenica in 1995. But **this is not an issue that solely concerns countries that have suffered humanitarian tragedies. That would be limiting the problem to a subcategory of countries. The challenge of humanitarian protection is a global one.** Raising our voices in the event of such crimes helps; but it is the bare minimum required. The international community must move from words to action, in the sensible and prudent way stated in the Secretary General's report, reconciling, as I have said, the *morality of legitimacy* with *international legality*.

Thank you, Mr. President.