



**LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN EL SIGLO XXI:
¿INSTRUMENTO POLÍTICO O LEGAL EN EL SISTEMA INTERNACIONAL?**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES PRESENTA

DESIRÉE COLOMÉ MENÉNDEZ

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

MÉXICO, D. F., OCTUBRE DE 2012

A todas las víctimas de crímenes atroces presentes, pasados y futuros, cuyos llamados de auxilio no han sido, o no han querido ser, atendidos.

AGRADECIMIENTOS

A mis papás, Josie y Omar, por el apoyo y el amor incondicional en cada paso, en cada nuevo proyecto, en cada etapa de mi vida.

A mi hermano Omar, por ser cómplice de aventuras, crítico y amigo en cada experiencia y en todo momento.

A mi directora de tesis, Ana, por aceptar guiarme en este camino, que resultó lento pero seguro.

A mi familia, abuelos, tíos, primos y sobrinos, por siempre estar ahí, de una u otra manera, y ser testigos de este andar mío por la vida.

A mis hermanitos BI, por todo lo que hemos vivido juntos, por lo mucho que he podido compartir con ustedes y, sobre todo, aprender de ustedes.

A mis amigos y amigas de El Colegio de México, porque ustedes más que nadie comprenden lo que significa este trabajo y lo que implica ser “colmeca”.

A los chicos “Ethos”, por querer comerse el mundo junto conmigo y nunca dejar de soñar con que es posible hacer un gran cambio.

A los miembros de la Conferencia Mariano Otero, por las pláticas profundas, por pensar México en todas sus aristas y por ser todos “CoMONistas”.

A todas las personas que han estado a mi lado durante la elaboración de esta tesis, por las risas, las bromas, las charlas, las opiniones y todo aquello que me ha enriquecido en todos los sentidos posibles. ¡Gracias!

ÍNDICE

Introducción.....	9
Antes de la responsabilidad de proteger: los dilemas de la intervención humanitaria.....	21
Intervención humanitaria: un concepto difícil.....	23
El debate de la soberanía: los derechos de los Estados y los individuos.....	38
Cambios en el sistema internacional.....	45
La responsabilidad de proteger: del reporte de la CIISE a la Cumbre Mundial de 2005.....	55
2001: la responsabilidad de proteger y el reporte de la CIISE.....	58
Intereses y temores: primeras reacciones.....	66
El silencio: consecuencias del 11 de septiembre.....	72
2005: la Cumbre de las Naciones Unidas.....	76
La responsabilidad de proteger: ¿derecho internacional o herramienta política?.....	91
Los párrafos 138 y 139: un consenso complicado.....	95
Responsabilidad de proteger: cuatro crímenes y tres pilares.....	101
La responsabilidad de proteger y el derecho internacional.....	109
Alcances y límites de la responsabilidad de proteger: cuatro casos.....	119
Irak (2003).....	121
Darfur (2003 – 2005).....	130
Kenia (2007 – 2008).....	138
Libia (2011).....	145

Conclusión. La responsabilidad de proteger: ¿el traje nuevo del emperador o una herramienta política del siglo XXI?.....	155
Bibliografía y referencias.....	161
Anexo 1. Posiciones de los Estados sobre la responsabilidad de proteger.....	175
Anexo 2. La responsabilidad de proteger en el documento final.....	213

INTRODUCCIÓN

El 18 de enero de 2012, en una conferencia sobre la responsabilidad de proteger organizada por la Stanley Foundation, el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, afirmó que “la responsabilidad de proteger puede ser un campo lleno de matices, cálculos políticos e intereses nacionales en conflicto. Muy a menudo, el resultado es la indecisión o la inacción.”¹ A pesar del reciente impulso que ha tenido esta noción en la práctica, y de los logros relativos en escenarios como Costa de Marfil, Yemen o Libia, las palabras de Ban Ki-moon reflejan de manera muy acertada la realidad en la que la responsabilidad de proteger se inscribe y se desarrolla.

Desde la publicación en 2001 del reporte de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), titulado *La responsabilidad de proteger*,² hasta la actualidad, pasando por su adopción en la Cumbre Mundial de la ONU en 2005 y las protestas de la primavera árabe en 2011, el principio básico sigue siendo el mismo: los Estados tienen la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos, particularmente de crímenes atroces como el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y la limpieza étnica; sin embargo si los Estados no quieren o no pueden asumir esta responsabilidad, la comunidad internacional debe hacerlo. Así puesto, pareciera que este concepto pone en cada lado de una balanza dos pilares fundamentales de las relaciones internacionales, la soberanía y los derechos humanos, y nos retara a decidir a cuál otorgar mayor importancia, con todo lo que ello implique. No obstante la historia y la realidad

¹ Ban Ki-moon, “Address to the Stanley Foundation Conference on the Responsibility to Protect” (Nueva York, 18 de enero de 2012): disponible en: http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/statments_full.asp?statID=1433

² A lo largo de la tesis usaré “*La responsabilidad de proteger*” cuando me refiera al reporte de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados publicado en 2001; y “la responsabilidad de proteger” cuando me refiera a la noción de que los Estados tienen la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos y garantizar sus derechos humanos.

presentan un escenario diferente en el que la soberanía y los derechos humanos parecen no ser los factores claves de la ecuación.

La idea de violar las fronteras para proteger la vida y los derechos fundamentales de los ciudadanos de un Estado no es nueva ni exclusiva de la responsabilidad de proteger. Desde incluso antes de la Edad Media, doctrinas como la teoría de la Guerra Justa y la intervención humanitaria han enfrentado al ámbito de lo legal con el de lo político, al impulso moral de detener el sufrimiento humano con los cálculos y consecuencias reales de una acción determinada. Aún en la actualidad, la Carta de las Naciones Unidas, pilar del sistema internacional que en muchos sentidos resulta anacrónico, refleja esta dualidad al mantener como ejes principales el respeto a la soberanía de los Estados miembros y la defensa de los derechos humanos de los individuos. En pleno siglo XXI, en un mundo lleno de tratados, mecanismos y compromisos que buscan establecer la cooperación entre Estados como la mejor manera de asegurar la paz y seguridad internacionales, día con día nos enfrentamos a situaciones que se encargan de recordarnos que el sistema internacional concebido como bolas de billar aisladas que colisionan entre sí no es aún una visión del pasado. En un mundo con estas características, ¿por qué la responsabilidad de proteger no es, y difícilmente será, un instrumento sólido y universalmente aceptado del derecho internacional? Y, en este sentido, ¿cuáles son las implicaciones de mantener a la responsabilidad de proteger como una herramienta en el ámbito de la política?

El objetivo de este trabajo es hacer un análisis de la responsabilidad de proteger y del camino que ha seguido desde la publicación del reporte de la CIISE en 2001 hasta la actualidad,³ poniendo especial énfasis en la medida en la que ha logrado posicionarse dentro de la agenda de la Organización de las Naciones Unidas. La responsabilidad de proteger, a

³ El marco temporal de esta tesis concluye en el mes de junio de 2011, por lo que los sucesos posteriores a esa fecha no han sido considerados en la investigación y el análisis.

pesar de los cambios en el sistema internacional, ha sobrevivido y permanece presente en los debates académicos y de política internacional. No obstante, ha sido imposible encontrar un consenso sobre si debe ser la norma para responder a crisis humanitarias y situaciones en las que haya graves violaciones a los derechos humanos o si, por el contrario, debe permanecer como una opción disponible para responder ante estas circunstancias sin que ello implique que siempre se deba recurrir a ella. La instrumentalización de la responsabilidad de proteger le otorga legitimidad dentro del sistema internacional como un mecanismo de respuesta en casos excepcionales, no obstante su codificación legal como principio internacional parece aún muy improbable.

Si, como dije antes, la soberanía y los derechos humanos no son los factores claves en la ecuación, entonces ¿cuáles son? Las crisis humanitarias, aunque compartan características similares, han demostrado que son las circunstancias específicas de cada contexto particular las que determinan la respuesta de la comunidad internacional. Se trata, pues, de consideraciones políticas; los intereses nacionales de los Estados y la voluntad para actuar de los actores principales que toman las decisiones son los factores fundamentales para resolver la ecuación. La responsabilidad de proteger como concepto enfrenta al derecho internacional y el ámbito de la legalidad con el de la política y la *realpolitik*. Mientras que las nociones de soberanía y derechos humanos tienen fundamentos legales, establecidos en mecanismos internacionales como la Carta de las Naciones Unidas, los intereses nacionales y la voluntad política son nociones fundamentalmente políticas y que responden a consideraciones prácticas en un momento particular.

Mi hipótesis principal en este trabajo es que la responsabilidad de proteger no es y difícilmente será un instrumento sólido y universalmente aceptado del derecho internacional porque ello implicaría que los Estados reaccionaran siempre de la misma manera en

situaciones diferentes, lo que podría resultar contrario a sus intereses nacionales. En este sentido, la responsabilidad de proteger, más que un instrumento del derecho internacional, se mantiene en el ámbito de la política. Las implicaciones de ello es que se convierte en una herramienta entre muchas otras, incluida la inacción, a la que los Estados pueden recurrir o no, analizando cada situación particular y sus consecuencias bajo un enfoque de caso por caso y tomando en consideración sus intereses nacionales y la voluntad que tengan para actuar.

Partiendo de esta premisa, es necesario definir los conceptos de “interés nacional” y “voluntad política”, pues ambos serán una constante a lo largo del trabajo. En primer lugar, el concepto de interés nacional resulta complejo tanto en su definición como en su identificación al momento de desarrollar la política exterior de un Estado. En el marco de esta complejidad, se ha considerado al interés nacional como una mera construcción y herramienta analítica que resulta inútil al momento de estudiar la realidad, debido a las complejidades de ésta y la imposibilidad de adecuarla a un modelo teórico en específico; y sin embargo ha sobrevivido a las críticas y se mantiene presente en los debates académicos y discusiones de política internacional.⁴ Es cierto que no se puede hablar de *un* interés del Estado, ni tampoco se puede afirmar, desde el más puro realismo, que “existe un interés colectivo objetivamente identificable que todos los miembros individuales dentro de una determinada sociedad nacional comparten en la misma medida.”⁵ Lo cierto es que hay una diversidad de intereses nacionales, tanto del Estado como de grupos de poder dentro del mismo, los cuales pueden contraponerse o eliminarse mutuamente.

⁴ J. Martin Rochester, “The Paradigm Debate in International Relations and its Implications for Foreign Policy Making: Toward a Redefinition of the ‘National Interest,’” *The Western Political Quarterly* 31, n. 1 (marzo 1978): 48.

⁵ *Ibid.*, 49.

En un artículo publicado en *Foreign Affairs*, Joseph Nye definió el interés nacional en una democracia como:

el conjunto de prioridades compartidas sobre las relaciones con el resto del mundo. Es algo más amplio que los meros intereses estratégicos, aunque son parte de él. Puede incluir valores como los derechos humanos y la democracia si la opinión pública siente que esos valores son tan importantes para su identidad que está dispuesta a pagar un precio para promoverlos.⁶

Sin embargo, algo que Nye no aclara es que, regularmente, los intereses estratégicos suelen ocupar los primeros lugares en la lista de prioridades. En este sentido, a lo largo de este trabajo entenderé interés nacional como el conjunto de prioridades e intereses estratégicos de los Estados, que pueden ser geopolíticos y de seguridad, económicos, o políticos y diplomáticos en un momento específico y bajo ciertas circunstancias particulares.

De acuerdo con esta definición, la responsabilidad de proteger y la intervención con el objetivo de eliminar el sufrimiento humano y proteger los derechos humanos puede ser parte del interés nacional de un Estado ante una circunstancia particular. Sin embargo, esto no es siempre una constante. Las prioridades de los Estados y de quienes toman las decisiones cambian frecuentemente con base en los eventos que ocurren en el sistema internacional y la manera en que se les percibe. Asimismo, abriendo un poco la caja negra de los Estados, los grupos de poder y las coyunturas internas también pueden modificar el interés nacional. De esta forma, incluso si se acepta que generalmente los Estados clasifican sus prioridades como vitales, importantes y secundarias, los asuntos específicos pueden brincar de una lista a otra en cualquier momento. Para efectos de este trabajo, la decisión de recurrir a la responsabilidad de proteger para atender una crisis humanitaria responde a consideraciones geopolíticas, económicas, diplomáticas y de derechos humanos que se

⁶ Joseph S. Nye, Jr. "Redefining National Interest," *Foreign Affairs* 78, n. 4 (julio – agosto 1999): 23.

consideran estratégicas en un momento determinado y que pueden no ser iguales frente a otra crisis en otro momento y otro lugar.

El concepto de voluntad política está estrechamente relacionado con el de interés nacional. Según Flora MacDonald, la voluntad política es la expresión de la voluntad nacional que, en sociedades democráticas, deriva del interés nacional.⁷ Por su parte, en un artículo de teoría organizacional, Darren Treadway *et al* definen la voluntad política como:

la voluntad de un actor para invertir energía en búsqueda de intereses políticos, y se le considera como un precursor esencial de la conducta política [...] Entre más apropiado y mayor sea el poder de un individuo, menor será la energía requerida para obtener los resultados deseados. La conducta política necesita de la inversión de recursos personales, y los actores sólo se comprometen con dicha conducta cuando es probable que el resultado afecte un aspecto que consideran valioso dentro de la estructura organizacional.⁸

Con el objetivo de desarrollar una definición de voluntad política para este trabajo, se puede trasladar la definición antes propuesta al ámbito de la política internacional, en donde los Estados son los actores y el sistema internacional es la estructura organizacional. De esta manera, la voluntad política de los Estados y los tomadores de decisiones implica la disposición para invertir energía y recursos del Estado en búsqueda de un interés nacional. Entre más estratégico sea el interés que se persigue, mayores serán los recursos que se inviertan, los cuales pueden ser políticos, diplomáticos, económicos o militares. En el marco de la responsabilidad de proteger, donde los recursos que se deben invertir en última instancia son militares y humanos, se puede convencer a la opinión pública de hacer esta inversión sólo si se prueba que es fundamental para el interés nacional,⁹ pues de otra manera resultaría difícil justificar poner en riesgo vidas humanas en un conflicto ajeno y en un territorio lejano.

⁷ Flora MacDonald, "Why is Humanitarian Action often a Substitute for a Lack of Political Will?" *International Migration Review* 35, n. 1 (primavera 2001): 126.

⁸ Darren C. Treadway, Wayne A. Hochwarter, Charles J. Kacmar y Gerald R. Ferris, "Political Will, Political Skill, and Political Behavior," *Journal of Organizational Behavior* 26, n. 3 (mayo 2005): 231.

⁹ MacDonald, "Why is Humanitarian Action often a substitute for a Lack of Political Will?" 127.

Hablar de interés nacional y voluntad política obliga a pensar en términos de realismo político. Aunque este marco teórico es el que de manera general sustenta mi hipótesis y conclusiones, vale mencionar que la complejidad del mundo actual y las relaciones políticas internacionales requieren matizar algunos de los supuestos básicos de esta teoría. En primer lugar, aunque los Estados permanecen como los actores principales en el sistema internacional, la globalización y las telecomunicaciones han permitido a otros actores participar más activamente en él. Cuando se trata de cuestiones de derechos humanos y crisis humanitarias, el papel de la ONU y sus diversos órganos, de organizaciones no gubernamentales internacionales, de la sociedad civil y de los medios de comunicación adquiere mayor relevancia, ya que son los primeros actores en movilizar recursos y energía para atraer la atención al conflicto y promover una solución.

En el mismo marco de la globalización y las tecnologías de la información, los Estados ya no pueden considerarse como cajas negras, entes unitarios y racionales que actúan coordinadamente en búsqueda de un interés nacional claramente definido. Cada vez son más los grupos que se involucran internamente en la toma de decisiones; e, incluso, puede haber grupos dentro de un Estado cuyos intereses converjan en mayor medida con grupos fuera de las fronteras nacionales que con los de sus propios connacionales.¹⁰ Así, aunque prevalece la anarquía como característica fundamental del sistema, en el sentido de que no hay una autoridad por encima de los Estados, el interés nacional de cada uno se define en formas más complejas. El poder que los Estados buscan para sobrevivir en el sistema internacional ya no se delimita simplemente en términos militares y geopolíticos que aseguren la supremacía relativa frente a los vecinos. Ahora se trata de un poder multidimensional por el que se

¹⁰ Rochester, "The Paradigm Debate in International Relations," 50.

compite en varios tableros (económico, político, militar, cultural), resultando complicado llevar la delantera en todos.

Por otro lado, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, el derecho internacional, y particularmente el derecho internacional de los derechos humanos, se ha desarrollado significativamente. El derecho internacional, entendido como el conjunto de normas que regulan la conducta de los Estados en el sistema internacional, se contrapone al realismo político y la condición de anarquía que rige ese mismo sistema. El derecho internacional puede verse limitado en su desarrollo y cumplimiento por las prácticas de los Estados basadas en sus intereses nacionales. En este trabajo considero solamente el derecho internacional “duro”, es decir, aquellas normas que se encuentran codificadas en tratados internacionales, o que se han desarrollado de tal manera que se les puede considerar un principio internacional o una costumbre universalmente aceptada. En este sentido, el desarrollo del marco legal internacional se encuentra estrechamente vinculado al desarrollo de la política internacional.

Los Estados que se adhieren a normas internacionales, sea en el marco de tratados, costumbres o principios lo hacen bajo el principio de *pacta sunt servanda*, lo que significa que incluso cuando no hay un ente superior que los obligue a ello, los Estados cumplen de buena voluntad sus compromisos internacionales. Desde una perspectiva realista, un Estado no actuaría de forma contraria a sus intereses nacionales, incluso si hay un mecanismo internacional que pretenda obligarlo a ello. Como ejemplo se puede citar el caso de Estados Unidos y su negación a firmar el Estatuto de Roma o su salida del Protocolo de Kioto, por considerarlo contrario a sus intereses.

En el marco de la evolución continua del derecho internacional y su desarrollo con base en las conductas de los Estados, “se puede esperar que un Estado que busca maximizar

su poder relativo en diversos ámbitos intente influir en la evolución de las normas sustantivas que lo ayudan a incrementar su poder relativo en un área específica.”¹¹ Partiendo de esta premisa, los Estados no tendrían interés en desarrollar normas que los obliguen a actuar cuando tienen la opción de no hacerlo porque es lo que conviene a sus intereses. Ello, sin embargo, no implica que pueda haber consideraciones éticas y morales, sustentadas en otro tipo de intereses, que los orillen a actuar en ciertas situaciones. Pero al final, y es lo que pretendo demostrar en este trabajo, se trata de una decisión política fuera del marco legal.

La tesis está dividida en cuatro capítulos. En el primer capítulo expongo los antecedentes de la responsabilidad de proteger y los sucesos en el sistema internacional, particularmente de la década los noventa, que motivaron su surgimiento. El fin de la Guerra Fría y el cambio de paradigmas de seguridad en el sistema internacional permitieron prestar mayor atención a cuestiones relacionadas con los derechos fundamentales y la seguridad de los individuos dentro de un Estado. Las grandes expectativas y también grandes fracasos de la década obligaron a, siquiera en la teoría, buscar nuevas propuestas para dar respuesta a crisis humanitarias.

En el segundo capítulo me concentro en el surgimiento y desarrollo de la responsabilidad de proteger, desde la presentación del reporte homólogo de la CIISE hasta su inserción en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 de la ONU. La responsabilidad de proteger es una noción que se ha modificado sustancialmente de como fue originalmente concebida. Ello se debe, en buena medida, a las reacciones y cuestionamientos de los Estados ante los nuevos parámetros que buscaba establecer. La negociación de la inclusión de la responsabilidad de proteger en el Documento Final de 2005 y la manera en que los Estados modificaron la redacción original de los párrafos

¹¹ Shirley V. Scott, “Is the Room for International Law in Realpolitik?: Accounting for the US ‘Attitude’ towards International Law,” *Review of International Studies*, n. 30 (2004): 81.

correspondientes, considerando que incluso hubo quienes buscaban eliminarla por completo del documento, dan cuenta de la profundidad de las consideraciones políticas que están implicadas en la manera en que los Estados han decidido ver y aplicar la responsabilidad de proteger.

El tercer capítulo, por su parte, analiza el tratamiento que ha tenido la responsabilidad de proteger en la ONU desde 2005 a la fecha y explora su relación con el derecho internacional para explicar por qué no es un instrumento de éste. En este capítulo me baso únicamente en el derecho internacional “duro,” es decir, aquellos mecanismos y prácticas establecidos y reconocidos en las que han sido universalmente aceptadas como las fuentes del derecho internacional, según el Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia: tratados internacionales, principios de derecho internacional y costumbre internacionalmente aceptada. Hay prácticas y conductas que podrían considerarse como derecho internacional, si se recurre a la versión “suave” de éste (*soft law*), sin embargo, como se verá en este capítulo, ello dificulta el análisis y una delimitación clara de la responsabilidad de proteger como mecanismo legal, dado que es difícil demostrar la aceptación y legitimidad internacional, además de la aplicación, de este tipo de normas.

Finalmente, en el último capítulo presento cuatro casos ilustrativos sobre la preponderancia de las consideraciones políticas al momento de reaccionar a crisis humanitarias. Los casos de Irak en 2003, Darfur entre 2003 y 2005, Kenia a finales de 2007 y principios de 2008, y Libia en 2011 demuestran que la *realpolitik* sigue dominando al momento de reaccionar ante escenarios humanitarios complejos. Los intereses nacionales de los principales actores involucrados en cada uno de estos casos, así como la cantidad de energía y recursos que decidieron invertir, fueron los que determinaron el tipo de respuesta

por parte de la comunidad internacional y la manera en que se decidió, o no, intervenir para proteger los derechos humanos de las víctimas.

ANTES DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: LOS DILEMAS DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA

En 1994, en Ruanda, el mundo fue testigo de una de las más grandes atrocidades en la historia de la humanidad sin que hubiera alguien que actuara directamente para evitarla; en 1999, la OTAN intervino en Kosovo para detener las violaciones sistemáticas a los derechos humanos que se estaban perpetrando. Mientras que el caso de Ruanda originó en el seno de las Naciones Unidas, de la sociedad civil internacional y de algunos gobiernos el grito de “nunca más”, la intervención en Kosovo ha sido ampliamente criticada por la forma en que se llevó a cabo, sin autorización del Consejo de Seguridad y a 15,000 pies de altura. Tomando como ejemplos estos dos casos en el debate en torno a la intervención humanitaria, Simon Chesterman argumenta que la cuestión debe plantearse en términos de “no más Ruandas *versus* no más Kosovos.”¹ Mientras que Ruanda se ha convertido en el caso emblemático de la no-intervención, Kosovo presenta importantes cuestionamientos sobre una intervención ilegal, pero que puede considerarse legítima.

La intervención humanitaria, en palabras de Aidan Hehir, se posicionó en el centro de la agenda política internacional tras el fin de la Guerra Fría.² Probablemente no sea fácil argumentar que efectivamente ocupó *el centro* de las discusiones de la política internacional, no obstante es innegable que ha tenido un lugar mucho más destacado en la agenda internacional a partir de la caída del Muro de Berlín. Este resurgimiento de la intervención humanitaria ha sido más claro en el debate político y académico que en el ámbito de la acción y la práctica. La razón de ello es que la intervención humanitaria, como muchos de los conceptos empleados en la política internacional, es uno sobre el que no ha habido consenso

¹ Simon Chesterman, “No más Ruandas *versus* no más Kosovos: intervención y prevención” en *La protección internacional de los derechos humanos: un reto del siglo XXI*, coords. Ana Covarrubias Velasco y Daniel Ortega Nieto (México: El Colegio de México, 2007).

² Aidan Hehir, *Humanitarian Intervention. An Introduction* (Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2010), 1.

en cuanto a su definición, requisitos, límites, alcances y consecuencias. La complejidad intrínseca del concepto, además de dificultar el debate y el desarrollo de intervenciones en casos en que podría justificarse, da al análisis una multiplicidad de aristas susceptibles de discutirse y en las que resulta complicado alcanzar acuerdos. Chesterman plantea estas complejidades de manera un tanto dura al afirmar que “la intervención humanitaria rara vez ha funcionado en la práctica y jamás en la teoría.”³

El objetivo de este capítulo es presentar los múltiples debates en torno a este concepto y las implicaciones que tienen en la actualidad, tanto en el ámbito teórico como en el práctico. En la primera parte del capítulo explicaré lo que entiendo como “intervención humanitaria” a partir de la premisa de que no se trata de un concepto surgido en la década de los noventa, sino que data de mucho antes. La discusión sobre la posibilidad de interferir en los asuntos internos de un Estado soberano con el objetivo de proteger a sus ciudadanos de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos es una cuestión que se debate en la literatura desde, por lo menos, la Edad Media. Aunque no pretendo hacer un recuento detallado de la evolución del concepto, considero necesario hacer algunos breves apuntes que permitan establecer de forma más clara de dónde viene y la manera en la que se ha desarrollado, pues es un antecedente fundamental de la responsabilidad de proteger.

Posteriormente trataré la cuestión que pareciera ser la más espinosa dentro de la intervención humanitaria. La discusión sobre qué es más importante, el respeto a la soberanía estatal o la protección de derechos humanos universales, constituye uno de los ejes fundamentales del debate humanitario. A pesar de los argumentos que se pueden encontrar tanto a favor como en contra, es posible sugerir que en el ámbito de la acción política internacional el tema de la soberanía pasa a segundo plano y son los intereses nacionales de

³ Chesterman, “No más Ruandas, *versus* no más Kosovos”, 177.

los Estados los que determinan una intervención. Los ejemplos comúnmente citados de intervenciones humanitarias o ausencia de ellas ponen de manifiesto que lo esencial sigue siendo la voluntad política de los Estados para actuar.

Finalmente, en la tercera parte de este capítulo me concentraré en los sucesos de la década de los noventa, los cuales modificaron el debate e introdujeron nuevos argumentos. El fin de la Guerra Fría trajo consigo cambios fundamentales en el sistema internacional y en las relaciones entre los Estados, y la intervención humanitaria no fue la excepción. En la literatura sobre el tema se habla del surgimiento de un nuevo humanitarismo basado en derechos más que en necesidades y, consecuentemente, más involucrado en cuestiones de política interna. El fin del enfrentamiento ideológico, el cambio en la conceptualización de la seguridad internacional, la renovada importancia de la ONU en el acontecer internacional, el surgimiento del concepto de seguridad humana, el supuesto triunfo de la democracia y el objetivo de expandir los valores liberales y el respeto a los derechos humanos por el mundo, son sólo algunos de los factores relevantes de esta década que modificaron el debate sobre la intervención humanitaria.

INTERVENCIÓN HUMANITARIA: UN CONCEPTO DIFÍCIL

Como muchos de los conceptos de las relaciones internacionales, la intervención humanitaria resulta difícil de definir. Además, es un caso particular, pues cualquier definición involucra, forzosamente, cuestiones normativas.⁴ La combinación de las palabras que lo conforman constituye para algunos un oxímoron, imposible e injustificable, pues la guerra, el uso de las armas y la violencia no pueden ser humanitarias en forma alguna.

⁴ Anthony F. Lang, Jr., “Humanitarian Intervention—Definitions and Debates” en *Just Intervention*, ed. Anthony F. Lang, Jr. (Washington D.C.: Georgetown University Press, 2003), 2.

En el espectro ideológico se pueden observar diversas posturas, tanto en forma de justificación como de rotunda oposición, para fundamentar la idea de intervenir con el fin de aliviar el sufrimiento de seres humanos. Sin embargo, en cada uno de los extremos se encuentran las posturas que niegan toda posibilidad de intervenir en un Estado con fines humanitarios. Por un lado está el más puro realismo, en el sentido en que, como decía Carl von Clausewitz, la guerra es sólo la extensión de la política.⁵ Bajo esta perspectiva resulta completamente imposible hallar alguna dimensión moral de la guerra y pretender que es posible emprenderla para promover los derechos humanos. Si la idea es que los Estados buscan siempre aumentar su poder y garantizar su supervivencia, la premisa de “en la guerra todo se vale” se torna el lema fundamental que justifica cualquier acción. En este sentido, una guerra humanitaria es simplemente impensable, inconcebible e injustificable en todos los sentidos.

En el otro extremo se encuentra el liberalismo en su máxima expresión o, como algunos lo llaman, el pacifismo. Esta postura rechaza la guerra en cualquiera de sus formas, calificándola como “la forma más vil de destrucción de la vida humana.”⁶ Desde este punto de vista, incluso si se trata de un marco ideológico que pugna por la promoción y defensa de los derechos fundamentales de los individuos, la idea de utilizar las armas como herramienta resulta una aberración. No se puede apelar a la vida provocando la muerte; no se puede detener el derramamiento de sangre con más sangre. Dicho en forma simple, “un buen liberal no debe apoyar la guerra en ninguna de sus manifestaciones.”⁷ De esta manera, es preciso recurrir a los puntos intermedios del espectro para definir y analizar la intervención humanitaria, tanto si se quiere justificarla como si se busca oponerse a ella.

⁵ Carl von Clausewitz, *De la guerra*, trad. Julio Tello (México: Colofón, 2010), §24.

⁶ Hehir, *Humanitarian Intervention*, 48.

⁷ Fernando Tesón, “La defensa liberal del derecho de intervención por razones humanitarias con referencia especial al continente americano” en *La protección internacional de los derechos humanos: un reto del siglo XXI*, coords. Ana Covarrubias Velasco y Daniel Ortega Nieto (México: El Colegio de México, 2007), 48.

La tarea de definir la intervención humanitaria involucra dos ámbitos del análisis de la política internacional y de la vida humana en general. Por un lado, la intervención en los asuntos internos de un Estado soberano se relaciona con un código legal mientras que, por el otro, la defensa de los derechos humanos tiene que ver con cuestiones morales. La tensión natural entre estos dos ámbitos origina las particulares dificultades en torno a la definición clara de este concepto. Además, tal definición requiere definir también otros conceptos con los que intrínsecamente se relaciona la intervención humanitaria; para efectos de claridad, dejaré de lado esos conceptos y los debates que involucran para concentrarme exclusivamente en lo que entiendo como intervención humanitaria, así como las características que debe tener.

A pesar de la variedad de definiciones y criterios que se han establecido para calificar la intervención en un Estado como humanitaria, hay ciertos aspectos en los que es posible hallar coincidencias. Actualmente, la mayoría de las definiciones incluyen varias condicionantes (o todas ellas), tales como que efectivamente se trate de una emergencia humanitaria; que la intervención armada sea el último recurso, después de haber intentado medios no militares; que la intervención cuente con la autorización y el respaldo de una organización reconocida internacionalmente, preferentemente el Consejo de Seguridad de la ONU; que los motivos para intervenir sean, al menos en cierta medida, humanitarios; que la manera en que se conduce la intervención y los medios utilizados sean proporcionales a la crisis que se enfrenta; y, finalmente, que haya un resultado positivo en términos de alivio del sufrimiento humano. Aunque estos requerimientos presentan un alto grado de ambigüedad en cuanto a su definición y quién determina si se cumplen o no, la existencia de los mismos proporciona, de alguna manera, un marco dentro del cual es posible calificar ciertas acciones internacionales como intervenciones con fines humanitarios.

Tomando como base estos criterios y citando la definición propuesta por Aidan Hehir, entiendo una intervención humanitaria como una “acción militar llevada a cabo por un Estado, un grupo de Estados o un actor no estatal, que se justifica, al menos en cierta medida, mediante una preocupación humanitaria por los ciudadanos de otro Estado en cuyo territorio se lleva a cabo la acción sin su consentimiento.”⁸ Algunas definiciones identifican como intervención no sólo el uso de la fuerza sino también la mera amenaza de utilizarla, sin embargo no considero pertinente incluir este criterio debido a que, si bien una amenaza en términos militares constituye una interferencia en los asuntos internos de un Estado, no tiene las mismas implicaciones y consecuencias que una acción que involucre tanques de guerra atravesando fronteras.

En el reporte *La responsabilidad de proteger* se considera como posibles intervenciones con fines humanitarios acciones económicas, políticas y judiciales que excluyen, al menos de inicio, el uso de la fuerza armada, al cual sólo debe recurrirse en circunstancias extremas.⁹ Aunque es un punto en el que profundizaré en el siguiente capítulo, vale la pena señalar que, conforme a la definición que he propuesto y por constituir una respuesta extrema a una crisis humanitaria, me concentraré en la intervención armada y sus implicaciones. Valga como justificación a ello que, incluso en el documento publicado por la CIISE, el uso de las armas adquiere mayor atención con respecto a los lineamientos que deben seguirse antes, durante y después de la intervención.

El resurgimiento del debate sobre la intervención humanitaria durante la década de los noventa y las discusiones que se originaron en relación con su definición y criterios retomaron algunos de los postulados de la teoría de la Guerra Justa. En su obra *La Ciudad de*

⁸ Hehir, *Humanitarian Intervention*, 20.

⁹ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001), §4.1.

Dios, Agustín de Hipona estableció la posibilidad de considerar una guerra como justa cuando se libra “en busca de un bien común y, una vez iniciada, está sujeta a normas que protegen a los inocentes de sus efectos, al menos hasta cierto punto.”¹⁰ Esta corriente de pensamiento no es una justificación de la guerra ni, mucho menos, sus postulados constituyen una lista que debe palomearse antes de una acción militar; se trata simplemente de una herramienta de evaluación de la guerra que permite analizar, aceptando todos los horrores que conlleva, su apego a la justicia y ciertos principios morales. Esta teoría está pensada, en palabras de Michael Walzer, “para mantener un escrutinio constante y una crítica inmanente.”¹¹ La teoría determina las condiciones bajo las cuales una guerra puede justificarse (*ius ad bellum*) y los lineamientos que deben seguirse (*ius in bello*), pues “incluso en el infierno es posible ser más o menos humano.”¹² Se trata, finalmente, de una propuesta para incluir en el análisis la dimensión moral de la guerra.

La teoría de la Guerra Justa no es una corriente de pensamiento uniforme y unívoca, sino que, por el contrario, se han desarrollado tantas vertientes como teóricos que la han estudiado; sin embargo es posible encontrar constantes en cuanto a sus postulados generales. Que se trate de una causa justa, que se lleve a cabo por una figura correcta de autoridad, que sea el último recurso y que se utilicen medios proporcionales, son los cuatro criterios necesarios para evaluar una guerra en el marco de esta teoría.¹³ En este punto quedan claras las similitudes entre los postulados de la teoría de la Guerra Justa y los argumentos enarbolados por quienes defienden la intervención con fines humanitarios; los cuatro

¹⁰ Michael Walzer, *Guerras justa e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos*, trads. Tomás Fernández Aúz y Beatriz Eguibar (Barcelona: Paidós, 2001), v.

¹¹ Michael Walzer, *Reflexiones sobre la guerra*, trads. Carme Castells y Clàudia Casanova (Barcelona: Paidós, 2004), 43.

¹² Walzer, *Guerras justas e injustas*, 67.

¹³ Hehir, *Humanitarian Intervention*, 229.

criterios básicos para justificar una acción militar en este sentido coinciden en ambas propuestas.

La teoría de la Guerra Justa y la defensa de la intervención humanitaria trasladan el debate de la guerra al ámbito de la ética y la moral; aunque ambas reconocen que al final es el interés de los Estados lo que prevalece y determina sus acciones, los calificativos de “justa” y “humanitario” incluyen cuestiones fuera del razonamiento puramente político. En este sentido, la teoría de la Guerra Justa sostiene que “cuando nuestros valores más arraigados y nuestra supervivencia colectiva se hallan en peligro inminente”¹⁴ nos encontramos ante una emergencia suprema, por lo que es justificable, e incluso necesario, ensuciarnos las manos. Este supuesto se traslada al ámbito de la intervención humanitaria al argumentar que el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y la limpieza étnica atentan profunda e indiscutiblemente contra los principios más básicos de la vida en sociedad y contra la dignidad humana, por lo que es justificable intervenir para detenerlos.

Es necesario aclarar, sin embargo, las ambigüedades de ambas propuestas. Así como no queda claro en dónde se debe establecer el límite para considerar la situación interna de un país como una emergencia humanitaria, es difícil delinear los parámetros de lo que constituye una emergencia suprema y, a la vez, una causa justa para intervenir. Vale la pena subrayar que este tipo de acciones pertenecen al ámbito de la moral y, tal como arguye Walzer, “las elecciones morales no sólo se *realizan*, son cosas que también se juzgan y, por consiguiente, es preciso que haya criterios para establecer el juicio.”¹⁵ Sin embargo, en la

¹⁴ Walzer, *Guerras justas e injustas*, 53.

¹⁵ Walzer, *Guerras justas e injustas*, 156.

confrontación entre los intereses políticos y la moral, resulta difícil delimitar claramente los límites de una acción justa o, en su caso, de la no-acción injusta.¹⁶

Aunque no hay aún criterios unánimemente aceptados, se ha logrado alcanzar cierto consenso en cuanto a la posibilidad de justificar acciones militares en términos humanitarios y, por lo tanto, superar de alguna manera las limitaciones conceptuales de la intervención humanitaria. La discusión se ha encaminado a entender la intervención humanitaria como una excepción a la regla, una acción que está fuera del marco legal, pero que es posible justificar en ciertos casos después de analizar sus características particulares.¹⁷ Uno de los principales logros de la década de los noventa fue aceptar que la soberanía estatal no otorga prerrogativas para la violación de los derechos humanos. Durante estos años las preguntas en torno a la intervención humanitaria se plantearon, fundamentalmente, en estos términos: ¿cuándo se puede hablar de una emergencia que requiera este tipo de intervención? ¿quién puede o debe intervenir? ¿con qué autoridad? ¿cómo se legitima la intervención? ¿de qué manera se debe llevar a cabo? y, finalmente, ¿en qué medida deben los actores externos involucrarse en la política interna del Estado en cuyo territorio se lleva a cabo la intervención?

La política y los acontecimientos internos de un Estado han sido considerados como ámbitos en los que la comunidad internacional no debe intervenir, en virtud de que el respeto

¹⁶ Simon Chesterman habla en términos de “intervenciones humanitarias” y “no-intervenciones inhumanas”; el caso de Ruanda es el ejemplo más claro de la no-intervención inhumana y, en palabras de este autor, constituye un problema de mayor gravedad que las intervenciones justificadas como humanitarias. Chesterman, “No más Ruandas *versus* no más Kosovos”, 176. Por su parte, Fernando Tesón expresa la disyuntiva mediante los extremos de una “intervención fallida”, como en Somalia, por un lado, y una “no-intervención fallida” como Srebrenica. Tesón, “La defensa liberal del derecho de intervención”, 81. En este sentido, es posible hablar de omisiones injustificables en términos humanitarios en las que el error es no haber actuado.

¹⁷ La conceptualización de la intervención humanitaria como ilegal, pero legítima en algunos casos tiene como antecedente los hallazgos de la Comisión Internacional Independiente sobre Kosovo, en cuyo reporte se calificó en estos términos a la intervención de la OTAN en 1999. “Executive Summary – Main Findings. The Kosovo Report,” International Independent Commission on Kosovo, consultado 18 abril, 2011, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F62789D9FCC56FB3C1256C1700303E3B-thekosovoreport.htm>

a la soberanía estatal y la autodeterminación constituyen los pilares fundamentales del sistema internacional. El artículo 2(7) de la Carta de las Naciones Unidas prohíbe la intervención en “los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados” y aclara que la organización no obligará a los Estados miembros “a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo”.¹⁸ Sin embargo, el mismo artículo estipula que estos principios no se oponen a “las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”, en el cual se establecen las prerrogativas con las que cuenta el Consejo de Seguridad para garantizar la paz y seguridad internacionales. Por otro lado, en el preámbulo de la Carta se afirma que uno de los principales objetivos de la ONU es “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre.”¹⁹ Asimismo, en el artículo 1(3) queda patente la responsabilidad de la organización en “la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos”.²⁰ La contraposición entre estos objetivos propicia una ambigüedad en el actuar de la organización.

Kofi Annan, durante su mandato como Secretario General de la ONU, enfatizó la dimensión de este dilema, pues es innegable que tanto la defensa de la soberanía como la defensa de la humanidad son principios que deben ser apoyados y promovidos por la comunidad internacional. Sin embargo, Annan afirmó que “ningún principio legal—ni siquiera la soberanía de los Estados—puede otorgar cobijo a crímenes que van directamente en contra de la humanidad.”²¹ En este sentido, “la intervención armada” en palabras del ex

¹⁸ *Carta de las Naciones Unidas* (Nueva York, 24 de octubre de 1945), art. 2(7), disponible en: <http://www.un.org/es/documents/charter/>

¹⁹ *Ibid.*, Preámbulo.

²⁰ *Ibid.*, art. 1(3),

²¹ Kofi Annan, *“We, the Peoples”: The Role of the United Nations in the 21st Century*, (Nueva York: United Nations, 2000), 48: disponible en <http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm>

Secretario General, “debe siempre permanecer como el último recurso, pero frente a asesinatos masivos debe ser una opción que es preciso considerar.”²²

Ante la dificultad de delimitar criterios básicos para autorizar una intervención de este tipo, Thomas Weiss y Cindy Collins identifican una crisis humanitaria cuando

se combinan conflictos internos con desplazamientos de población a gran escala e instituciones económicas, políticas y sociales frágiles o defectuosas. Otros síntomas incluyen muerte de no-combatientes, colapso de infraestructura, caos extendido e interrupción de comercio y producción de comida...²³

Estas condiciones pueden originarse a partir de una guerra con otro Estado, de un conflicto interno o de un desastre natural. En cualquier caso, se trata de un escenario en el que las instituciones estatales son incapaces de responder a las necesidades de sus ciudadanos o, en el peor de los casos, son completamente inexistentes. La imposibilidad de establecer criterios cuantitativos para una intervención humanitaria resulta obvia, por lo que la discusión debe plantearse en términos cualitativos que consideren el sufrimiento humano extendido como algo ante lo cual debe haber una reacción, que si no se desarrolla por las autoridades internas debe provenir de alguna otra parte. Una vez más, los argumentos se sitúan en el ámbito de la moral, la empatía y la justicia. En cualquier caso, la intervención militar debe ser la excepción, es decir, el último recurso después de haber recurrido a todas las opciones pacíficas disponibles.²⁴

La segunda pregunta fundamental que debe responderse tiene que ver con los actores y la manera en que deben involucrarse. En el sistema internacional, no cabe duda, los Estados siguen siendo fundamentales. Sin embargo, el fin de la Guerra Fría, la globalización

²² Linda Fasulo, *An Insider's Guide to the UN* (New Haven: Yale University Press, 2004), 27.

²³ Thomas G. Weiss y Cindy Collins, *Humanitarian Challenges and Intervention. World Politics and the Dilemmas of Help* (Boulder: Westview Press, 1996), 4.

²⁴ José Miguel Vivanco, “Internacionalización de la justicia y uso legítimo de la fuerza por razones humanitarias” en *La protección internacional de los derechos humanos: un reto del siglo XXI*, coords. Ana Covarrubias Velasco y Daniel Ortega Nieto (México: El Colegio de México, 2007), 161-162.

y la revolución en las tecnologías de la información y los medios de comunicación han creado cada vez más y mayores espacios para otros actores. Las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y los individuos han aumentado su participación en los debates y la conducción de la política internacional. La incorporación de nuevas voces en la discusión ha permitido enriquecerla mediante la inclusión de diversas perspectivas y argumentos. Pero también ha aumentado su complejidad, debido a las diferencias de intereses y concepciones sobre el papel que deben desempeñar los Estados y las instituciones en el sistema internacional.

En el análisis de la participación de los Estados en una intervención humanitaria sobresale la cuestión de los intereses que puedan tener, más allá de una genuina preocupación humanitaria. Durante la Guerra Fría hubo tres intervenciones por parte de un Estado en el territorio de otro que han resultado emblemáticas. La razón de su relevancia en la discusión, particularmente en la década de los noventa, es que fueron intervenciones que, aunque no tenían objetivos humanitarios establecidos claramente desde un inicio y utilizados como argumentos para justificar la acción, tuvieron resultados positivos en cuanto a la suspensión de violaciones de derechos humanos y el alivio del sufrimiento de individuos. La intervención de la India en Pakistán del Este en 1971, la de Vietnam en Camboya (Kampuchea) en 1978 y la de Tanzania contra el régimen de Idi Amin en Uganda en 1979, por citar algunos ejemplos, tuvieron todas claros beneficios humanitarios, pero se llevaron a cabo argumentando cuestiones de seguridad y defensa nacional.²⁵

Las motivaciones de una intervención humanitaria son fundamentales en la discusión de la posible legitimidad que se le puede otorgar. La teoría de la intervención humanitaria y los postulados de la teoría de la Guerra Justa establecen que, al menos en cierta medida, debe

²⁵ Hehir, *Humanitarian Intervention*, 153.

haber una intención humanitaria como parte de los argumentos que se esgrimen antes de iniciar la intervención. Por un lado, hay quienes afirman que los motivos humanitarios pueden ser sólo una pantalla para justificar una acción que en realidad responde a otros intereses nacionales y que poco tiene que ver con una verdadera preocupación por el sufrimiento de los ciudadanos. Por otro lado, algunos arguyen que, precisamente debido a la falta de credibilidad que tiene un Estado cuando alega objetivos humanitarios, las intenciones expresadas formalmente deben importar menos que los resultados que logre. Bajo esta perspectiva se acepta que los Estados pueden responder a intereses propios, particularmente su seguridad nacional, pero que ello no impide que una intervención en otro Estado pueda conducir a una mejora en la situación de sus ciudadanos. Así, “las motivaciones humanitarias son vistas como completamente cínicas o completamente secundarias.”²⁶

Tanzania invadió el territorio de Uganda afirmando que se trataba de la defensa de su soberanía y seguridad nacional, debido a que el régimen de Amin comenzaba a generar importantes flujos de refugiados que podían desestabilizar la región y había intentado anexarse parte del territorio de Tanzania. No obstante, esta acción tuvo como consecuencia el derrocamiento de un régimen autoritario en el que se cometían violaciones sistemáticas a los derechos humanos, entre las que destacan el creciente número de desapariciones durante la década de los setenta.

La comunidad internacional, empero, ha preferido mantenerse cautelosa, en un mundo en el que los intereses económicos y de seguridad prevalecen como determinantes de la política internacional. Esta cautela ha llegado al punto de poner el problema opuesto sobre la mesa de discusión, es decir, la falta de acción. En otras palabras “la comunidad internacional está más preocupada por evitar intervenciones militares cuyos motivos no sean

²⁶ Hehir, *Humanitarian Intervention*, 156.

humanitarios que por intervenir en donde haya motivos suficientes para llevar a cabo una operación que podría salvar miles de vidas.”²⁷ Por esta razón se ha optado por preferir acciones multilaterales, pues así es más fácil justificar un verdadero impulso humanitario. Si bien los intereses nacionales no desaparecen del todo y cada uno de los participantes en la coalición tiene sus propias razones para actuar, el interés humanitario surge como un común denominador que hace más fácil legitimar la intervención.

El multilateralismo, efectivamente, tiene ventajas en términos de aumentar la transparencia y legitimidad de la acción, sin embargo, trae consigo dificultades logísticas y operativas que pueden complicarla e, incluso, terminar por perjudicar a la población que pretende auxiliar.²⁸ En primer lugar, una intervención requiere de una fuerza armada y organizada de tal forma que la toma de decisiones se concentre en unos cuantos. Cuando diferentes Estados participan en la intervención resulta complejo establecer las cuotas de elementos que cada uno de ellos debe aportar y definir quién estará a cargo de dirigirla. Los soldados de una nación deben estar al servicio de los ciudadanos de esa nación; que un gobierno ponga a sus tropas bajo las órdenes de otros se equipara a ceder su soberanía en uno de los asuntos más sensibles de la política internacional: las fuerzas encargadas de la defensa del Estado, su integridad y su soberanía.

En segundo lugar, este tipo de operaciones requiere de una gran cantidad de recursos económicos. Cuando un Estado decide unilateralmente mandar a sus tropas al extranjero, por los motivos que sea, lo hace convencido de que obtendrá un beneficio, por lo que los costos de la acción suponen estar justificados. Sin embargo, la inversión de recursos propios para una misión conjunta en la que, seguramente, no se tiene un completo control de la

²⁷ Ana Covarrubias y Daniel Ortega Nieto, introducción a *La protección internacional de los derechos humanos: un reto del siglo XXI*, coords. Ana Covarrubias Velasco y Daniel Ortega Nieto (México: El Colegio de México, 2007), 14.

²⁸ Martha Finnemore, *The Purpose of Intervention. Changing Beliefs about the Use of Force* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), 74-75.

situación ni la última palabra en la toma de decisiones, se antoja complicada, si tomamos en cuenta que los recursos del Estado deben utilizarse en pos de sus intereses y el bienestar de su población. Finalmente, debe considerarse el grado de compromiso de cada uno de los actores por llevar la intervención hasta sus últimas consecuencias y no abandonarla a medio camino. La mayoría de las veces la situación interna es mucho más compleja de lo que los primeros análisis habían señalado, por lo que probablemente haya que prolongar el tiempo de permanencia en el territorio e, incluso, participar activamente en la política interna, con el fin de solucionar el conflicto de raíz y evitar que resurja una vez que se han retirado las tropas extranjeras (*ius post bellum*).

La tercera posibilidad son las intervenciones implementadas por organizaciones internacionales, las cuales comparten muchas de las complejidades de las intervenciones multilaterales. Estas organizaciones no son entes ajenos al sistema ni desarrollan sus actividades al margen de la política internacional. La ONU, la OTAN, la OEA o la Unión Africana, por ejemplo, son instituciones conformadas por Estados y que están condicionadas por los intereses de la política exterior de éstos. Las organizaciones internacionales dependen de los recursos materiales y económicos que los Estados miembros decidan aportar, por lo que al final se trata de intervenciones multilaterales que forzosamente deben tomar en cuenta los intereses y las limitaciones de los Estados que participan en ellas. Sin embargo, resulta mucho más fácil legitimar una intervención cuando se lleva a cabo con la bandera de una organización internacional, pues se puede argumentar que los objetivos y principios de ésta dan testimonio de que una de las metas principales es prevenir o detener un genocidio, crímenes de lesa la humanidad o violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos.

La legitimidad de una intervención humanitaria es uno de los aspectos más difíciles al momento de discutir la posibilidad de emprenderla y al momento de analizarla una vez que

ha sucedido. Aquí se incluyen aspectos como la pertinencia de la acción—en qué medida la situación era efectivamente una emergencia humanitaria que justificara la intervención—, los motivos por los que se lleva a cabo—si se trata de un impulso humanitario o son otros los intereses que se persiguen— y la responsabilidad de los actores participantes—quién interviene y con qué autoridad. En este sentido, el derecho internacional desempeña un papel fundamental, pues se trata de las normas que delimitan las acciones y les otorgan un marco legal que determina sus límites. En el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario no hay los mecanismos necesarios que otorguen una base sólida para legitimar una acción de este tipo; todavía no se han desarrollado claramente, y con consenso, las herramientas que permitirían identificar cuando la intervención sería legítima, así como las normas que deben regirla.

Ante las ambigüedades sobre la manera en que la comunidad internacional debe responder a emergencias humanitarias, el debate se ha planteado en términos de si se trata de un derecho, una obligación o una responsabilidad de reaccionar. Al hablar de un derecho a intervenir, se abre la posibilidad de decidir ejercerlo o no; la decisión permanece en el ámbito de la política, que es dentro del cual los gobiernos nacionales toman las decisiones sobre su actuar internacional. Si se otorga a los Estados el derecho a intervenir en otros cuando consideren que las condiciones así lo ameritan, se está otorgando también el derecho a no intervenir, incluso si se trata de una clara emergencia humanitaria, cuando la decisión no convenga a sus intereses nacionales.

La matanza de *tutsis* por parte de *hutus*, los dos grupos étnicos que conformaban la sociedad de Ruanda en 1994, resulta un caso emblemático. A pesar de que no hay consenso en cuanto al número de las víctimas, se calcula que murieron alrededor de 800 mil personas

en 100 días.²⁹ La comunidad internacional tenía conocimiento de lo que estaba sucediendo; incluso, los reportes de Roméo Dallaire, jefe de la misión de la ONU en ese momento, permiten suponer que el genocidio pudo haberse prevenido en la medida en que se hubiera prestado la atención suficiente a su debido tiempo. El genocidio en Ruanda es el principal caso representativo de lo que se ha denominado la no-intervención inhumanitaria, pues a pesar de que todas las condiciones estaban dadas para que cualquier acción internacional, unilateral o multilateral, contara con legitimidad suficiente, no hubo un Estado dispuesto a intervenir activamente en el conflicto y las reacciones internacionales se limitaron a emitir comunicados de condena y a discusiones en el seno de las organizaciones internacionales en las que se evitaba a toda costa utilizar el término “genocidio” (*the G word*). En Ruanda, “el problema no fue que el derecho internacional impidiera a un Estado a actuar en defensa de la población *tutsi*, sino que ningún Estado quiso intervenir”,³⁰ los Estados, en este caso, ejercieron su derecho a permanecer al margen y no actuar.

Por otro lado, tratar la cuestión como una obligación de la comunidad internacional a intervenir cuando las condiciones lo ameriten, implica establecer claramente criterios que se apliquen a todos los casos por igual. En el ámbito de la política internacional, por mucho que se quiera fundamentar acciones en principios morales y códigos de conducta, la *realpolitik* prevalece. Como dice Michael Walzer, “podemos oponernos al realismo, pero no ser [...] poco realistas”.³¹ No es posible ni factible esperar que los Estados se comprometan a reaccionar e intervenir siempre que se presenten violaciones de derechos humanos en algún Estado. En este sentido Thomas Weiss afirma que:

El imperativo humanitario conllevaría a la obligación de tratar a todas las víctimas de manera igual y de reaccionar congruentemente a todas las crisis; *implicaría negar*

²⁹ Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect* (Cambridge: Polity Press, 2009), 18.

³⁰ Chesterman, “No más Ruandas *versus* no más Kosovos”, 175-176.

³¹ Walzer, *Reflexiones sobre la guerra*, 20.

la importancia de la política, que procede con base en casos individuales, ponderando los intereses y las opciones, sopesando los costos y reuniendo los recursos necesarios. El impulso humanitario es permisivo; el imperativo humanitario sería perentorio.³²

Ante la imposibilidad de establecer un imperativo humanitario y las implicaciones negativas de considerarlo como un derecho, se ha llegado a la conclusión de que la intervención humanitaria permanezca fuera de la legalidad y el derecho internacional, considerándola como una excepción a la regla y tratando cada caso en particular. Simon Chesterman argumenta en este sentido que en el caso de que haya una intervención que alegue fines humanitarios, se le debe ver como un acto ilegal que la comunidad internacional puede tolerar en ciertas circunstancias.³³ Así las cosas, la intervención humanitaria depende de cuán grave sea la crisis en la opinión de la comunidad internacional y la medida en la que esté dispuesta a aceptar y legitimar la intervención.

EL DEBATE DE LA SOBERANÍA: LOS DERECHOS DE LOS ESTADOS Y LOS INDIVIDUOS

Al tratar el tema de la intervención humanitaria, inevitablemente se hace referencia a la soberanía de los Estados y sus límites en relación con los derechos humanos. El debate se puede plantear de muchas formas: realismo contra liberalismo, el derecho de los Estados contra los derechos de los individuos,³⁴ la Paz de Westphalia de 1648 contra la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. La soberanía supone ser el pilar del sistema internacional y el respeto a la misma, la mejor herramienta disponible para garantizar el orden

³² Thomas G. Weiss, “La Responsabilidad de proteger en una era unipolar” en *La protección internacional de los derechos humanos: un reto del siglo XXI*, coords. Ana Covarrubias Velasco y Daniel Ortega Nieto (México: El Colegio de México, 2007), 221 [énfasis añadido].

³³ Simon Chesterman, *Just war or just peace. Humanitarian Intervention and International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2003), 231-232.

³⁴ Jack Donnelly, “La soberanía de los Estados y los derechos humanos” en *La protección internacional de los derechos humanos: un reto del siglo XXI*, coords. Ana Covarrubias Velasco y Daniel Ortega Nieto (México: El Colegio de México, 2007), 17.

y la paz.³⁵ No obstante cada vez es más común encontrar argumentos en sentido inverso, los cuales defienden que, en algunos casos, esa misma violación a la soberanía es lo que permite asegurar la estabilidad, la paz y la seguridad en el mundo.

La condición de soberano confiere a los Estados ciertos derechos y obligaciones en el sistema internacional, los cuales se han modificado en el tiempo, tal y como lo ha hecho el mismo concepto de soberanía. En este punto, me permito adoptar una postura constructivista en la medida en que considero que no es posible disociar las normas que regulan la conducta de las circunstancias en que los sujetos de dichas normas se desarrollan. Al reconocer a las normas “no como ‘cosas’ individuales que flotan atomizadamente en un espacio social internacional, sino como parte de un contexto social estructurado superiormente,”³⁶ se torna de particular relevancia analizar los cambios ocurridos en el ámbito internacional y las diferentes maneras en que han afectado los principales conceptos de las relaciones internacionales, tal como lo es el de soberanía.

En uno de los estudios más reconocidos sobre el tema, Stephen D. Krasner plantea cuatro acepciones diferentes de la soberanía³⁷ y analiza la manera en que han sido violadas recurrentemente por los Estados. Este análisis conduce al autor a considerar el sistema internacional como una mera hipocresía organizada. Para Krasner, las normas en el sistema internacional son irrelevantes, pues los Estados no deben dar cuenta de sus acciones en el exterior y, debido a la preponderancia de los intereses y a las asimetrías de poder, resulta

³⁵ Mohammed Ayoob, “Humanitarian Intervention and State Sovereignty”, *The International Journal of Human Rights* 6, n. 1 (primavera 2002): 81.

³⁶ Finnemore, *The Purpose of Intervention*. 57.

³⁷ 1) La soberanía legal internacional se refiere a las prácticas que se relacionan con el reconocimiento mutuo, por lo general entre entidades territoriales que poseen independencia jurídica; 2) la soberanía westfaliana hace alusión a las organizaciones políticas basadas en la exclusión de protagonistas externos en las estructuras de autoridad de un territorio dado; 3) la soberanía interna es la organización formal de la autoridad política dentro del Estado y la capacidad de las autoridades públicas para ejercer un control efectivo dentro de las fronteras del propio Estado; 4) la soberanía interdependiente tiene que ver con la capacidad de las autoridades públicas de regular el flujo de información, ideas, bienes, gente, sustancias contaminantes o capitales a través de sus fronteras. Stepehn D. Krasner, *Soberanía, hipocresía organizada*, trad. Ignacio Hierro (Barcelona: Paidós, 2001), 14-15.

imposible obligarlos a actuar conforme a los códigos establecidos.³⁸ De acuerdo con los argumentos de este autor, cualquier participación de un actor externo en los asuntos internos de un Estado debe considerarse como violación a su soberanía: firma de tratados de libre comercio, negociaciones con instituciones financieras internacionales o acuerdos de cooperación en rubros como seguridad, derechos humanos o democracia. Krasner admite que estas violaciones pueden llevarse a cabo mediante invitación del propio Estado cuya soberanía se ve transgredida, pero ello no excluye que se trate de una violación.

La visión de Krasner de la soberanía y su importancia en el sistema internacional parece poco atinada y, hasta cierto punto, caduca. Actualmente, aunque la soberanía que Krasner denomina westfaliana puede verse quebrantada en diversas ocasiones, los Estados tienden a justificar sus acciones ante el exterior de una u otra manera, por lo que se demuestra la relevancia de las normas en el ámbito internacional y la necesidad de dar explicaciones cuando se actúa en contra de ellas. Efectivamente, el derecho internacional carece de la fuerza y los mecanismos necesarios para hacerse cumplir y sancionar las violaciones, pero ello no significa que los Estados actúen sin consideración alguna a sus vecinos; y mucho menos implica que hablar de un sistema internacional conformado por Estados soberanos resulte hipócrita.³⁹

Recientemente, y en particular a raíz de los sucesos de la década de los noventa, se ha concebido a la soberanía no como el derecho de las autoridades estatales a la no-interferencia de actores externos, sino como la obligación que éstas tienen con sus ciudadanos. En otras palabras, el principal atributo de la soberanía estatal ya no es el derecho a mantener alejados de sus asuntos a cualquier actor externo, sino la obligación que tienen los Estados de

³⁸ Krasner, *Soberanía*, 17-18.

³⁹ Hehir, *Humanitarian Intervention*, 50, citando a Chris Brown, *Sovereignty, Rights, and Justice. International Political Theory Today* (London: Polity, 2006), 36.

proteger a sus ciudadanos, actuar conforme a sus intereses, garantizar el respeto a sus derechos y procurar las condiciones necesarias para su desarrollo. “Los Estados son vistos ahora como instrumentos al servicio de sus ciudadanos, y no viceversa”.⁴⁰ Esta visión de la soberanía es la que defiende a lo largo de este trabajo.

Dentro de este marco conceptual se puede pensar en diferentes soberanías, cada una con una función en un ámbito político determinado. Así, podemos hablar de una soberanía interna y otra externa.⁴¹ La primera se refiere a la organización dentro del Estado y la capacidad de las autoridades de ejercer un control legítimo sobre su territorio y población. Este tipo de soberanía se analiza en los escritos de filosofía política desde la Edad Media, estableciendo sus atributos, capacidades y límites; desde una concepción puramente religiosa en donde el soberano ejercía el poder porque Dios así lo había querido hasta llegar a la Revolución Francesa y la idea de que la soberanía reside en el pueblo. La soberanía en este sentido supone que, dentro de un territorio dado, el gobierno (responsable o no ante sus ciudadanos) es la última autoridad y no hay nada por encima de él. La soberanía externa, por su parte, comienza con el reconocimiento entre pares que otorgan los Estados unos a otros como entidades que poseen población, territorio y gobierno; este reconocimiento crea derechos para quienes gozan de él.⁴² Desde esta perspectiva, todos los Estados, sin importar su tamaño o poder, son iguales en el sistema internacional y tienen los mismos derechos y obligaciones. La Asamblea General de la ONU es un buen ejemplo, pues se trata de un foro que se rige bajo el principio de “un Estado, un voto”.

Tanto la soberanía interna como la externa implican derechos y obligaciones para los Estados; la primera en el marco de la relación entre éste y sus ciudadanos y la segunda en el

⁴⁰ Kofi Annan, “Two concepts of sovereignty”, *The Economist*, 16 de septiembre de 1999, consultado el 10 de febrero de 2011. <http://www.economist.com/node/324795>

⁴¹ Oscar Schachter, “Sovereignty and Threats to Peace” en *Collective Security in a Changing World*, ed. Thomas G. Weiss (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993), 19.

⁴² Donnelly, “La soberanía de los Estados y los derechos humanos”, 26.

marco de las relaciones entre diferentes Estados. No obstante, permanece la cuestión de quién debe actuar en caso de que no se respeten estos derechos y obligaciones. Si un gobierno falta a sus obligaciones para con su población y viola los derechos fundamentales de sus ciudadanos, considerando que dentro del Estado no hay una autoridad superior para sancionarlo y que la comunidad internacional debe mantenerse al margen de los asuntos internos, ¿quién debe actuar? ¿en qué forma debe hacerlo?

En filosofía política la autoridad y la capacidad para desarrollar sus actividades dentro de su territorio sin interferencias externas es lo que termina por otorgar a una entidad política la categoría de Estado. En términos weberianos, y como bien apunta Francis Fukuyama, el Estado es “una comunidad humana que reivindica (con éxito) el monopolio del uso legítimo de la fuerza. La esencia de la estatalidad es la aplicación de las leyes: la capacidad última de enviar a alguien con uniforme y pistola para que imponga el cumplimiento de las leyes del Estado.”⁴³ El principal problema con este argumento surge cuando esa persona con uniforme y pistola no impone las leyes, sino que las viola en perjuicio de la población, atentando contra sus garantías individuales y los derechos humanos. Ante tal situación se podría argumentar que el Estado ha dejado de existir y, por lo tanto, ha perdido la capacidad de exigir al exterior el respeto de su soberanía. El Estado ha perdido las características fundamentales que lo hacen digno de esa categoría, ha dejado de cumplir sus funciones como garante de la vida en sociedad.

Aunque los Estados ya no pueden apelar a su soberanía para cometer violaciones graves a los derechos humanos sin que haya consecuencias, prevalece una “debilidad procesal” en el sentido en que “la comunidad internacional carece de autoridad para frenar

⁴³ Francis Fukuyama, *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial del siglo XXI*, trad. María Alonso (Barcelona: Ediciones B, 2004), 22.

incluso las violaciones más flagrantes y sistemáticas.”⁴⁴ Todos los Estados tienen igualdad jurídica en el sistema internacional, pero en términos reales hay grandes asimetrías en cuanto a sus niveles de desarrollo y capacidad de influir en la agenda política y los acontecimientos dentro de ese sistema. De esta manera, la soberanía externa deja de ser igual para todos los actores y surge entonces un sistema de “igualdad proporcional”. Aun cuando un Estado sea reconocido como tal en el sistema internacional, sus condiciones internas son las que determinan la medida en la que otros Estados tienen la obligación de respetar sus fronteras y no inmiscuirse en sus asuntos internos. Bajo esta premisa es que ha surgido la idea de la soberanía condicional y la jerarquía de Estados;⁴⁵ mientras unos han ganado el derecho de disfrutar de plena soberanía e independencia, otros dependen de la forma en que los juzguen sus vecinos y la calificación que decidan otorgar.

Hablar de una jerarquía de Estados implica hablar de un sistema internacional en el que algunos son policías y otros, ladrones. Sin embargo los policías parecen no querer perseguir a todos los ladrones por igual, pues no todos ellos afectan sus intereses. La historia de la intervención humanitaria ha demostrado, una y otra vez, que los Estados poderosos no responden igual a las crisis en diferentes partes del mundo. La importancia que se otorga a la soberanía resulta ser menos en la práctica que en la teoría. Por mucho que se debata la posibilidad y la legitimidad de quebrantar el respeto a este principio, al momento de tomar la decisión de intervenir o no en un Estado, que presunta o realmente viola derechos humanos, los gobiernos no se detienen por la santidad de las fronteras, sino por razones como la medida en que la crisis en cuestión puede llegar a afectar sus intereses, los costos que tendrá la decisión de actuar, los beneficios que esperan obtener y las consecuencias nacionales e

⁴⁴ Donnelly, “La soberanía de los Estados y los derechos humanos”, 36.

⁴⁵ Hehir, *Humanitarian Intervention*, 54.

internacionales que conlleva la decisión.⁴⁶ Las consideraciones políticas sobrepasan a las legales.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ejemplifica esta cuestión, a la vez que ilustra la jerarquización de la soberanía existente en el sistema internacional. Este órgano de la ONU supone ser el encargado de velar por la paz y seguridad internacionales y responder ante las crisis que las amenacen. La conformación del Consejo de Seguridad no responde a otra cosa más que a capacidades políticas, que actualmente resultan anacrónicas, dejando de lado consideraciones democráticas y de respeto a los derechos humanos, las cuales suponen regir su actuación. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad no son necesariamente los Estados con las mejores calificaciones en cuanto a sistemas políticos democráticos y regímenes consolidados de respeto a los derechos humanos. Los casos de Rusia y China son particularmente relevantes, pues se trata de países en los que se presentan violaciones sistemáticas a los derechos fundamentales de sus ciudadanos; sin embargo, la posesión de armas nucleares les garantiza un asiento en este órgano y el poder de veto cuando alguna resolución atente contra sus intereses.

A pesar de que la década de los noventa parece haber sido la del liberalismo en las relaciones internacionales y en la agenda política mundial, el análisis de los casos en los que hubo intervenciones humanitarias, cualesquiera que hayan sido los motivos ofrecidos, y los casos en los que no las hubo, incluso cuando eran claramente necesarias, indican que la *realpolitik* prevalece y que los Estados actúan, y seguirán actuando, con base en consideraciones políticas y sus intereses. En este sentido, el temor, debería ser la ausencia de intervenciones con fines humanitarios y no el exceso de ellas. No obstante el resurgimiento y la revigorización del Consejo de Seguridad durante esta década, no es posible hablar de un

⁴⁶ Chesterman, “No más Ruandas *versus* no más Kosovos”, 179.

activismo constante, congruente y uniforme: aunque se autorizaron más operaciones para la paz que en los 40 años anteriores de existencia de la organización, también fue durante los años noventa que la comunidad internacional atestiguó los peores fracasos de la ONU y, particularmente, del Consejo de Seguridad en cuanto a prevención y resolución de conflictos y protección de los individuos: los casos de Ruanda y Srebrenica.

CAMBIOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Las instituciones que dan forma al sistema internacional actual se crearon al final de la Segunda Guerra Mundial, con base en las lecciones aprendidas de la Primera y atendiendo a las necesidades y los retos que el mundo de la posguerra puso frente a los líderes políticos que se asumieron como arquitectos. Sin embargo este sistema no pudo probar su eficacia para mantener la estabilidad, la paz y la seguridad internacionales, debido al inicio de la Guerra Fría y el enfrentamiento entre oriente y occidente. Fue hasta el fin de la era bipolar que estas instituciones pudieron empezar a funcionar, no obstante, en un mundo que había cambiado demasiado en casi cincuenta años y para el cual no habían sido diseñadas.

Si hay una institución que sirve para atestiguar los vertiginosos cambios que se suscitaron en el ámbito internacional tras la caída del Muro de Berlín es la ONU y, en particular, su Consejo de Seguridad. La década de los noventa significó un periodo de liberación de la parálisis que había caracterizado a esta institución durante la Guerra Fría, debido a la división del mundo en dos esferas de influencia y a la amenaza y uso constante del veto de las dos súper potencias. Esta década trajo nuevos bríos a las actividades de las Naciones Unidas y en específico del Consejo de Seguridad en términos de promoción de la paz y seguridad internacionales, así como en la resolución de conflictos. La década de los noventa implicó también un proceso de evaluación y re-evaluación de las reglas de operación,

los instrumentos y los métodos empleados en el seno del Consejo para hacer frente a las crisis internacionales; fue un periodo de grandes expectativas, pero también de grandes fracasos y decepciones.

En un nuevo mundo dominado por una “híper potencia”, en palabras de Hubert Védrine,⁴⁷ y en el que parece no haber más que una esfera de influencia que incluye a todos los países (aunque no de igual manera),⁴⁸ la política internacional, las relaciones entre los Estados, su concepción sobre diversas amenazas y la manera en que responden a ellas se modificaron en muchos sentidos; tanto en el ámbito de la política como en el de la academia surgieron importantes debates sobre nuevas formas de conceptualizar elementos tradicionales de las relaciones internacionales. Mientras que la década de los noventa mantuvo, al menos en el discurso, una agenda predominantemente liberal, después de los ataques terroristas de 2001 muchos Estados, y principalmente Estados Unidos, han retornado a planteamientos mucho más realistas en términos de política exterior y sus concepciones sobre seguridad nacional. No obstante, muchos de los conceptos y debates desarrollados durante los años noventa lograron excavar cimientos lo suficientemente sólidos como para permanecer en el debate posterior a los ataques terroristas de Al Qaeda.

El concepto de seguridad es, probablemente, el que más atención recibió durante este periodo y, también, el que atravesó por más modificaciones. Tanto en el ámbito nacional como en el internacional, el concepto de seguridad se amplió al punto de incluir nociones impensables durante la Guerra Fría. Junto con estos cambios, y quizás como consecuencia de los mismos, el concepto de soberanía se modificó, concibiéndose como una responsabilidad de los Estados frente a sus ciudadanos. En medio de estos cambios y desempeñando un

⁴⁷ Weiss, “La Responsabilidad de proteger en una era unipolar”, 209.

⁴⁸ Adam Roberts, “The use of force”, en *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, ed. David M. Malone (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004), 135.

papel fundamental, los derechos humanos resurgieron de manera importante en el sistema internacional. Los derechos humanos y la soberanía dejaron de ser, durante esta década, conceptos mutuamente excluyentes. En este sentido, se puede afirmar que los elementos definitorios de un Estado en términos weberianos—territorio, gobierno y población—pasaron a incluir un cuarto elemento: el respeto a los derechos fundamentales de sus ciudadanos.⁴⁹

En el seno de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad amplió su concepción de “seguridad” y de lo que podría constituir una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Cuestiones relativas a conflictos internos de los Estados por razones étnicas, guerras civiles, violaciones a los derechos humanos, flujos de refugiados y personas desplazadas internamente, aspectos económicos y hasta temas relacionados con la salud como el VIH/SIDA en África, se incluyeron en la lista de amenazas que pueden justificar una acción del Consejo en términos del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Debido a las repercusiones regionales en términos de estabilidad política y económica, el Consejo de Seguridad empezó a incluir conflictos intra-estatales—y ya no sólo inter-estatales—en su agenda. Durante esta década se autorizaron más intervenciones en el marco del Capítulo VII que en todos los años previos de la existencia de la organización.⁵⁰ Asimismo, la concepción y las prácticas tradicionales de mantenimiento de la paz, se ampliaron para incluir nociones de imposición de la paz (*peace enforcement*) y reconstrucción de las estructuras estatales (*nation building*), mediante operaciones con mandatos mucho más complejos.

Durante este proceso, el concepto de seguridad humana surgió como un nuevo marco para la acción y el análisis en el ámbito de la política internacional. Según el *Reporte de*

⁴⁹ Thomas G. Weiss, “The humanitarian impulse” en *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, ed. David M. Malone (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004), 44.

⁵⁰ Thomas G. Weiss, David P. Forsythe y Roger A. Coate, *The United Nations and Changing World Politics* (Boulder: Westview Press, 2004), xl.

desarrollo humano de 1994 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la seguridad humana es “una preocupación por la vida y dignidad humanas” cuyos componentes son universales e interdependientes.⁵¹ Wolfgang Benedek, por su parte, define este concepto como “la seguridad de las personas frente a cualquier amenaza que atente contra su dignidad humana.”⁵² La idea subyacente es poner al individuo, y ya no al Estado, en el centro de las discusiones sobre seguridad. La agenda se amplió en el sentido de que las responsabilidades del Estado frente a sus ciudadanos ya no son sólo garantizar la libertad del miedo sino también la libertad de la necesidad.⁵³ El avance más importante en la institucionalización del concepto de la seguridad humana en el marco de la ONU fue el compromiso por parte de los Estados en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, para discutir y definir el concepto en la Asamblea General, después de haber aceptado el derecho de los individuos a vivir con libertad y dignidad.⁵⁴

También, durante la década de los noventa, los derechos humanos se posicionaron como tema prioritario en el ámbito internacional, en la política exterior de muchos Estados (particularmente de Europa y Estados Unidos) y en las discusiones dentro del Consejo de Seguridad. Mientras que durante la Guerra Fría pocas resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU atendieron cuestiones relacionadas a violaciones masivas de derechos humanos y a los aspectos humanitarios dentro de los conflictos, en el periodo de la pos Guerra Fría estos temas resultaron recurrentes en las resoluciones del Consejo y, en muchos, casos, las

⁵¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 1994*, trad. Bugni y Rivkin (México: Fondo de Cultura Económica, 1994), 25: disponible en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/>

⁵² Wolfgang Benedek, “Human Security and Human Rights Interaction” en *Rethinking Human Security*, eds. Moufida Goucha y John Crowley (París: Wiley-Blackwell UNESCO, 2008), 9.

⁵³ Los conceptos de *freedom from fear* y *freedom from want*, propuestos por el Presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt se enfocan en la seguridad estatal, el primero, y en la seguridad del individuo, el segundo.

⁵⁴ Asamblea General de la ONU, *Documento final de la Cumbre Mundial de 2005*, A/RES/60/1, 16 de septiembre de 2005, §143: disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/63/PDF/N0548763.pdf?OpenElement>

principales justificaciones para iniciar una acción en términos de los Capítulos VI o VII de la Carta de las Naciones Unidas. Tal como argumenta Joanna Weschler, “quizá lo más importante de esta gradual aceptación de la relevancia de los derechos humanos en el seno del Consejo sea el reconocimiento de que deben ser tomados en cuenta para alcanzar acuerdos de paz duraderos”.⁵⁵

La seguridad del individuo y los derechos humanos dejaron de ser conceptos principalmente éticos para integrarse en el debate político como aspectos normativos de las relaciones internacionales. Este cambio se hizo patente no sólo en las discusiones dentro del Consejo de Seguridad sino también, y tal vez con mayor claridad, en las actividades de asistencia humanitaria desarrolladas por organizaciones civiles internacionales. Durante este periodo se empezó a hablar de un nuevo humanitarismo, mucho más vinculado con la política y, para algunos, abandonando los principios rectores de la práctica humanitaria: imparcialidad, neutralidad e independencia. Mientras que anteriormente la asistencia humanitaria se había basado estrictamente en las necesidades de las poblaciones más vulnerables, ahora se trataba de operaciones basadas en los derechos humanos de estas poblaciones y en la idea de que es necesario atender las causas de raíz, lo cual, necesariamente, implica involucrarse en cuestiones de política interna. En palabras de David Rieff, las agencias humanitarias aceptaron que “no hay soluciones humanitarias para problemas humanitarios.”⁵⁶ Este nuevo enfoque significó importantes replanteamientos en cuanto a sus objetivos y actividades, por lo que este mismo autor argumenta que se trata de un periodo en el que el humanitarismo entró en crisis.

⁵⁵ Joanna Weschler, “Human rights” en *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, ed. David M. Malone (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004), 55.

⁵⁶ David Rieff, “Humanitarianism in Crisis”, *Foreign Affairs* 81, n. 6 (noviembre/diciembre 2002): 111.

Aunque no todas las agencias y organizaciones que desarrollan actividades humanitarias aceptaron este cambio y prefirieron apegarse a los principios de acción tradicionales, Michael Barnett arguye que todas pasaron por procesos de politización e institucionalización que, de alguna manera u otra, las afectaron.⁵⁷ Inmerso en este proceso surgió un nuevo marco conceptual que, basado en el concepto de la seguridad humana, permitía incorporar en un solo enfoque el humanitarismo tradicional y el nuevo humanitarismo. El enfoque de la protección va mucho más allá que aquellos basados en las necesidades o en los derechos humanos, estableciendo que es igualmente importante atender las necesidades inmediatas de los individuos y proteger su integridad como seres humanos.⁵⁸

El dinamismo de la década de los noventa, tanto en el ámbito académico como en el de la política internacional también implicó un incremento en las expectativas sobre lo que la ONU era capaz de hacer en el marco de estos nuevos enfoques. Durante los primeros años de esta década los principales órganos de la ONU y en particular el Consejo de Seguridad resurgieron como actores fundamentales en la escena internacional, como garantes de la paz y la seguridad internacionales y como bastiones de un nuevo mundo que, libre de las tensiones de la era bipolar, se fundamentaría en la promoción de valores liberales como la democracia, los derechos humanos, la seguridad del individuo y la dignidad humana. Sin embargo, esta década también puso a prueba a estas instituciones y, en muchos casos desafortunados, demostró las grandes limitantes que poseen.

El fracaso de las operaciones ordenadas por el Consejo de Seguridad en Somalia (1993) y el desastre de Srebrenica (1995), así como la falta de voluntad para actuar en Ruanda

⁵⁷ Michael Barnett, "Humanitarianism Transformed", *Perspectives on Politics* 3, n. 4 (diciembre 2005): 723.

⁵⁸ Hugo Slim y Andrew Bonwick, *Protection. An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies* (Londres: Overseas Development Institute, 2005), 3: disponible en <http://www.alnap.org/pool/files/alnap-protection-guide.pdf>

(1994), recordaron a los entusiastas que el Consejo de Seguridad no todo lo puede y que, muchas veces, es porque no todo lo quiere. Estos sucesos demostraron las grandes limitaciones del Consejo para actuar si los cinco miembros permanentes no alcanzan el consenso y probaron que, más allá del avivado impulso humanitario de la década, la voluntad política de los Estados y sus intereses nacionales seguían siendo un aspecto preponderante en la toma de decisiones bajo la más realista de las perspectivas. Entonces, surge la pregunta ¿podría esto ser de otra manera? La ONU, finalmente, no es más que una institución formada por Estados independientes y soberanos con intereses particulares en términos políticos, económicos y de seguridad. Esto se hace más evidente en el Consejo de Seguridad, pues si los miembros permanentes deciden no actuar en un conflicto por no encontrar sus intereses nacionales afectados, la inacción se convierte en la norma no escrita de las discusiones.

Adicionalmente, la ONU depende de la cooperación de los Estados en sus operaciones, tanto en términos económicos como de personal. El principal problema es que el mandato de una operación ordenada por el Consejo de Seguridad no puede cumplirse si no se garantizan los recursos necesarios para ello y, generalmente, éstos no están garantizados a la hora de aprobar el mandato. De ahí los fracasos y las decepciones. En el sentido inverso, los Estados no dependen de la ONU o del Consejo de Seguridad para actuar en circunstancias en las que se vean afectados sus intereses particulares. Como ejemplo de ello, a finales de la década de los noventa, el Consejo de Seguridad y la ONU en general sufrieron uno de los mayores golpes de su historia. La intervención de la OTAN en Kosovo (1999), liderada por Estados Unidos y sin contar con la autorización del Consejo de Seguridad, mostró que estas instituciones pueden ser prescindibles si un Estado poderoso decide que no necesita de su beneplácito para actuar.

Kosovo constituye un caso emblemático de la década de los noventa al conjugar aspectos de soberanía, derechos humanos, una intervención con fines humanitarios y los debates sobre la legitimidad de una acción multilateral sin aprobación del Consejo de Seguridad. En términos del debate sobre la intervención humanitaria, Kosovo terminó por considerarse como una acción ilegal en el marco del derecho internacional, pero legítima en tanto que tuvo claros beneficios humanitarios para la población a favor de quien se emprendió la acción.⁵⁹ No obstante, el principal temor sobre Kosovo y que desencadenó acalorados debates en los ámbitos académico y político era el precedente que podía sentar al mostrar que si los Estados deciden prescindir de las organizaciones internacionales y actuar a título propio o en coalición en búsqueda de intereses particulares, pueden hacerlo sin que haya consecuencias. Cuatro años después, la invasión de Estados Unidos a Irak, con el apoyo de Reino Unido y España, volvería a poner este tema sobre la mesa.

Como mencioné al principio de este capítulo, Ruanda y Kosovo representan los extremos de un continuum que ilustra ampliamente los principales debates del mundo cambiante de la década de los noventa. Al final de este proceso, la principal lección es que ni más Ruandas ni más Kosovos debieran ser la respuesta a los nuevos cuestionamientos sobre seguridad, soberanía y derechos humanos. La soberanía como responsabilidad, el respeto a los derechos humanos de los individuos y la necesidad de fortalecer y promover la noción de seguridad humana lograron afianzarse en las agendas políticas nacional e internacional en mayor o menor grado. Sin embargo, en un sistema internacional anárquico y en el que, por muchos cambios ocurridos durante la década y el surgimiento de nuevos actores relevantes, los Estados mantenían el papel preponderante y los intereses nacionales prevalecían como

⁵⁹ International Independent Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*.

cuestiones prioritarias en la política exterior, el principal reto era diseñar el marco normativo y los mecanismos necesarios para poder atender ambas agendas.

En su Reporte del Milenio ante la Asamblea General, el entonces Secretario General Kofi Annan hizo un llamado a la comunidad internacional para encontrar la manera de brindar mejores respuestas y soluciones a conflictos de este tipo y no permitir que hubiera otro genocidio como el de 1994 ni otra parálisis del Consejo de Seguridad, que incitaran a una acción fuera del marco legal de la ONU como en 1999. El Gobierno de Canadá, a través de su Ministro de Relaciones Exteriores, Lloyd Axworthy, tomó la iniciativa para responder a este llamado. La creación de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE) se anunció ante la Asamblea General de la ONU en septiembre del año 2000. El resultado de los trabajos de esta Comisión fue la publicación del reporte titulado *La responsabilidad de proteger*, en el que se propone este nuevo concepto como principio de acción internacional para responder a futuras crisis humanitarias. Este proceso y las implicaciones que ha tenido son el tema de análisis del siguiente capítulo.

En conclusión, la interrelación entre los conceptos de soberanía como responsabilidad, derechos humanos y seguridad humana, tiene como base la noción del respeto y la protección de la dignidad humana. Todos ellos fueron conceptos que presentaron un alto dinamismo en el periodo posterior al fin de la Guerra Fría y en torno a los cuales se desarrollaron amplios debates. No obstante, por mucho avance que haya habido durante los años noventa, no todos los Estados han aceptado la vigilancia internacional en estos términos dentro de sus fronteras. Así, se puede hablar de la década de los noventa como un periodo de transición en el sistema internacional en el que se cuestionaron ampliamente los conceptos tradicionales que habían regido las relaciones entre los Estados,

pero durante el cual no terminaron de definirse nuevos conceptos y herramientas que pudieran remplazarlos.

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER:

DEL REPORTE DE LA CIISE A LA CUMBRE MUNDIAL DE 2005

La responsabilidad de proteger es un concepto que surgió en 2001 y que ha permanecido en el debate político internacional desde entonces, a veces con mayor presencia y otras sólo en forma latente. La publicación del reporte de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), titulado *La responsabilidad de proteger*, constituye un punto de inflexión en las discusiones sobre la participación de actores externos en la protección de los derechos humanos de los ciudadanos de un Estado. Por un lado, este reporte pone fin al estancamiento en los debates sobre la intervención humanitaria que se desarrollaron intensamente durante la década de los noventa y busca generar una nueva propuesta para responder a crisis humanitarias. Por otro lado, el documento publicado por la CIISE abre nuevos debates, con nuevos conceptos y términos, sobre la protección de los derechos humanos y la manera en que los Estados, la ONU, las organizaciones regionales y la comunidad internacional deben coordinarse para alcanzar este objetivo.

En el Documento Final de la Cumbre Mundial de la Organización de las Naciones Unidas, celebrada en septiembre de 2005, la noción de la responsabilidad de proteger fue aceptada por los Estados miembros a la vez que se proclamaron listos para actuar colectivamente en caso de que fuera necesario. Tras la publicación de *La responsabilidad de proteger* y las primeras reacciones que incitó hubo un silencio relativo en torno a esta cuestión, el cual se profundizó por la guerra contra el terrorismo de Estados Unidos y las invasiones a Afganistán (2001) e Irak (2003). El debate, no obstante, se revigorizó en 2004 de cara a la Cumbre Mundial del año siguiente y gracias al trabajo realizado por el Secretario General Kofi Annan para poner este tema en la agenda. Los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, en los cuales se hace referencia directa a la noción de la

responsabilidad de proteger son para algunos un gran logro, mientras que para otros constituyen un paso hacia atrás en la discusión. Lo que es cierto es que los términos del debate se modificaron sustancialmente después de este encuentro de líderes en el seno de la ONU y que esta última ha desempeñado un papel fundamental en la consolidación de este concepto como una nueva herramienta política para reaccionar ante ciertas crisis en el sistema internacional.

Las transformaciones que sufrió la noción de la responsabilidad de proteger, desde su aparición en 2001 hasta su entrada oficial al sistema de las Naciones Unidas y su reconocimiento por parte de los Estados miembros en 2005, responden a diversos factores y circunstancias. Aunque los términos en que la responsabilidad de proteger se plantea en el Documento Final pueden considerarse ambiguos, es importante señalar que lograr el consenso en torno a un concepto tan polémico como éste no fue una tarea sencilla. El objetivo de este capítulo es exponer y analizar el camino recorrido por la responsabilidad de proteger de diciembre de 2001 a septiembre de 2005. En el primer apartado explicaré el surgimiento del concepto a partir de las actividades de la CIISE. El cambio de lenguaje propuesto por este grupo de expertos, así como las condiciones y requisitos que establecieron como mínimos necesarios para justificar una intervención militar, constituyen novedades en el debate sobre la protección internacional de los derechos humanos. No obstante, el reporte de la CIISE no estuvo libre de críticas y cuestionamientos por parte de diversos actores del sistema internacional. Las primeras reacciones a *La responsabilidad de proteger* atestiguan la complejidad del tema y justifican su permanencia en los debates internacionales hasta el día de hoy.

La CIISE publicó *La responsabilidad de proteger* en diciembre de 2001, unos meses después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, en un mundo aún desconcertado y en

el que se preveían cambios importantes en la política internacional. Los comisionados de la CIISE decidieron no modificar las conclusiones plasmadas en su reporte, aunque aclararon que “no fueron concebidas para hacer frente a los nuevos retos que estos ataques imponían.”¹ La responsabilidad de proteger surgió como una posible respuesta a los dilemas y retos de la década de los noventa; después del 11 de septiembre de 2001 el mundo cambió y faltaba ver si la responsabilidad de proteger aún tenía cabida en él. La segunda parte de este capítulo analiza las implicaciones que la guerra contra el terrorismo y el cambio en la política exterior de Estados Unidos tuvieron en la aceptación y consolidación de la responsabilidad de proteger como una nueva herramienta en el sistema internacional.

Finalmente, el tercer y último apartado de este capítulo examina la manera en que la responsabilidad de proteger logró insertarse en la agenda de la Cumbre Mundial de 2005 y llegar a plasmarse en el Documento Final que emanó de ella. La intervención de la OTAN en Kosovo en 1999 y la invasión de Irak en 2003 liderada por Estados Unidos tienen en común haber probado que la ONU puede ser prescindible si algunos Estados así lo deciden. En 2004, en su reporte *Un concepto más amplio de libertad*, el Secretario General Kofi Annan sentó las bases del debate sobre la reforma de la ONU, una institución que se antojaba muy rebasada por el panorama internacional al que debía enfrentarse. La entrada oficial de la responsabilidad de proteger a los debates en la ONU se enmarca en este discurso de la reforma imperiosa del organismo.

El contexto internacional, las políticas nacionales de los países claves en el debate y el factor personal durante las negociaciones del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 desempeñaron, cada uno, un papel relevante en la construcción del consenso en torno a la responsabilidad de proteger. Este consenso permitió establecer la responsabilidad de

¹ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001), viii.

proteger como principio y como herramienta política en el sistema internacional: como principio debido a que los Estados aceptaron su responsabilidad de garantizar los derechos humanos de sus ciudadanos y de auxiliar a aquellos Estados que encuentren dificultades en el cumplimiento de esta tarea; como herramienta debido a que se aceptó la posibilidad de actuar colectivamente en situaciones que así lo requieran para evitar crímenes atroces.²

2001: LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y EL REPORTE DE LA CIISE

Tras los llamados de Kofi Annan en sus discursos ante la Asamblea General en 1999 y 2000, el gobierno de Canadá anunció en septiembre de 2000 que establecería la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. Esta Comisión independiente tenía como propósito atender los retos planteados por el Secretario General en términos de reivindicar a la ONU como el mecanismo para consolidar la paz y la justicia internacionales, así como idear nuevas formas de conciliar las nociones de soberanía estatal e intervención humanitaria. Además de ello, se estableció en su mandato que tendría como objetivo “desarrollar un consenso político global sobre cómo ir de la polémica —y a menudo parálisis— a la acción dentro del sistema internacional, particularmente mediante las Naciones Unidas.”³ La Comisión se reunió por primera vez en la ciudad de Ottawa el 5 y 6 de noviembre de 2000 y trabajó durante aproximadamente un año investigando la mejor manera de tratar el tema y los argumentos que existían al respecto; en este proceso se consultó a los gobiernos de diversos países así como a expertos en estos temas.

² Las situaciones que se definieron como causantes de una acción en términos de la responsabilidad de proteger son: genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. David Scheffer otorga a estos crímenes la categoría de crímenes atroces en la medida en que cumplen con cinco características: 1) magnitud significativa, extendida o sistemática; 2) ocurren tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz; 3) son identificables en el derecho internacional convencional; 4) se llevan a cabo por la autoridad o por elites o grupos poderosos de una sociedad; y 5) las leyes aplicables a ellos, aunque pueden ser nacionales, permiten un procedimiento penal internacional. David Scheffer, “Atrocity Crimes Framing the Responsibility to Protect”, *CASE W. RES. J. INT’L L.* 40, n. 111 (2007-2008): 118-119.

³ ICISS, *The Responsibility to Protect*, §1.7.

Uno de los primeros hallazgos de los integrantes de la Comisión fue que el lenguaje utilizado en el debate hasta el momento probablemente no era el más adecuado. En el reporte *La responsabilidad de proteger*, la Comisión propugnó por redefinir los términos de la discusión de manera que se le liberara de prejuicios y cargas ideológicas innecesarias que desviaban la atención. Durante la década de los noventa, como hemos visto, abundaron las discusiones en torno a la relación (u oposición) entre los conceptos de soberanía e intervención a favor de la protección de los derechos humanos. En respuesta a los argumentos de diversas organizaciones en contra de la militarización de la agenda humanitaria, los comisionados acordaron referirse a “la acción llevada a cabo contra un Estado o sus líderes, sin su consentimiento, con fines que se esgrimen como humanitarios o de protección”⁴ ya no como “intervención humanitaria”, sino como “intervención con fines de protección humana”.

A primera vista, probablemente éste parezca un cambio menor, mas no lo es. Si recordamos los debates sobre la intervención humanitaria durante la década de los noventa, la combinación de los vocablos “intervención” y “humanitaria” constituía una contradicción irreal y, para muchos, insalvable. Esta contradicción de términos, a la vez, generaba reticencia por parte de los más liberales defensores de los derechos humanos pues, a pesar de todo, no es posible defender la dignidad humana mediante la guerra.⁵ La propuesta de la Comisión, aunque sutil, permite aclarar que lo que debe resaltarse no es la intervención en sí misma, sino su objetivo principal: *proteger* la dignidad y los derechos fundamentales de los individuos. En este mismo sentido, este cambio de términos permite garantizar mayor apoyo hacia este tipo de acciones en el sistema internacional.

⁴ Definición propuesta por la CIISE. ICISS, *The Responsibility to Protect*, §1.38.

⁵ Gareth Evans y Mohamed Sahnoun, “The Responsibility to Protect,” *Foreign Affairs* 81, n. 6 (noviembre/diciembre 2002): 101.

En segundo lugar, y quizá más relevante aún, la Comisión se dio a la tarea de establecer la naturaleza de la lógica moral de las intervenciones con fines humanitarios. Los Estados y la comunidad internacional en general ¿tienen el derecho o la obligación de interferir, en la forma que sea, en Estados que violan los derechos humanos de sus ciudadanos? Anteriormente, la intervención humanitaria se había visto como un derecho de los Estados que podían escoger ejercer o no de acuerdo con sus prioridades e intereses nacionales y de política exterior. Por otro lado, era difícil argumentar que se tratara de una obligación, pues no quedaba claro quién debía asumirla, bajo qué circunstancias y cuáles serían las consecuencias de no cumplir con ella. Se trataba, en todo caso, de un “deber imperfecto”⁶ en el sentido de que no había un actor u organización con competencia reconocida en el sistema internacional como para vigilar su cumplimiento y castigar a quienes no respetaran los marcos y códigos de conducta establecidos.⁷

La Comisión consideró que hablar del derecho a intervenir era obsoleto y poco útil por lo que propuso empezar a hablar en términos de la responsabilidad de proteger.⁸ Este cambio de lenguaje modificó completamente el punto focal del debate, pues ya no se trata de discutir las prerrogativas de los actores externos, sino que centra la atención “en las necesidades de aquellos que buscan protección o asistencia.”⁹ Este cambio de términos permite ir más allá en la discusión sobre la protección y promoción de los derechos fundamentales de los individuos; mientras que hablar de un derecho a intervenir implica

⁶ J. L. Holzgrefe explica que un deber moral perfecto es aquel al que corresponde un derecho, mientras que no hay tal correspondencia para los deberes imperfectos. En este sentido la intervención humanitaria sería un deber imperfecto mientras que la no-intervención en los asuntos internos de un Estado es un deber perfecto. J. L. Holzgrefe, “The Humanitarian Intervention Debate” en *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*, eds. J. L. Holzgrefe y Robert O. Keohane (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 26, n. 40.

⁷ Michael Walzer, “Guerras Justas e intervenciones humanitarias”, *Claves de razón práctica*, n. 117 (noviembre 2001): 5, http://www.prisarevistas.com/pdf/2001/Claves_117.pdf

⁸ ICISS, *The Responsibility to Protect*, §2.4.

⁹ *Ibid.*, §2.22.

reaccionar ante una situación grave de violaciones a los derechos humanos o de presencia sistemática y extendida de crímenes atroces, la responsabilidad de proteger abarca también las acciones que se deben realizar de manera cotidiana a fin de evitar llegar al extremo de tener que reaccionar o intervenir directamente.

La responsabilidad de proteger parte de la concepción de la soberanía como responsabilidad propuesta por el entonces Representante Especial del Secretario General de la ONU para los Desplazados Internos, Francis Deng, y que logró amplia aceptación durante la década de los noventa. Bajo este prisma, la soberanía implica, en primer lugar, que las autoridades estatales son responsables de llevar a cabo las funciones de proteger la seguridad y las vidas de sus ciudadanos así como de promover su bienestar. En segundo lugar, las autoridades nacionales son responsables ante sus ciudadanos en el ámbito interno y ante la comunidad internacional mediante la Organización de las Naciones Unidas. Finalmente, los funcionarios del gobierno son responsables de sus acciones y susceptibles de ser llamados a rendir cuentas por actos de acción y omisión.¹⁰ El reporte de la CIISE, entonces, establece que la responsabilidad primaria en cuanto al respeto, protección y promoción de los derechos fundamentales recae en el Estado y las autoridades nacionales y sólo en el caso de que éstos no puedan o no quieran asumir esa responsabilidad, o sean ellos mismos quienes cometen graves violaciones a los derechos humanos, la comunidad internacional debe asumirla y actuar en concordancia.¹¹

La noción de responsabilidad de proteger comprende lo que la Comisión llamó la responsabilidad de prevenir, la responsabilidad de reaccionar y la responsabilidad de reconstruir. La propuesta de la CIISE constituye una visión holística para proteger los derechos humanos y evitar el resurgimiento de situaciones como las crisis que se presentaron

¹⁰ *Ibid.*, §2.15.

¹¹ *Ibid.*, §2.29.

durante la década de los noventa y ante las cuales la comunidad internacional respondió de diversas maneras o, incluso, se mantuvo en la inacción, como en Ruanda. Con esta categorización de las diversas acciones que los Estados y la comunidad internacional deben llevar a cabo en cuanto a la protección de los derechos humanos, el reporte de la CIISE va mucho más allá de la mera concepción de intervención con fines de protección humana o de los parámetros en los que se enmarcaron los debates sobre la intervención humanitaria durante la década de los noventa. Las tres responsabilidades que se identifican y explican en *La responsabilidad de proteger* establecen un antes, un durante y un después para responder a crisis humanitarias y, si se quiere, un código de conducta cotidiano y permanente para evitar, en la medida de lo posible, recurrir a la responsabilidad de reaccionar y, particularmente, al extremo de la intervención militar.¹²

Antes de explicar brevemente cada una de estas responsabilidades, es preciso enfatizar que las tres parten de la concepción básica de la responsabilidad de proteger, es decir, que es en primer lugar una tarea de los Estados y de las instituciones nacionales, pero que, en la medida en que conflictos internos pueden tener consecuencias importantes para la paz y seguridad internacionales, la comunidad internacional debe apoyar y auxiliar a los Estados a cumplir con estas responsabilidades. En primer lugar, la responsabilidad de prevenir significa monitorear y atender las causas subyacentes de los conflictos y contribuir a su resolución. Estas causas pueden ser de carácter político, económico, legal o militar y las herramientas disponibles para hacerles frente deben desarrollarse en estos mismos términos. En palabras de la Comisión, lo más importante en este sentido es lograr un cambio de paradigma en la comunidad internacional que vaya “de la cultura de la reacción a la cultura de

¹² Gareth Evans, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocities Once and For All* (Nueva York: Brookings Institution Press, 2008), 42-43.

la prevención”,¹³ para lo cual es necesario implementar mecanismos de rendición de cuentas estandarizados para los Estados y desarrollar prácticas de prevención en los niveles local, nacional, regional y global.¹⁴

La responsabilidad de reaccionar, en segundo lugar, surge cuando la prevención no ha dado resultados y se torna necesario emprender acciones más directas. Según el reporte de la Comisión, la reacción de la comunidad internacional hacia un Estado que no quiere o no puede garantizar la protección de sus ciudadanos debe ser de manera gradual, utilizando los recursos políticos, económicos y legales disponibles antes de recurrir a la intervención militar. No obstante, la CIISE también acepta que la reacción debe desarrollarse a partir de un análisis detallado del caso en particular y que, conforme a la gravedad de la crisis y teniendo suficientes argumentos para suponer que las herramientas menos intrusivas no hubieran resultado, es posible recurrir directamente a la intervención militar.¹⁵

Aunque en *La responsabilidad de proteger* se insiste en que los tres componentes que se incluyen son igualmente importantes, es claro que el reporte ocupa más espacio para detallar las condiciones, alcances y límites de la intervención militar con fines de protección humana. Mientras que la responsabilidad de prevenir y la de reconstruir pretenden introducir lo que estuvo ausente en el debate de la década de los noventa, la responsabilidad de reaccionar retoma muchos de los argumentos y condiciones necesarias propuestos durante esta década en las discusiones sobre intervención humanitaria. Según el reporte de la CIISE, una intervención militar con fines de protección humana sólo se justifica en dos situaciones:

- 1) Pérdida de vida a gran escala, real o posible, con intención genocida o no, producto de la acción deliberada de un Estado, de su negligencia o incapacidad para actuar, o de una situación fallida;

¹³ ICISS, *The Responsibility to Protect*, §3.42.

¹⁴ *Ibid.*, §3.42.

¹⁵ *Ibid.*, §4.37.

- 2) Depuración étnica a gran escala, real o posible, llevada a cabo mediante asesinatos, expulsiones forzadas, terrorismo o violaciones.¹⁶

Estas condiciones establecen un umbral muy alto que tiene una justificación conceptual y una práctica: la intervención militar debe ser excepcional y si va a ocurrir en donde es verdaderamente necesaria, no puede usársele demasiado seguido.¹⁷ Asimismo, la Comisión retoma los postulados de la teoría de la Guerra Justa para establecer las condiciones que debe cumplir una intervención de esta naturaleza: autoridad correcta, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y prospecto racional de éxito.

En cuanto a la cuestión de la autoridad, el reporte de la CIISE establece claramente que la preferencia debe ser el Consejo de Seguridad de la ONU, en su calidad de organismo internacional garante de la paz y seguridad en el mundo.¹⁸ No obstante, y ello constituye una aportación significativa al debate, los comisionados aceptaron que en los casos en que el Consejo se encuentre paralizado e incapaz de emprender acciones concretas como consecuencia de conflictos políticos y de intereses entre sus miembros, se puede recurrir a la Asamblea General de la ONU mediante la resolución “Unidos para la paz” o, incluso, a organizaciones regionales.¹⁹ Desde la perspectiva de la Comisión, resulta mucho más sencillo legitimar una acción de este tipo cuando se lleva a cabo en un marco multilateral y cuenta con el respaldo de una organización internacional. Sin embargo, la Comisión reconoce que la imposibilidad de alcanzar acuerdos en el Consejo de Seguridad durante la década de los noventa condujo a la inacción, como en el caso de Ruanda, o a intervenciones fuera del marco de la ONU que hubo que legitimar *a posteriori*, como en el caso de Kosovo. Es bajo este razonamiento y con el objetivo de buscar la mejor manera de garantizar la protección humana que la CIISE propone las opciones de recurrir a la Asamblea General u

¹⁶ *Ibid.*, §4.19.

¹⁷ Evans y Sahnoun, “The Responsibility to Protect”, 103.

¹⁸ ICISS, *The Responsibility to Protect*, §6.14.

¹⁹ ICISS, *The Responsibility to Protect*, p. xiii.

organizaciones regionales, aunque aclara que la preferencia, siempre, debe ser el Consejo de Seguridad.

Finalmente, en el marco de la visión holística presentada en *La responsabilidad de proteger*, lo más importante debe ser garantizar la protección de la vida, la dignidad y los derechos fundamentales de los individuos. La mera reacción y respuesta a una crisis no garantiza la solución de la situación por lo que, así como es importante llevar a cabo acciones de prevención, es preciso implementar actividades de reconstrucción y fortalecimiento de las instituciones internas a fin de evitar el resurgimiento de una crisis. La responsabilidad de reconstruir significa desarrollar una estrategia a largo plazo que permita establecer una paz duradera y una buena gobernanza²⁰ en el Estado que ha sido sujeto de una intervención con fines de protección humana. El compromiso, entonces, debe ir más allá de reaccionar activamente ante una crisis grave e implica contar con una estrategia de salida y un plan a mediano plazo que facilite atender las causas subyacentes de un conflicto.

Durante la década de los noventa se discutió mucho sobre los efectos que las nuevas tecnologías de la información y la posibilidad de conocer en tiempo real lo que sucede al otro lado del mundo podrían tener en el desarrollo de la política exterior de un Estado. El efecto CNN en casos de desastres humanitarios y la empatía por el prójimo a la que invitan las imágenes han sido señaladas como un factor que motiva a la opinión pública a presionar a sus gobiernos para reaccionar. No obstante, quizá una de las propuestas más innovadoras del reporte de la CIISE haya sido la idea de promover un compromiso integral por parte de los Estados que, en el marco del Consejo de Seguridad de la ONU u otros organismos internacionales, decidan intervenir en ciertas situaciones para aliviar el sufrimiento humano. Con ello se establece que no basta con seguir el impulso humanitario y correr al auxilio de las

²⁰ ICISS, *The Responsibility to Protect*, §5.1.

víctimas, sino que es necesario tener una visión más amplia de la situación y estar preparados para asumir los costos y las consecuencias no previstas que pueda tener una intervención de este tipo y los esfuerzos posteriores de estabilización y reconstrucción. Una buena cultura de prevención puede salvar vidas y ahorrar recursos si evita llegar al extremo de la intervención militar; asimismo, una buena estrategia durante la intervención y, sobre todo, la ruta de salida y el plan de acción posterior pueden garantizar resultados duraderos que otorguen a la intervención mayor valor, credibilidad y legitimidad.

Intereses y temores: primeras reacciones

Desde el establecimiento del sistema internacional, en el siglo XVII, con las normas y principios que lo rigen actualmente, los Estados han mostrado una fuerte resistencia a permitir interferencias extranjeras en sus asuntos internos. Asimismo, históricamente, los Estados han defendido su libertad de actuar en el sistema internacional y desarrollar su política exterior de la manera que mejor convenga a sus intereses nacionales en un momento o situación particular. Establecer un código de conducta que instruya a los Estados a asumir responsabilidades fuera de sus fronteras resulta, sin lugar a dudas, una idea polémica. Si bien *La responsabilidad de proteger* no constituye un instrumento jurídicamente vinculante para los Estados en el sistema internacional, sí delinea un nuevo conjunto de expectativas sobre el actuar de éstos frente a graves crisis humanitarias. Estas expectativas, además, son diferentes para cada Estado dependiendo del lugar que ocupe en la comunidad internacional y la capacidad que posea para incidir en ella.

El concepto de la responsabilidad de proteger junto con las importantes modificaciones que introdujo en el debate fueron recibidos de distintas formas por los Estados. Las asimetrías de poder que imperan en el sistema internacional implican que, tal

como se discutió en los noventa, se cree la noción de una jerarquía de Estados soberanos en la que unos deben asumir la “responsabilidad de proteger” (particularmente su componente de la responsabilidad de reaccionar) en mayor medida que otros. Asimismo, que la CIISE haya señalado al Consejo de Seguridad como la autoridad indicada para intervenir en caso de que sea necesario, otorga a los miembros permanentes de este organismo una responsabilidad particular. Las primeras reacciones tras la publicación del reporte de la CIISE en 2001 se enmarcan dentro de estos supuestos. Por cuestiones de simplicidad explicativa, divido estas reacciones en términos de intereses y temores.

Por un lado, la práctica de la intervención humanitaria no logró, ni siquiera en la década de los noventa, consolidarse como una norma de *jus cogens* en el derecho internacional debido a que pocas veces los Estados han justificado en estos términos su actuar internacional, particularmente sus intervenciones en otros Estados. Durante la Guerra Fría, las intervenciones que tuvieron importantes beneficios humanitarios fueron justificadas con argumentos relacionados a la seguridad nacional del Estado interventor.²¹ Pocas han sido las ocasiones en las que se esgrimen argumentos de protección humanitaria para intervenir en un Estado, especialmente cuando se ha llegado al extremo de recurrir a la fuerza militar.²² Aunque la intervención de la OTAN en Kosovo se planteó en estos términos, no estuvo libre de críticas debido a la manera en que se llevó a cabo. Quizá la intervención liderada por Australia en Timor del Este en 1999 sea el único ejemplo reciente de una intervención con motivaciones humanitarias que resultó exitosa y contó con legitimidad internacional.

²¹ “La invasión de India a Pakistán del Este en 1971 y más adelante en esa década la de Tanzania a Uganda [1979] y la de Vietnam a Camboya [1978] fueron esfuerzos unilaterales para derrocar regímenes amenazantes y desestabilizadores en países vecinos, y todas se justificaron explícitamente como defensa propia.” Thomas G. Weiss, “The Humanitarian Impulse” en *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, ed. David M. Malone (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004), 41.

²² J. L. Holzgrefe, “The Humanitarian Intervention Debate”, 9.

La cuestión de los intereses y prioridades internas de los Estados desempeña un papel fundamental en el diseño y justificación de su actuar en el ámbito internacional. Una y otra vez la comunidad internacional se ha enfrentado a situaciones que ameritarían un involucramiento exterior en las que no ha habido interesados en reaccionar. El derecho a la intervención del que se hablaba en la década de los noventa concedía a los Estados mayor discrecionalidad al momento de decidir o no intervenir en un conflicto en particular. Una y otra vez la comunidad internacional ha comprobado que las meras motivaciones humanitarias no son argumentos suficientes para justificar una acción en el exterior que tendrá costos en el ámbito interno de un país. Aunque se ha aceptado la posibilidad de esgrimir una multiplicidad de motivos para justificar una intervención con fines humanitarios, los tomadores de decisiones suelen considerar muchos otros factores relacionados con las agendas, intereses y prioridades de su gobierno antes de emprender una acción de esta naturaleza.²³ Una y otra vez los Estados han demostrado que si no perciben una afectación directa a sus intereses nacionales en una crisis que se desarrolla a varios kilómetros de sus fronteras y cuyas principales víctimas son ciudadanos desconocidos, las posibilidades de verlos reaccionar son escasas.²⁴

Las motivaciones de la acción internacional y los intereses nacionales y de política exterior de los Estados fueron ampliamente discutidos durante los trabajos de la CIISE. Al respecto, el reporte publicado en 2001 sugiere que “en situaciones en que sus intereses vitales no resulten afectados, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no usen su poder de veto para obstruir lo que de otra manera sería una resolución aprobada por la mayoría”.²⁵ Sin embargo, de los cinco miembros permanentes, sólo Francia declaró que estaría dispuesto

²³ Michael Walzer, *Reflexiones sobre la Guerra*, trads. Carme Castells y Clàudia Casanova (Barcelona: Paidós, 2004), 85.

²⁴ Aidan Hehir, *Humanitarian Intervention. An Introduction* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010), 177.

²⁵ ICISS, *The Responsibility to Protect*, §6.12.

a actuar en este sentido.²⁶ China, Rusia, Estados Unidos y Gran Bretaña no respondieron de la misma manera.

La crítica a los postulados de *La responsabilidad de proteger* es que los nuevos términos en los que plantea el debate obligan a los Estados a reaccionar en cierta forma sin importar la medida en la que sus propios intereses nacionales se relacionen o se vean afectados por el conflicto en cuestión. En este sentido, los Estados han argumentado que no es posible generalizar sobre la manera en que se deberá responder a conflictos internos con importantes repercusiones humanitarias debido a que cada situación es diferente y se debe priorizar un análisis particular de cada caso.

Este argumento se ha enriquecido arguyendo que el establecimiento de códigos de conducta estandarizados y poco flexibles sería, incluso, contraproducente. El que haya la expectativa de cierta conducta por parte de ciertos miembros de la comunidad internacional, la cual no se cumple en diversas ocasiones atentaría contra la credibilidad del concepto de la responsabilidad de proteger. Ante este cuestionamiento, la CIISE y los académicos que defienden la noción de la responsabilidad de proteger han argumentado que los nuevos lineamientos no implican, forzosamente, desechar el enfoque de caso por caso; no obstante, han asegurado que el que haya casos en los que no sea posible reaccionar en los términos que establece el reporte de la Comisión, no implica que se deba permanecer inactivo en aquellos en los que una reacción es posible y viable. En este sentido, Simon Chesterman argumenta que “la existencia de criterios ayudaría a precisar las condiciones necesarias para intervenir y a

²⁶ Joanna Weschler, “Human Rights” en *The UN Security Council*, ed. David M. Malone (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004), 66.

estructurar el debate sobre la autorización del uso de la fuerza”,²⁷ lo que contribuiría a evitar abusos.

La cuestión de los intereses y los temores se relaciona con el concepto de la soberanía en sus dos componentes: interna y externa. Por un lado, los Estados menos poderosos dentro del sistema internacional se aferran a la noción tradicional de soberanía como su principal (y a veces única) defensa ante posibles interferencias de actores externos en su ámbito interno. Las discusiones sobre la intervención humanitaria relacionaron esta práctica con la idea de un nuevo imperialismo o neo-colonialismo, y la discrecionalidad de los Estados poderosos para reaccionar ante este tipo de situaciones no contribuyó a desechar estos temores. Un ejemplo de ello son las declaraciones del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, en la Cumbre Mundial de 2005, cuando afirmó que conceptos como la responsabilidad de proteger no son más que reinterpretaciones de los principios del derecho internacional hechas por unos cuantos Estados que contribuyen a fomentar el imperialismo e intervencionismo.²⁸ La soberanía, en su acepción más tradicional, es el último recurso de muchos Estados para defender la integridad de sus fronteras, su autodeterminación y, a veces, su misma viabilidad como integrantes del sistema internacional.

Por otro lado, la soberanía, entendida como las prerrogativas de los Estados para definir su actuar en el ámbito internacional conforme a sus percepciones e intereses particulares (políticos, económicos o de seguridad), ha sido utilizada como un argumento en contra de la responsabilidad de proteger por los Estados más poderosos. Una cosa es que los Estados puedan decidir actuar por motivaciones humanitarias, destinando recursos para aliviar el sufrimiento de ciudadanos de otros Estados, y otra muy diferente es que se espere

²⁷ Simon Chesterman, “No más Ruandas *versus* no más Kosovos: intervención y prevención” en *La protección internacional de los derechos humanos: un reto del siglo XXI*, coords. Ana Covarrubias Velasco y Daniel Ortega Nieto (México: El Colegio de México), 192.

²⁸ Hugo Chávez, “Speech given by President Hugo Chavez at the 60th UN General Assembly”, (Nueva York, 15 de septiembre de 2005): disponible en <http://www.embavenez-us.org/news.php?nid=1745>

de ellos una conducta cotidiana en este sentido. La reacción de Estados Unidos tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y, particularmente, la guerra contra Irak y la manera en que este país expuso sus objetivos ante la ONU y la comunidad internacional ejemplifican esta postura y la “sensibilidad acerca de posibles ataques a la soberanía.”²⁹ Los argumentos de temor frente a un abuso de la responsabilidad de proteger y de defensa de la libertad de acción conforme a las agendas nacionales permanecen presentes en el debate y constituyeron un componente fundamental de las discusiones de cara a la Cumbre Mundial de 2005.

En los primeros años después de la publicación del reporte de la CIISE parecían haber pocas posibilidades de que este concepto prosperara. China y Rusia rechazaban la posibilidad de considerar intervenciones militares fuera del marco del Consejo de Seguridad, el cual, afirmaban, ya contaba con las herramientas necesarias para responder ante este tipo de situaciones. Por su parte, Francia y Reino Unido se negaban a la prohibición rotunda de acciones sin autorización del Consejo de Seguridad. Estados Unidos se concentró en rechazar la propuesta de criterios y principios orientadores para la acción. Fuera del Consejo de Seguridad, el Movimiento de Países no Alineados declaró que la responsabilidad de proteger era una re-encarnación de la intervención humanitaria, la cual no estaba definida en el derecho internacional. El Grupo de los 77 mantuvo una postura indefinida, argumentado que el reporte debería revisarse. Así, Canadá era prácticamente el único país impulsando la responsabilidad de proteger dentro de la Asamblea General.³⁰

²⁹ Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect* (Cambridge: Polity Press, 2009), 67.

³⁰ *Ibid.*, 67-70.

EL SILENCIO: CONSECUENCIAS DEL 11 DE SEPTIEMBRE

Los trágicos incidentes del 11 de septiembre de 2001 en las ciudades de Nueva York y Washington D.C. no son desconocidos para nadie, ni lo son sus consecuencias en cuanto a la guerra contra el terrorismo por parte de Estados Unidos y las invasiones de Afganistán en 2001 e Irak en 2003. Lo que interesa aquí son las implicaciones que la respuesta de Estados Unidos, el cambio de la política exterior de la administración de George W. Bush y las reacciones de la comunidad internacional tienen en el debate en torno a la responsabilidad de proteger. La CIISE tuvo la mala suerte de que el mundo cambiara completamente poco antes de la publicación final de *La responsabilidad de proteger* tras un intenso año de trabajo. Conscientes de que el ámbito internacional enfrentaba ahora nuevos retos y amenazas, los comisionados sólo podían esperar que el nuevo panorama no eclipsara por completo y para siempre la nueva norma internacional que acababan de proponer. Desde una perspectiva extremadamente pesimista, Gareth Evans aseveró que las “pobres justificaciones humanitarias” para la guerra en Irak, sofocaron desde el inicio lo que se esperaba fuera “una nueva norma para justificar la intervención con base en el principio de la responsabilidad de proteger.”³¹ Afortunadamente no lo hizo y la noción de la responsabilidad de proteger ha sobrevivido hasta nuestros días; no sin tropiezos, ha logrado desarrollar importantes consensos en torno a ella y sus postulados básicos.

Una de las principales implicaciones de la guerra contra el terrorismo y el cambio en la política exterior estadounidense para el debate sobre la responsabilidad de proteger fue confirmar los temores de muchos sobre los posibles abusos de argumentos humanitarios por parte de algunos Estados para satisfacer sus intereses nacionales. La Estrategia de Seguridad

³¹ Gareth Evans, “When is it Right to Fight? Legality, Legitimacy and the Use of Military Force”, Cyril Foster Lecture, Oxford University, 10 de mayo de 2004, 9, citado en Nicholas J. Wheeler, “A Victory for Common Humanity? The Responsibility after the 2005 World Summit” (ponencia presentada en la conferencia “The UN at Sixty: Celebration or Wake?”, Facultad de Derecho, Universidad de Toronto, Canadá, 6-7 de octubre de 2005), 5.

Nacional publicada en 2002 por el gobierno de Estados Unidos estableció claramente y sin miramientos que este país estaba dispuesto a actuar unilateralmente para defenderse y garantizar su seguridad nacional.³² A pesar de refrendar su compromiso con la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos, la nueva llamada “Doctrina Bush” fue explícita al declarar que la seguridad de sus fronteras, así como de sus aliados y amigos, eran la prioridad y que estaban listos a actuar de manera preventiva en contra de Estados y actores no-estatales que constituyeran una amenaza real, inminente o posible. Los ataques terroristas habían demostrado que los océanos y el poderío militar ya no garantizaban la seguridad de las fronteras estadounidenses; “Estados Unidos ya no puede mantener una postura reactiva como lo ha hecho en el pasado”,³³ por lo que ahora el gobierno basaría su política de seguridad en acciones preventivas a fin de evitar futuros ataques en suelo estadounidense y en contra de sus ciudadanos. En palabras de Arthur M. Schlesinger, “[George W.] Bush reemplazó una política que buscaba la paz evitando la guerra por una que busca la paz mediante la guerra preventiva.”³⁴

La cuestión del uso de la fuerza y la intervención militar permanecieron en el centro de los debates. La Carta de las Naciones Unidas es clara al establecer el derecho al uso de la fuerza para la defensa de un Estado (Artículo 51) y como herramienta del Consejo de Seguridad para garantizar la paz y la seguridad internacionales (Capítulo VII).³⁵ Mientras que la intervención en Afganistán en 2001 contó con el beneplácito de la comunidad internacional en términos del Artículo 51 de la Carta, al tratarse de un Estado vinculado con la organización terrorista Al-Qaeda, la intervención en Irak en 2003 no logró consenso

³² “The National Security Strategy of the United States of America,” consultado el 20 de julio de 2011, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>

³³ *The National Security Strategy of the United States of America*, 15.

³⁴ Arthur M. Schlesinger, Jr., *War and the American Presidency* (Nueva York: W. W. Norton & Company, 2004), 21.

³⁵ *Carta de las Naciones Unidas* (Nueva York, 24 de octubre de 1945), disponible en: <http://www.un.org/es/documents/charter/>

internacional y originó cuestionamientos a la “Doctrina Bush”. El gobierno estadounidense argumentó que Saddam Hussein poseía armas de destrucción masiva y mantenía estrechos vínculos con Al-Qaeda. Cuando ambos supuestos resultaron difíciles de probar, el gobierno de Bush recurrió a argumentos humanitarios para justificar su intervención.

La responsabilidad de proteger establece que el uso de la fuerza debe ser el último recurso a utilizar en una intervención con fines de protección humana. En el caso de Estados Unidos en Irak se trató, literalmente, del último recurso al que pudieron recurrir los estadounidenses para justificarse. Por ejemplo, en junio de 2003, aún convencido de la existencia de armas nucleares y de las relaciones con Al-Qaeda, el entonces Subsecretario de Defensa de Estados Unidos, Paul Wolfowitz, declaró que “liberar al pueblo iraquí del sufrimiento provocado por un tirano monstruoso... no era una razón para arriesgar la vida de los jóvenes estadounidenses.”³⁶ El cambio en la política exterior estadounidense y la insistencia en el factor humanitario como justificación para incursionar y permanecer en Irak han afectado los debates sobre la intervención con fines de protección humana y la responsabilidad de proteger, dejando claro el peligro de aceptarla como una práctica internacional legal a la que cualquier Estado pueda recurrir en cualquier momento, sin lineamientos que la regulen.

Una de las consecuencias más claras de los ataques de septiembre de 2001 y la guerra contra el terrorismo ha sido el reposicionamiento de la agenda de seguridad de los Estados como una prioridad en la política internacional, por encima de la agenda de promoción de derechos humanos y democracia que imperó en la década precedente.³⁷ Durante la década los noventa la agenda de defensa y protección de los derechos humanos logró avances significativos en el sistema internacional, de los cuales *La responsabilidad de proteger* es uno de

³⁶ Schlesinger, *War and the American Presidency*, 28.

³⁷ Jack Donnelly, “International Human Rights. Unintended Consequences of the War on Terror”, en *Wars on Terrorism and Iraq. Human Rights, Unilateralism and U.S. Foreign Policy*, eds. Thomas G. Weiss, Margaret E. Crahan y John Goering (Nueva York: Routledge, 2004), 99-101.

los principales resultados. Durante esta década se aceptó la interrelación entre desarrollo y protección de los derechos fundamentales como componentes de una agenda de seguridad más centrada en el individuo que en los Estados y que, a la vez, permite garantizar la paz y la estabilidad internacionales. La política unilateral de Estados Unidos y su estrategia de seguridad basada en la guerra preventiva atestaron un fuerte golpe a los avances de la década anterior y confirmaron que los intereses de seguridad y el poderío militar están “por encima de todo”³⁸ y que lo que importa es la seguridad del país y no de los individuos, menos si se trata de individuos extranjeros, víctimas de conflictos internos en lugares recónditos del mundo.

Entre 2001 y 2005 prevaleció un silencio relativo, cuando no una oposición, por parte de la comunidad internacional en cuanto a la manera en que asumiría la nueva noción de la responsabilidad de proteger y los mecanismos que desarrollaría para hacer de ella una realidad. Los postulados de la CIISE pusieron muchas cuestiones sobre la mesa que esperaban ser debatidas, particularmente en el seno de la ONU, dentro de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad. En 2001, la idea de que los Estados tienen la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos y que en casos en los que un Estado no pueda o no quiera asumirla, la comunidad internacional deberá hacerlo, no era más que la propuesta de una Comisión de expertos independientes auspiciada por unos cuantos Estados. Para hacer de esta idea una propuesta que se tomara en serio dentro del sistema internacional faltaba comenzar a discutir cómo hacer que todos los Estados la aceptaran y cómo operacionalizarla. No obstante, el retorno de la primacía de la seguridad a las agendas de los Estados, particularmente Estados Unidos, aplazó este proceso y eclipsó la necesidad, incluso

³⁸ *Ibid.*, 106.

mayor en el contexto de la invasión a Irak, de discutir los postulados de *La responsabilidad de proteger*.

2005: LA CUMBRE DE LAS NACIONES UNIDAS

El encuentro mundial de líderes con motivo del sexagésimo aniversario de la ONU en 2005 constituyó una oportunidad inmejorable para el retorno de la responsabilidad de proteger a los debates y su ingreso definitivo, aunque aún accidentado, en la agenda de las Naciones Unidas y sus órganos principales. La idea de que los Estados tienen la responsabilidad fundamental de proteger a sus ciudadanos y que la comunidad internacional debe auxiliar a los que no quieren o no puedan cumplir con esta responsabilidad se plasmó en el Documento Final de este encuentro de alto nivel. No obstante, en el proceso de negociación del escrito hubo cambios significativos a los postulados originales de la CIISE, resultado del contexto internacional, desarrollos regionales e institucionales y la actuación de figuras claves en el escenario. Los párrafos 138 y 139 se aprobaron en los siguientes términos:

138. Cada estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana.

139. La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido el Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos la necesidad de que la Asamblea

General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos la intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos.³⁹

La primera década del siglo XXI regaló un panorama internacional completamente diferente al de su antecesora, en el que la seguridad nacional y el terrorismo ocupaban las principales agendas internacionales. Sin embargo los horrores de la década de los noventa, la indiferencia ante el sufrimiento humano en diversos lugares y la incapacidad de reaccionar en tiempo ante graves crisis seguían presentes, latentes en los discursos de algunos Estados, de algunas instituciones y de algunos individuos. La literatura señala cuatro desarrollos fundamentales, en los ámbitos nacional, regional e institucional que permitieron el avance de la responsabilidad de proteger y su inserción en la agenda de la Cumbre de 2005. Otro factor determinante fue el trabajo realizado por el gobierno de Canadá y algunos comisionados de la CIISE para promover, incluso “vender”, el concepto en la comunidad internacional.

En primer lugar, en un afán de congruencia institucional por parte de las Naciones Unidas, y en opinión de algunos con base en un sentimiento de culpa derivado de su actuación como Director de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz durante el genocidio en Ruanda, Kofi Annan utilizó una variedad de recursos a su alcance para impulsar la reforma de la ONU, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la agenda de la seguridad humana en la que incluía la responsabilidad de proteger. En 2003, el Secretario General encomendó al Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Retos y Cambio “analizar las amenazas

³⁹ Asamblea General de la ONU, *Documento final de la Cumbre Mundial de 2005*, A/RES/60/1, 16 de septiembre de 2005, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/63/PDF/N0548763.pdf?OpenElement>

actuales a la paz y seguridad internacionales, evaluar la manera en que las políticas e instituciones existentes han respondido a ellas, y sugerir nuevas formas de fortalecer a las Naciones Unidas a fin de desarrollar un sistema de seguridad colectiva para el siglo XXI.”⁴⁰

El gobierno de Canadá recomendó a los integrantes de este panel que, en el cumplimiento de su mandato, consideraran los hallazgos y recomendaciones de la CIISE en *La responsabilidad de proteger*.⁴¹

Los dieciséis integrantes de este panel, provenientes en su mayoría de países en vías de desarrollo⁴², publicaron en diciembre de 2004 su reporte *Un mundo más seguro: una responsabilidad compartida* en el que se estableció “la interconexión entre las amenazas a la paz y seguridad internacionales, así como la vulnerabilidad mutua entre los fuertes y los débiles.”⁴³

Los integrantes de este panel endosaron la responsabilidad internacional de proteger cuando se presenten casos de genocidio, asesinatos a gran escala, limpieza étnica y otras violaciones al derecho internacional humanitario que los Estados soberanos involucrados no puedan o no quieran prevenir. Asimismo, el texto autorizó al Consejo de Seguridad a actuar en estos casos, utilizando la intervención militar como último recurso.⁴⁴

Además de aceptar la noción de la responsabilidad de proteger, los panelistas definieron los criterios mínimos a considerar al momento de proponer una intervención militar, los cuales se alinean en buena medida con las condiciones establecidas por la CIISE en 2001: seriedad de la amenaza, intención adecuada, último recurso, uso de medios

⁴⁰ High Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A more Secure World: our Shared Responsibility* (Nueva York: United Nations, 2004), vii; disponible en: <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>

⁴¹ “Canadian Non-Paper on the Responsibility to Protect and the Evolution of the United Nation’s Peace and Security Mandate: Submission to the High Level Panel on Threats, Challenges and Change”, http://www.responsibilitytoprotect.org/files/Canada_NonPaper_R2P.pdf

⁴² Evans, *The Responsibility to Protect*, 45. Los integrantes del Panel son: Anand Panyarachum (Tailandia), Robert Badinter (Francia), João Clemente Baena Soares (Brasil), Gro Harlem Brundtland (Noruega), David Hannay (Reino Unido), Mary Chinery-Hesse (Ghana), Gareth Evans (Australia), Enrique Iglesias (Uruguay), Amre Moussa (Egipto), Satish Nambiar (India), Sadako Ogata (Japón), Yevgeny Primakov (Rusia), Qian Qichen (China), Nafis Sadiq (Pakistán), Salim Ahmed Salim (Tanzania) y Brent Scowcroft (Estados Unidos).

⁴³ High-level Panel, *A More Secure World*, xii.

⁴⁴ High-level Panel, *A More Secure World*, §203.

proporcionales y previsión de las consecuencias.⁴⁵ Sin embargo, la responsabilidad de proteger como componente de la seguridad internacional no sólo apareció en el reporte en el capítulo referente al uso de la fuerza. En el primer capítulo, referente a la seguridad colectiva, se afirma que “no es posible suponer que todos los Estados siempre estarán dispuestos o serán capaces de asumir la responsabilidad de proteger a sus poblaciones.”⁴⁶ Asimismo, el panel adoptó la concepción de la soberanía como responsabilidad, agregando que la comunidad internacional debe retomar una parte de ésta para proveer la protección necesaria a los ciudadanos.⁴⁷ Finalmente, el reporte dedica un capítulo entero a la prevención mediante acciones colectivas en materia económica, política y de desarrollo así como el establecimiento de mecanismos de alerta temprana en el mismo sentido a lo propuesto en *La responsabilidad de proteger*.

Posteriormente, en *Un concepto más amplio de libertad*, reporte que contenía sus propuestas para una reforma integral de la ONU que la insertara en el siglo XXI, Annan adoptó las recomendaciones del Panel de Alto Nivel en lo relativo a la seguridad colectiva y la responsabilidad de proteger. El Secretario General de la ONU enfatizó la interrelación entre seguridad, desarrollo y respeto por los derechos humanos, afirmando que no es posible tener uno sin los otros.⁴⁸ Asimismo, el reporte urgió a los Estados a adoptar y asumir la responsabilidad de proteger y actuar en concordancia;⁴⁹ esta responsabilidad, aclaró, reside principalmente en los Estados, cuya “principal *raison d’être* y deber es proteger a su población”:

⁴⁵ High-level Panel, *A More Secure World*, §207.

⁴⁶ High-level Panel, *A More Secure World*, 1.

⁴⁷ High-level Panel, *A More Secure World*, §29.

⁴⁸ Kofi Annan, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All* (United Nations, 2005),

§17: disponible en: [http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement)

⁴⁹ *Ibid.*, §135.

Pero si las autoridades nacionales no quieren o no pueden proteger a sus ciudadanos, entonces la responsabilidad de utilizar métodos diplomáticos y humanitarios, entre otros, para proteger los derechos humanos y el bienestar de la población civil recae en la comunidad internacional. Cuando estos métodos resulten insuficientes, el Consejo de Seguridad puede decidir actuar en el marco de la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo la imposición de acciones por la fuerza.⁵⁰

Un aspecto importante que hay que destacar del reporte de Kofi Annan fue la mención de la responsabilidad de proteger en dos secciones diferentes: mientras que incluyó el llamado a actuar con base en la responsabilidad de proteger en el apartado referente al respeto a las leyes, los criterios para implementar una acción militar se incluyeron bajo el título de “Uso de la fuerza”. Esto constituye un cambio significativo en relación con el enfoque adoptado por el Panel de Alto Nivel, en cuyo reporte se incluyó a la responsabilidad de proteger en el capítulo de “Seguridad colectiva y uso de la fuerza”. En opinión de Alex J. Bellamy, la separación hecha por Annan responde al interés de “reforzar la idea de que la responsabilidad de proteger no implica solamente el uso de la fuerza... subrayando un principio moral más alto y distanciando el concepto de la ‘intervención humanitaria’.”⁵¹

La noción y los lineamientos de la responsabilidad de proteger que se plantean en los reportes del Panel de Alto Nivel y del Secretario General, aunque mantienen la esencia, difieren en aspectos fundamentales en relación con lo propuesto por la CIISE en 2001. Los principales cambios introducidos y que determinarían el curso de las negociaciones rumbo a la Cumbre de septiembre de 2005 se relacionan principalmente con los criterios de la causa justa y la autoridad correcta. En primer lugar, a las condiciones de asesinatos masivos y limpieza étnica, se agregó la de violaciones serias al derecho internacional humanitario; asimismo se enfatizó que estas condiciones deberían ser inminentes y no sólo posibles.

En segundo lugar, ambos documentos señalaron al Consejo de Seguridad como la única autoridad facultada para autorizar acciones por la fuerza y de carácter militar bajo el

⁵⁰ *Ibid.*, §135.

⁵¹ Bellamy, *Responsibility to Protect*, 76.

Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Además, se eliminó la propuesta del código de conducta para los miembros permanentes que limitaba el uso del veto en casos en los que hubiera consenso y los intereses particulares de estos países no estuvieran directamente afectados. Sobre este último punto, el Panel de Alto Nivel se limitó a proponer que los Estados deberían explicar públicamente sus razones para vetar una acción en el marco de la responsabilidad de proteger dentro del Consejo de Seguridad.⁵² Uno de los principales señalamientos del reporte en cuanto al papel de este órgano fue afirmar que “no se trata de encontrar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad, sino hacer que éste trabaje mejor que en el pasado.”⁵³

Vale la pena profundizar un poco en los cambios introducidos en relación con el papel del Consejo de Seguridad y los miembros permanentes. La CIISE había señalado a este órgano de la ONU como el ideal y principal para autorizar una intervención militar en caso de que fuera necesario llegar a este extremo; sin embargo, reconociendo la parálisis de este organismo en algunas situaciones debido a posturas divergentes entre sus miembros, la Comisión aceptó la posibilidad de que fueran la Asamblea General u organizaciones regionales las que autorizaran o legitimaran una acción de este tipo. El retorno a la exclusividad del Consejo de Seguridad como una autoridad legítima en este aspecto no es una completa innovación por parte del Panel de Alto Nivel. Como respuesta a las principales reacciones en contra de la responsabilidad de proteger, representantes del gobierno de Canadá ya habían adoptado esta postura como un recurso para facilitar la aceptación del nuevo concepto y la inclusión del mismo en el reporte del Panel y, posteriormente, en el

⁵² High Level Panel, *A More Secure World*, §257.

⁵³ *Ibid.*, §198.

Documento Final de la Cumbre de Líderes.⁵⁴ Asimismo, las respuestas negativas a la idea de condicionar la política exterior y las decisiones de los Estados, incluyendo el código de conducta sobre el veto, debilitaron este argumento. Ambos factores, en conjunto, aligeraron las propuestas originales de la CIISE, pero posibilitaron su introducción en las negociaciones. Para algunos, este intercambio fue desastroso y significó el retorno a las condiciones imperantes en la década de los noventa; para otros, el intercambio se justifica en términos de avanzar en la aceptación del nuevo concepto.⁵⁵

Un tercer acontecimiento relevante para el avance de la responsabilidad de proteger en el sistema internacional fue la sustitución de la Organización de la Unidad Africana por la Unión Africana en 2003 y la evolución de los países de esta región en torno a este concepto. El artículo 4(h) de la Carta de la Unión Africana establece “el derecho de la Unión a intervenir en un Estado miembro en cumplimiento de una decisión de la Asamblea respecto a circunstancias graves como crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad.”⁵⁶ La adopción de este artículo refleja un renovado interés de la región por resolver sus propios asuntos, así como la transición de un enfoque de no-interferencia a uno de no-indiferencia.⁵⁷ África ha sido históricamente gravemente afectada por conflictos internos, crisis humanitarias y graves violaciones a los derechos humanos de las poblaciones civiles. Aunque la responsabilidad de proteger nunca ha pretendido tener un claro destinatario, es innegable que el continente africano es uno de los principales focos de situaciones que requerirían la operacionalización de las responsabilidades de prevenir, reaccionar y reconstruir. Que los Estados de la Unión Africana hayan adoptado la posibilidad

⁵⁴ Alex J. Bellamy, “Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit”, *Ethics and International Affairs* 2, n. 2 (verano 2006): 155.

⁵⁵ Ver las posturas de los Estados miembros de la ONU en Anexo 1.

⁵⁶ *Constitutive Act of the African Union* (Lomé, Togo, 11 de julio de 2000): disponible en http://www.africa-union.org/About_AU/Constitutive_Act.htm

⁵⁷ Evans, *The Responsibility to Protect*, 44.

de la intervención en situaciones graves, con supuestos que van en la misma línea que las propuestas por la CIISE, significó un importante avance para la responsabilidad de proteger.

La culminación de este proceso fue el Consenso de Ezulwini de marzo de 2005. Reunido con el propósito de definir su posición sobre la reforma de la ONU, el Consejo Ejecutivo de la Unión Africana refrendó los criterios propuestos por el Panel de Alto Nivel, pero aclaró que aunque el Consejo de Seguridad debía aprobar las intervenciones llevadas a cabo por la Unión, “en ciertas circunstancias, esta aprobación podía otorgarse *post facto*.”⁵⁸ En este sentido, la Unión Africana refrendó la noción de la responsabilidad de la comunidad internacional de proteger, incluso ante una parálisis y falta de eficiencia del Consejo de Seguridad frente a una emergencia. Sin embargo, el documento emanado de este encuentro aclaró que la responsabilidad de proteger no debería usarse como “un pretexto para socavar la soberanía, la independencia o la integridad territorial de los Estados;”⁵⁹ y posteriormente insistió en que el uso de la fuerza sólo puede autorizarse acatando escrupulosamente lo establecido en el Artículo 51 de la Carta de la ONU y el Artículo 4(h) de la Carta de la UA.⁶⁰ No obstante, Alex J. Bellamy aclara que esta postura debe entenderse como “una insistencia en que, incluso cuando los organismos regionales *pueden* decidir intervenir... las consideraciones regionales deben tener prevalencia sobre las globales en estas decisiones.”⁶¹

Finalmente, en el ámbito de la política nacional, las discusiones en el Congreso de Estados Unidos sobre su relación y contribución con la ONU llevaron también a evaluar y modificar su postura sobre la responsabilidad de proteger. Así como hicieron los Estados de la Unión Africana, Estados Unidos también desarrolló un proceso interno para definir sus posicionamientos frente a la Cumbre de 2005 y los temas que se tratarían en ella. En el

⁵⁸ Consejo Ejecutivo de la Unión Africana, *The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations. The Ezulwini Consensus* (Adis Ababa, 7-8 de marzo de 2005), sección B(i).

⁵⁹ *Ibid.*, sección B(i).

⁶⁰ *Ibid.*, sección B(ii).

⁶¹ Bellamy, “Whither the Responsibility to Protect?” 80.

marco de un acalorado debate en el Congreso en torno a la iniciativa Hyde,⁶² cuyo avance sería imparable en caso de un fracaso rotundo de la Cumbre de 2005, el *US Institute for Peace* convocó a un grupo de expertos encabezados por George Mitchell y Newt Gingrich para analizar la relación entre la propuesta de reforma de Annan y los intereses estadounidenses. El reporte de este grupo contribuyó a que el gobierno estadounidense se comprometiera con la idea de la responsabilidad de proteger.⁶³ En los postulados de *American Interests and UN Reform* se destaca la posibilidad de emprender intervenciones militares sin autorización del Consejo de Seguridad, enfatizando que pueden llevarse a cabo por Estados de manera individual o colectiva.⁶⁴ Este último punto, claramente, va en contra de los consensos internacionales en torno al requisito imprescindible de la autorización del Consejo de Seguridad (incluso *post facto*), sin embargo permitió alinear la responsabilidad de proteger con los intereses y prioridades estadounidenses, facilitando su aceptación dentro del gobierno.

Las discusiones y conclusiones de estos cuatro documentos, junto con el cabildeo realizado por el gobierno de Canadá en diversos foros, delinearón las negociaciones del Documento Final en lo referente a la responsabilidad de proteger. Lo que muchos habían esperado que fuera un proceso relativamente fluido y que concluiría en tiempo, resultó en un ir y venir de argumentos y contra-argumentos, cambios de postura e imposiciones de nuevas condicionantes que con mucho trabajo logró concluir a última hora antes de la Cumbre. Hubo momentos, incluso, en que pareció que todos los esfuerzos serían en vano y la Cumbre

⁶² Esta iniciativa fue una propuesta del presidente del Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes en Estados Unidos, Henry J. Hyde. La propuesta consiste en condicionar el presupuesto otorgado por Estados Unidos a la ONU y reducirlo a la mitad a menos que se avanzara en la reforma de esta organización y se observaran resultados concretos en los trabajos de sus organismos principales. Ver Committee of International Relations, U.S. House of Representatives, “Challenges and Prospects for UN Reform,” consultado el 20 de agosto de 2011, <http://democrats.foreignaffairs.house.gov/archives/109/news031405.htm>

⁶³ Bellamy, *Responsibility to Protect*, 163.

⁶⁴ Task Force on the United Nations, *American Interests and UN Reform* (Washington D.C.: United States Institute of Peace, 2005), 7.

sería un fracaso en todos los sentidos. En la literatura hay suficientes y detallados recuentos de este proceso de negociación que, por cuestiones de espacio, me es imposible detallar aquí. Baste con concentrarme en los principales puntos de conflicto y las posturas esgrimidas por actores claves en este proceso: la manera en que la comunidad internacional debe asumir la responsabilidad de proteger, el papel del Consejo de Seguridad y el establecimiento de criterios para una intervención militar.

Uno de los primeros puntos de conflicto se refirió al momento justo y los términos en que la comunidad internacional debería asumir la responsabilidad de proteger a los ciudadanos de un Estado. Ni siquiera en el reporte de la CIISE se había explicado claramente este aspecto. Efectivamente, *La responsabilidad de proteger* establece que la comunidad internacional debe actuar cuando un Estado no pueda o no quiera proteger a sus ciudadanos, señalando que las únicas circunstancias que justificarían una intervención militar serían pérdida de vida a gran escala y limpieza étnica, real o posible. No obstante, en opinión de muchos representantes en Nueva York, aún quedaban muchos vacíos en esta cuestión. Los criterios para definir en qué momento se puede afirmar que un Estado ha perdido su capacidad, o renunciado a la responsabilidad, de proteger a sus ciudadanos no se han acordado aún y menos quién debe juzgar en este sentido. Por otro lado, no quedaba claro en qué términos y bajo qué condiciones la comunidad internacional debería asumir esta responsabilidad.

En términos legales, un Estado está obligado a velar por los derechos y el bienestar de sus ciudadanos; los avances recientes en el derecho internacional humanitario y, principalmente, el establecimiento de la Corte Penal Internacional atestiguan la evolución de este principio y el que haya la posibilidad de señalar culpables y consecuencias cuando se falte a él. Sin embargo, cuando se trata de la comunidad internacional, bajo la autorización del

Consejo de Seguridad o sin ella, muchas son las cuestiones que quedan aún por resolver. El representante de Estados Unidos ante la ONU en el periodo de negociación del Documento Final afirmó que “la responsabilidad de otros Estados de la comunidad internacional no es la misma que la del Estado en cuestión, y que por tanto deben evitarse formulaciones que sugieran que la responsabilidad que heredan otros Estados es la misma que la que tiene éste.”⁶⁵ En particular, queda la interrogante sobre los recursos disponibles para presionar o sancionar a aquellos Estados que, incluso ante una inminente crisis humanitaria, se nieguen a asumir su responsabilidad e intervenir si es necesario.

En segundo lugar, el papel que debería desempeñar el Consejo de Seguridad seguía siendo cuestión de desacuerdos, una constante desde la publicación del reporte de la CIISE. El debate sobre su exclusividad, su primacía o la posibilidad de compartir la legítima autoridad de avalar una intervención, especialmente militar, no es sólo reflejo de las expectativas y fracasos de la década de los noventa, sino que muestra auténticas preocupaciones sobre las asimetrías de poder y la divergencia de intereses y prioridades en temas de política internacional. Con los antecedentes de Kosovo e Irak, Estados Unidos y Reino Unido rechazaron la exclusividad del Consejo de Seguridad para autorizar intervenciones y defendieron la posibilidad de intervenciones unilaterales o llevadas a cabo por coaliciones de Estados. Por su parte, Rusia y China insistieron en que sólo el Consejo debería reconocerse como autoridad legítima para utilizar la fuerza dentro de las fronteras de un Estado. A esta postura se sumaron Estados pertenecientes al Grupo de los 77 y al Movimiento de los No Alineados, con India a la cabeza. El argumento principal de estos países era la preocupación de que al eliminar el requisito de la autorización por el Consejo de

⁶⁵ “Carta del Representante de Estados Unidos ante la ONU, John R. Bolton, al Presidente de la Asamblea General, Jean Ping,” consultado el 17 de agosto de 2011. [http://www.responsibilitytoprotect.org/files/US_Boltonletter_R2P_30Aug05\[1\].pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/files/US_Boltonletter_R2P_30Aug05[1].pdf)

Seguridad los Estados occidentales podrían llevar a cabo intervenciones militares para defender sus intereses particulares y no necesariamente con legítimas motivaciones de protección humana.

En tercer lugar, tanto algunos Estados con posturas más amigables a la responsabilidad de proteger, como otros que aún rechazaban su inclusión en el Documento Final, argumentaron en contra del establecimiento de criterios específicos para el lanzamiento de una intervención militar. Estados Unidos, por ejemplo, rechazaba la propuesta de verse limitado por criterios estrictos en su actuar internacional u orillado a emprender acciones a las que se negaba,⁶⁶ tal como había expresado desde mayo de 2002 en el retiro anual del Consejo de Seguridad.⁶⁷ Por otro lado, los países en vías desarrollo, así como China, Rusia e India argüían que esta lista de criterios resultaría muy permisiva para intervenciones de países de occidente en sus asuntos internos. En este aspecto, ambas posturas preferían la adopción de un análisis caso por caso para decidir el momento para actuar, la forma en que debería hacerse y los recursos que deberían utilizarse. La idea de establecer lineamientos claros, por el contrario, pretendía dificultar el abuso de argumentos humanitarios y que fuera más sencillo evidenciar a quienes pretendieran invocarlos injustificadamente.

El multilateralismo ha dejado claro en repetidas ocasiones que el consenso significa acordar en el más mínimo común denominador y que intentar ir un paso más adelante puede significar perderlo todo. El Documento Final de la Cumbre de las Naciones Unidas de 2005 se limitó a aceptar que los Estados tienen la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos del genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa la humanidad y limpieza étnica; que la

⁶⁶ Wheeler, "A Victory for Common Humanity?", 7.

⁶⁷ "Estados Unidos rechazaba la idea de establecer criterios rectores para el proceso de toma de decisiones con el argumento de que no se ataría en formas que pudieran limitar su derecho a decidir cuándo y dónde utilizar la fuerza." Bellamy, *Responsibility to Protect*, 67.

comunidad internacional debe motivar y ayudar a los Estados a ejercer esta responsabilidad; que la comunidad internacional, también, tiene la responsabilidad de usar medios pacíficos para proteger a las poblaciones de estos crímenes atroces en el marco de los Capítulos VI y VIII de la Carta de la ONU; y que, con base en un análisis de caso por caso y en el marco del artículo VII de la Carta, los Estados firmantes están “listos para emprender una acción colectiva, de manera oportuna y decisiva, en el Consejo de Seguridad,” cuando un Estado haya fallado manifiestamente en la protección de sus ciudadanos.⁶⁸ Cabe destacar que los párrafos específicamente vinculados a la responsabilidad de proteger no se incluyeron en la sección referente al uso de la fuerza en el sistema internacional, sino bajo el encabezado de derechos humanos y respeto a la ley. Esto responde a la intención de disociar “responsabilidad de proteger” e “intervención humanitaria”, enfatizando que la primera comprende muchos más aspectos que la mera cuestión militar, tal como hiciera Annan en su reporte de 2005.

Lo establecido en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre de 2005 no puede evaluarse en términos de blanco y negro, éxito o fracaso. Por el contrario, el análisis de los resultados comprende una variedad de matices con aspectos que resultaron más favorables que otros. No es posible argumentar que lo acordado en este foro fue un tajante paso hacia atrás en los debates de la responsabilidad de los Estados de proteger a sus ciudadanos, convirtiéndolo en un concepto inoperante;⁶⁹ ni tampoco afirmar, como muchos, que fue un éxito indiscutible y digno de la más grande celebración. Ambas posturas tienen

⁶⁸ En versiones previas del Documento Final se hablaba de “la responsabilidad compartida de la comunidad internacional para emprender acciones colectivas” en casos en los que “las autoridades nacionales no quieran o no puedan proteger a sus poblaciones”. En algunas versiones incluso se integró un párrafo referente al código de conducta de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad en lo tocante al uso del veto en casos de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa la humanidad. Ver Anexo 2.

⁶⁹ Michael Byers, “High Ground Lost on UN’s Responsibility to Protect”, *Winnipeg Free Press*, 18 de septiembre de 2005, B3 citado en Bellamy, “Whither Responsibility to Protect?” 146-147.

algo de cierto. Por un lado, efectivamente, el retorno a la exclusividad del Consejo de Seguridad para autorizar una intervención con fines de protección humana resulta mucho más estrecho que lo establecido por la CIISE en relación con la posibilidad de recurrir a la Asamblea General o a organizaciones regionales. Lo mismo ocurre con el nada desdeñable matiz en cuanto a la disposición a actuar de manera colectiva que se asentó en el Documento, contra la responsabilidad compartida de hacerlo que proponía la CIISE y los reportes del Panel de Alto Nivel y de Kofi Annan.

Sin embargo hay que considerar que la responsabilidad de proteger estuvo a punto de desecharse por completo del Documento Final debido a la falta de consenso y a las posturas particulares de algunos Estados. Al final, más de 190 Estados reafirmaron su responsabilidad fundamental de proteger a sus ciudadanos y aceptaron la necesidad de cooperar entre ellos para auxiliar a aquellos que encuentren dificultades para ejercerla a plenitud. Los Estados, además, se declararon dispuestos a actuar colectivamente en casos de crímenes atroces y, aunque se señala al Consejo de Seguridad como el órgano mediante el cual debe llevarse esta acción, un análisis más detallado del Documento Final permite hallar huecos en este argumento. Los párrafos 77 a 80, referentes al uso de la fuerza en el sistema internacional, fuera del marco de la responsabilidad de proteger, “dejan abierta la posibilidad de una intervención sin autorización”⁷⁰ siempre que sus objetivos sean consistentes con lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas. Ésta es una línea de argumentación que ya había sido discutida en la década de los noventa y que, muy probablemente, se pueda retomar para justificar intervenciones con fines de protección humana sin autorización del Consejo de Seguridad en un futuro.

⁷⁰ Bellamy, *Responsibility to Protect*, 2009, 91.

El mayor logro de la Cumbre de 2005 fue el reconocimiento de la responsabilidad de los Estados de proteger a sus ciudadanos y el anclaje de este término en el lenguaje internacional. Nicholas Wheeler comenta que de haber existido este reconocimiento en 1994 se hubieran podido evitar las tragedias en Ruanda y Srebrenica,⁷¹ aunque esta postura es discutible, como se verá en los capítulos siguientes. Si tenemos en cuenta que la noción de la responsabilidad de proteger, en primer lugar del Estado y posteriormente de la comunidad internacional, surgió en esos términos en 2001, es realmente sorprendente su rápido avance en las discusiones globales. Pocos conceptos de tal magnitud (si no es que éste es el primero) han logrado un consenso en tan sólo cuatro años. Tal vez los postulados y las especificidades de la responsabilidad de proteger cambiaron significativamente de lo establecido por la CIISE en 2001 a lo acordado finalmente en 2005; no obstante la idea esencial, la más básica premisa —que los Estados tienen la responsabilidad de proteger a los individuos— fue aceptada y firmada por los jefes de los Estados miembros de la ONU. Las bases quedaron sentadas en 2005 y es sobre ellas que debía continuar el debate e intentar llenar los huecos que, en aras de lograr el consenso, se dejaron pendientes durante las negociaciones de ese año. El Documento Final estableció un compromiso que, aunque retórico, busca poner en aprietos a los Estados cuando decidan evadir su responsabilidad de proteger a los individuos.

⁷¹ Wheeler, “A Victory for Common Humanity?” 2.

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER:

¿DERECHO INTERNACIONAL O HERRAMIENTA POLÍTICA?

La noción de la responsabilidad de proteger, desde su surgimiento en 2001 hasta el día de hoy, es compleja, en el mejor de los casos, y sumamente ambigua si se hace un análisis más detallado. Basta abrir unos cuantos libros, artículos académicos o documentos oficiales que traten el tema para constatar la variedad de nombres y características que se le atribuyen. Para algunos, la responsabilidad de proteger es un principio del sistema internacional;¹ para otros es una norma emergente o en desarrollo;² hay quienes la consideran un concepto o una doctrina,³ algunos que la ven como un compromiso político,⁴ y también quienes la relacionan

¹ “...la creciente práctica de los Estados y organizaciones regionales, así como los precedentes del Consejo de Seguridad, sugieren un principio rector emergente—que en la opinión de la Comisión sería apropiado denominar como responsabilidad de proteger.” International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001), §2.24. “Después de mucho cabildeo por parte de la Delegación canadiense, el término responsabilidad de proteger se incluyó como un principio que debe guiar la respuesta de la ONU a situaciones de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.” Taylor Owen, “The Uncertain Future of Human Security in the UN” en *Rethinking Human Security*, eds. Moufida Goucha y John Crowley (París: Wiley-Blackwell – UNESCO, 2008), 120. “El principio de la responsabilidad de proteger ha alcanzado, en un periodo significativamente corto de tiempo, una presencia retórica en la política y el derecho internacionales...” David Scheffer, “Atrocity Crimes Framing the Responsibility to Protect”, *CASE W. RES. J. INT’L L.* 40, n. 111 (2007-2008): 111. “La responsabilidad de proteger es un principio universal, aplicable en todas partes, en todo momento.” Edward C. Luck, “The Responsibility to Protect: Growing Pains or Early Promise?” *Ethics & International Affairs* 4, n. 24 (2010): 353.

² “Aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger...” High Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A more Secure World: our Shared Responsibility* (United Nations, 2004), §203: disponible en: <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>; en su reporte Kofi Annan declaró concordar “completamente con ese punto de vista.” Kofi Annan, A/59/2005, *Un concepto más amplio de la libertad* (Organización de las Naciones Unidas, 2005), §135: disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/81/PDF/N0527081.pdf?OpenElement> “La agenda de Annan incluía... una nueva norma, la responsabilidad de proteger, para legalizar la intervención humanitaria.” (Stephén John Stedman, “UN Transformation in an Era of Soft Balancing”, *International Affairs* 83, n. 5, (2007): 933.

³ “La responsabilidad de proteger es una doctrina de prevención.” Sheri Rosenberg, “Responsibility to Protect: A Framework for Prevention” en *The Responsibility to Protect and International Law*, eds. Alex J. Bellamy, Sara E. Davies y Luke Glanville (La Haya: Martinus Nijhoff, 2010), 158. “La articulación del concepto de la responsabilidad de proteger es un logro significativo.” Carsten Stahn, “Responsibility to Protect: Political Rethoric or Emerging Legal Norm?” *The American Journal of International Law* 101, n. 1 (2007): 100.

⁴ “La responsabilidad de proteger se entiende mejor como un compromiso político para reaccionar con base en creencias morales compartidas...” Alex J. Bellamy y Ruben Reike, “The Responsibility to Protect and International Law” en *The Responsibility to Protect and International Law*, eds. Alex J. Bellamy, Sara E. Davies y Luke Glanville (La Haya: Martinus Nijhoff, 2010), 83. “...la responsabilidad de proteger fue inicialmente concebida—y aún se le presenta frecuentemente—como una guía para los tomadores de decisiones al

con la intervención humanitaria, sea como una redefinición de la misma o algo muy parecido a ella.⁵

La razón de esta multiplicidad de caracterizaciones es la ambigüedad con la que se ha definido este concepto y la manera en que se le ha tratado en el debate internacional, particularmente a partir de su inclusión en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005.⁶ Esto constituye una fortaleza y una debilidad a la vez, pues si bien ha dificultado establecer claramente los alcances y límites de la responsabilidad de proteger, también fue la razón de que obtuviera el consenso necesario en la Asamblea General de la ONU. En palabras de Carsten Stahn, un análisis de los principales documentos que han desarrollado este concepto⁷ permite una interpretación múltiple que se puede adaptar a diversos contextos e intereses de variados actores.⁸

No obstante esta ambigüedad y su relativa utilidad en el avance de la responsabilidad de proteger en el sistema internacional, cada una de las interpretaciones y categorizaciones que se le han atribuido tiene diferentes implicaciones en cuanto a sus alcances y relación con la política internacional y el actuar de los Estados en las situaciones a las que se puede aplicar. Hablar de una norma o un principio internacional, coloca a la responsabilidad de proteger en el ámbito del derecho internacional. Por otro lado, concebirla como una herramienta política

momento de decidir si responder o no ante genocidios y atrocidades masivas...” Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect* (Cambridge: Polity Press, 2009), 3.

⁵ “[La responsabilidad de proteger] es un intento ingenioso de reformular la cuestión de la intervención humanitaria.” Adam Roberts, “The Use of Force” en *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, ed. David M. Malone (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004), 147.

⁶ José E. Álvarez, “The Schizophrenias of R2P” (Ponencia en la Conferencia de La Haya sobre Cuestiones Contemporáneas de Derecho Internacional: Jurisdicción Criminal 100 Años Después de la Conferencia de Paz de La Haya de 1907, La Haya, 30 de junio de 2007): disponible en: <http://www.asil.org/pdfs/r2pPanel.pdf>

⁷ El reporte de la CIISE *La responsabilidad de proteger* de 2001, el reporte del Panel de Alto Nivel *a More Secure World* de 2004, el reporte del Secretario General Kofi Annan *In Larger Freedom* de 2005, y el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005.

⁸ Stahn, “Responsibility to Protect”, 102.

a disposición de los Estados la mantiene en el ámbito político, con diferentes criterios de aplicación y consecuencias.

El objetivo de este capítulo es argumentar que la responsabilidad de proteger no es un mecanismo del derecho internacional y que la mejor forma de caracterizarla es como una herramienta de carácter político. Para ello, en los dos primeros apartados analizaré el desarrollo de la responsabilidad de proteger desde la Cumbre Mundial de 2005 hasta la actualidad. La manera en que la responsabilidad de proteger se ha presentado en el discurso internacional de los Estados y en los debates dentro de la ONU, particularmente la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, sustentan la afirmación de que la responsabilidad de proteger se ha mantenido en el ámbito de la política internacional y que los obstáculos para su cabal implementación están estrechamente relacionados a cuestiones de la voluntad política de los Estados.

En primer lugar, retomaré brevemente el proceso de negociación de los párrafos 138 y 139 del Documento Final y diversos análisis que se han hecho del mismo para demostrar que los Estados no buscaron crear un mecanismo legal ni jurídicamente vinculante durante dicho encuentro. La complejidad de las negociaciones, la diversidad de argumentos por parte de diferentes actores y la redacción final de los párrafos ilustran el carácter fundamentalmente político de este concepto y la reticencia de los Estados para establecer un código de conducta universalmente aplicable en cualquier contexto. Posteriormente analizaré el curso que ha tomado el debate a partir de que Ban Ki-moon retomara el tema en 2009 bajo el enfoque de “cuatro crímenes y tres pilares”. A pesar de un segundo silencio en torno a este tema después de la Cumbre de 2005, exceptuando algunas resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, la responsabilidad de proteger resurgió a partir del

reporte presentado por el Secretario General y su subsecuente discusión en el 63º periodo de sesiones de la Asamblea General.

En el tercer apartado de este capítulo tomaré como base las fuentes del derecho internacional establecidas en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y explicaré brevemente por qué la responsabilidad de proteger no es un tratado, una norma consuetudinaria o un principio general del derecho internacional. Asimismo, examinaré brevemente las implicaciones que tendría que la responsabilidad de proteger se constituyera en un mecanismo jurídicamente vinculante del derecho internacional. La responsabilidad de proteger, en todo caso, podría considerarse como un mecanismo de “ley suave” (*soft law*)⁹ del derecho internacional o como un concepto que podría relacionarse con las normas de *jus cogens* y/o las obligaciones *erga omnes*. Aunque también abordaré superficialmente estas cuestiones, cabe aclarar que la existencia, aplicabilidad y legitimidad de dichas normas resulta compleja, por lo que en este trabajo sólo considero el derecho internacional “duro”.

A lo largo de este capítulo pretendo demostrar que a pesar de sus ambigüedades y la diversidad de formas en las que se le ha caracterizado, la responsabilidad de proteger se ha mantenido en la agenda internacional y en algunos debates importantes de la política internacional. Asimismo, la responsabilidad de proteger, como sea que se le quiera ver, ha demostrado su relevancia como herramienta de respuesta a ciertas crisis dentro de algunos Estados en los últimos años. El análisis y los argumentos presentados en este capítulo servirán como base para el estudio de los casos del siguiente capítulo, a fin de demostrar la relevancia del concepto, las distintas formas en que se le ha utilizado y los obstáculos que aún debe superar.

⁹ Jennifer M. Welsh y Maria Banda, “International Law and the Responsibility to Protect: Clarifying or Expanding States’ Responsibilities?” en *The Responsibility to Protect and International Law*, eds. Alex J. Bellamy, Sara E. Davies y Luke Glanville (La Haya: Martinus Nijhoff, 2010), 120.

LOS PÁRRAFOS 138 Y 139: UN CONSENSO COMPLICADO

En el marco de la reforma de la ONU, la Cumbre Mundial de 2005 prometía mucho y logró poco. Dentro de los múltiples temas y cuestiones que buscaban un acuerdo durante este encuentro de líderes, pocas fueron las verdaderamente relevantes que alcanzaron un lugar en el Documento Final aprobado. Que la responsabilidad de proteger se haya incluido en este documento bajo un apartado específicamente destinado para ello es un logro en sí mismo; y para algunos el “único logro inequívoco durante septiembre de 2005.”¹⁰ Otros temas urgentes, como desarme y no proliferación, fueron abandonados debido a la falta de consenso.¹¹ En el capítulo anterior profundicé en algunas cuestiones fundamentales sobre el recorrido de la responsabilidad de proteger para lograr insertarse en la agenda de este encuentro y aparecer en el documento resultante, particularmente las modificaciones con respecto a la propuesta original de la CIISE en 2001. En este apartado analizaré sólo algunos aspectos específicos que muestran el carácter político de los debates y de las implicaciones que los negociadores preveían sobre la inclusión de este concepto, no sólo en fondo, sino en forma.

Poco antes del arribo de los Jefes de Estado y de Gobierno a Nueva York, el borrador del Documento Final contenía aún 150 elementos en corchetes¹² y parecía difícil lograr un acuerdo en tiempo. A pesar de una diversidad de razones para ello, representantes de países con diferentes grados de desarrollo o “relevancia” en el sistema internacional—si se

¹⁰ Thomas G. Weiss, “R2P After 9/11 and the World Summit”, *Wisconsin International Law Journal* 24, n. 3 (2006): 745.

¹¹ Edward C. Luck, “Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect” en *The Responsibility to Protect and International Law*, eds. Alex J. Bellamy, Sara E. Davies y Luke Glanville (La Haya: Martinus Nijhoff, 2010), 21.

¹² Ekkehard Strauss, “A Bird in the Hand is Worth Two in the Bush—On the Assumed Legal Nature of the Responsibility to Protect” en *The Responsibility to Protect and International Law*, eds. Alex J. Bellamy, Sara E. Davies y Luke Glanville (La Haya: Martinus Nijhoff, 2010), 31. En las negociaciones de los comunicados o documentos finales de una reunión internacional se mantienen entre corchetes las frases en las que aún no hay consenso entre los negociadores, ya sea en el fondo de la cuestión o en la forma en que se ha expresado.

acepta la jerarquización de Estados que he planteado en los capítulos anteriores—pugnaban por flexibilizar el concepto de la responsabilidad de proteger y eliminar cualquier formulación que lo enmarcara en un esquema rígido de respuesta a situaciones de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad. Había incluso países como Rusia, India, Siria y Jamaica que se manifestaban en contra de incluir la responsabilidad de proteger en forma alguna.¹³ De esta manera, las guías de acción para una intervención militar, la propuesta de que los miembros permanentes se abstuvieran de usar el veto y las definiciones precisas sobre el momento en que un Estado ha faltado a su responsabilidad de proteger o la autoridad indicada para señalarlo se dejaron para posteriores debates.

En términos generales, los Estados aceptaron, clara y directamente, la premisa básica de la responsabilidad de proteger, es decir, que ésta reside principal y fundamentalmente en cada Estado y sus autoridades. Más complicado fue, sin embargo, encontrar un punto de acuerdo sobre la responsabilidad residual de la comunidad internacional en caso de que un Estado no pudiera o no quisiera atender este deber frente a sus ciudadanos. En este aspecto, los Estados no aceptaron claramente una responsabilidad, sino sólo una disponibilidad para actuar. El recién designado representante permanente de Estados Unidos ante la ONU, John Bolton, expresó sendas y severas reservas sobre diversos aspectos de la responsabilidad de proteger que buscaban plasmarse en el Documento Final, sobre todo en lo relativo a esta responsabilidad residual y el principio de complementariedad. En una carta dirigida a sus pares en Nueva York, el Embajador Bolton destacó que estas responsabilidades no pueden considerarse como equivalentes, con las mismas implicaciones en términos de política internacional ni con los mismos alcances legales.

[E]stamos de acuerdo en que el Estado tiene la responsabilidad de proteger a su población de dichas atrocidades, y en un sentido moral más general aceptamos

¹³ Ver Anexo 1.

que cuando no la asuma, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de actuar. Pero la responsabilidad de la comunidad internacional no es de la misma naturaleza que la del Estado y, por lo tanto, queremos evitar formulaciones que sugieran que otros Estados están heredando dicha responsabilidad.¹⁴

Más adelante, en el mismo documento, Bolton enfatiza la necesidad de evitar establecer generalizaciones que otorguen obligaciones de carácter legal a la ONU, a su Consejo de Seguridad, o a los Estados miembros de manera individual. Alternativamente, Bolton propone mantener un enfoque de caso por caso, en el que la reacción de cada uno de estos actores dependa de un análisis específico de las circunstancias, sin que ello implique negar la disposición a actuar.

[Q]uemos aclarar que la obligación/responsabilidad que discutimos *no es de carácter legal*... No aceptamos que las Naciones Unidas en su conjunto, el Consejo de Seguridad, o Estados individuales tengan una obligación de intervenir con base en el derecho internacional. Creemos que lo que la ONU haga en una situación particular debe depender de las circunstancias específicas.¹⁵

Aunque para algunos las reservas de Bolton y sus múltiples propuestas de cambios al borrador del Documento Final resultaron poco apreciables e incluso pusieron en peligro el avance logrado hasta el momento,¹⁶ ha de reconocerse que encontraron buena recepción entre otros y tuvieron importantes ecos, particularmente entre Estados con capacidades militares importantes.¹⁷ Mientras que Estados Unidos defendía su libertad de actuar en el sistema internacional conforme a sus preferencias e intereses en cada contexto particular, algunos Estados menos poderosos, particularmente los pertenecientes al Movimiento de los No Alineados, apoyaban estas modificaciones como un mecanismo para limitar las posibles actuaciones futuras que Estados más fuertes pudieran emprender en sus asuntos internos. Tal como argumenta Edward Luck, ambos lados del debate estaban defendiendo su

¹⁴ Carta del Representante Permanente de Estados Unidos de América ante la Organización de las Naciones Unidas, Embajador John Bolton, 30 de agosto de 2005, [http://responsibilitytoprotect.org/files/US_Boltonletter_R2P_30Aug05\[1\].pdf](http://responsibilitytoprotect.org/files/US_Boltonletter_R2P_30Aug05[1].pdf)

¹⁵ Carta del Emb. John Bolton [énfasis añadido].

¹⁶ Gareth Evans, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocities Once and For All* (Nueva York: Brookings Institution Press, 2008), 47.

¹⁷ Luck, "Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect", 22.

soberanía nacional, aunque en dos acepciones diferentes de este concepto. Mientras que para unos se trata de su soberanía territorial y la necesidad de asegurar sus fronteras frente a intervenciones extranjeras; para otros se trata de su soberanía internacional en términos de decidir su conducta en la comunidad de Estados y tomar sin limitantes las decisiones de política exterior que consideren más adecuadas en un momento dado.¹⁸

En este sentido, los debates en cuanto a la clasificación de la responsabilidad de los Estados y de la comunidad internacional frente a situaciones de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad, no se centraron en cuestiones legales sobre los lineamientos para una acción internacional, particularmente una intervención militar, sea que ya estén establecidos en mecanismos internacionales jurídicamente vinculantes o que aún no cuenten con esta codificación. Por el contrario, los argumentos se concentraron en aspectos políticos sobre el respeto a la soberanía y la capacidad de cada Estado de decidir libremente su actuar internacional. En el marco de un concepto tan universalista y liberal como la responsabilidad de proteger, que los principales cuestionamientos se relacionen con la soberanía y la autonomía nacional no hace más que reflejar la relevancia de la *realpolitik* en el sistema internacional.

Por otro lado, la insistencia en mantener un enfoque de caso por caso al momento de definir una respuesta internacional, por medio de la ONU o en colaboración con organizaciones regionales relevantes, demuestra nuevamente la importancia de la autonomía y el interés de los Estados en ser libres de reaccionar según les parezca. Así, lo escrito por Simon Chesterman en 2001,¹⁹ incluso antes de que el concepto de la responsabilidad de proteger fuera internacionalmente conocido, sigue siendo cierto: la voluntad política para

¹⁸ *Ibid.*, 14.

¹⁹ “Las intervenciones [humanitarias] no se llevan a cabo porque los Estados no quieren que se lleven a cabo.” Simon Chesterman, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2001), 231.

actuar frente a situaciones de los cuatro crímenes que abarca la responsabilidad de proteger es el principal obstáculo a vencer por este concepto. También como prueba de las consideraciones políticas involucradas en los debates se encuentran la insistencia de Rusia y China, por un lado, de mantener al Consejo de Seguridad como el único depositario de la autoridad para ejercer la responsabilidad de proteger de la comunidad internacional mediante medidas coercitivas; y de Estados Unidos y el Reino Unido, por el otro, de dejar abierta la posibilidad de una actuación fuera del Consejo, como en los casos de Kosovo y de Irak.²⁰

El Consejo de Seguridad, a pesar de la revigorización que tuvo durante la década de los noventa y de la ampliación de su agenda en términos de lo que constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales, es un órgano fundamentalmente político en el que los intereses de los Estados miembros, y particularmente las asimetrías de poder respecto de los miembros permanentes con derecho de veto, determinan en buena medida su actuar, más allá de verdaderas consideraciones de legalidad, legitimidad y estabilidad regional o internacional. En el párrafo 139 del Documento Final quedó asentado que los Estados están dispuestos a actuar “por conducto del Consejo de Seguridad”,²¹ con base en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, si los medios pacíficos han resultado inadecuados. Alice Bannon afirma que la redacción en este párrafo deja aún abierta la posibilidad de una intervención sin autorización del Consejo de Seguridad al no establecer claramente la exclusividad de este órgano al momento de llevar a cabo acciones colectivas.²² El análisis del proceso de negociación de estos párrafos, así como de las propuestas y objeciones de varios Estados, no descarta esta posibilidad y demuestra una vez más la ambigüedad del

²⁰ Bellamy, *Responsibility to Protect*, 83-88.

²¹ Asamblea General de la ONU, *Documento final de la Cumbre Mundial de 2005*, A/RES/60/1, 16 de septiembre de 2005, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/63/PDF/N0548763.pdf?OpenElement>

²² Alice L. Bannon, “The Responsibility to Protect: The U.N. World Summit and the Question of Unilateralism”, *The Yale Law Journal*, n. 115 (2006): 1161.

Documento Final y la insistencia en mantener cierta flexibilidad que se adapte a consideraciones políticas específicas cuando se trate de aplicar la responsabilidad de proteger en el futuro. Los párrafos 77 – 80 del Documento Final, relativos al uso de la fuerza, también permiten una interpretación en este sentido.²³

Finalmente, otro aspecto relevante del Documento Final que permite argüir que los Estados no buscaron atarse legalmente a la responsabilidad de proteger es lo referente al momento en que una crisis califica para emprender una acción colectiva en un Estado. El párrafo 139 establece que los Estados están dispuestos a actuar cuando un Estado ha “fallado manifiestamente en la protección de su población del genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica.”²⁴ Vale la pena aclarar que la CIISE y los otros documentos que tratan la responsabilidad de proteger previo a la Cumbre de 2005 tampoco son muy claros en este aspecto al plantear la cuestión en términos de que un Estado “no quiera o no pueda” proteger a su población de estos crímenes. No obstante, que el Documento Final de un encuentro de líderes al más alto nivel mantenga esta ambigüedad y

²³ 77. Reiteramos la obligación que tienen todos los Estados miembros de abstenerse, en sus relaciones internacionales, de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza de cualquier forma incompatible con la Carta. Reafirmamos que propósitos y principios que guían a las Naciones Unidas son, entre otros, mantener la paz y seguridad internacionales, desarrollar relaciones amistosas entre las naciones basadas en el respeto de los principios de igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos y tomar otras medidas apropiadas para reforzar la paz universal, y, con ese fin, estamos decididos a tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz, así como para lograr por medios pacíficos, de conformidad con los principios de la justicia y el derecho internacional, el ajusto o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.

78. reiteramos la importancia de promover y reforzar el proceso multilateral y de afrontar los desafíos y problemas internacionales mediante la estricta observancia de la Carta y los principios del derecho internacional, y reiteramos además nuestro compromiso para con el multilateralismo.

79. Reafirmamos que las disposiciones pertinentes de la Carta son suficientes para hacer frente a toda la gama de amenazas a la paz y seguridad internacionales. Reafirmamos asimismo la autoridad del Consejo de Seguridad para imponer medidas coercitivas con el fin de mantener y restablecer la paz y seguridad internacionales. Subrayamos la importancia de actuar de conformidad con los propósitos y principios de la Carta.

80. Reafirmamos también que incumbe al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales. Señalamos asimismo la función que desempeña la Asamblea General en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales de conformidad con las disposiciones pertinentes de la carta. Asamblea General de la ONU, *Documento final de la Cumbre Mundial de 2005*, A/RES/60/1.

²⁴*Ibid.*, §139.

no defina cómo se ha de determinar esta falla manifiesta, ni quién ha de determinarla, es particularmente significativo en términos de mantener el tema en el ámbito de la política, el enfoque de caso por caso y la autonomía de los Estados para actuar conforme a sus intereses y voluntad.

El Embajador Bolton expresó claramente que Estados Unidos estaba en contra de establecer obligaciones legales para la comunidad internacional en caso de genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o limpieza étnica en un Estado que ha resultado incapaz de proteger a su población. No hace falta analizar los intercambios de correspondencia y las posturas oficiales de cada Estado miembro de la ONU para corroborar que Estados Unidos no fue el único país reticente a establecer obligaciones legales claramente delimitadas. La redacción final de los párrafos 138 y 139 del Documento Final muestra una enorme flexibilidad en cuanto a los términos utilizados y los compromisos que los Estados pertenecientes a la comunidad internacional están dispuestos a asumir. Más aún, y en ello profundizaré en el siguiente apartado, las consideraciones futuras sobre estas cuestiones fueron encomendadas a la Asamblea General de la ONU y no a un cuerpo legal como pudo ser la Corte Internacional de Justicia o la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas.

RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: CUATRO CRÍMENES Y TRES PILARES

El Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 fue aprobado por consenso en la resolución 60/1 de la Asamblea General. En el párrafo 139, los Jefes de Estado y de Gobierno subrayaron “la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en

cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional.”²⁵ Para algunos autores, como Carl Stahn esta asignación fue el mecanismo utilizado por los Jefes de Estado y de Gobierno para evitar definir específicamente las características más espinosas de la responsabilidad de proteger y mantener el consenso que tanto trabajo había costado lograr.²⁶ De esta manera quedaron pendientes aclaraciones sobre cómo y quién determina que un Estado ha “fallado manifiestamente” en su responsabilidad de proteger, así como los mecanismos específicos en que los Estados debían comprometerse, cuando fuera “necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población” de estos crímenes.

En abril de 2006, en el marco temático de la protección de civiles en conflictos armados, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1674, en cuyo párrafo operativo número cuatro “reafirma las provisiones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 con respecto a la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes de lesa humanidad.”²⁷ Posteriormente, en las resoluciones 1706²⁸ y 1738,²⁹ de agosto y diciembre del mismo año, respectivamente; en la Resolución 1814,³⁰ de mayo de 2008; y en la Resolución 1894,³¹ de noviembre de 2009, el Consejo de Seguridad recordó lo previsto en la Resolución 1706 en relación con la protección de civiles en conflictos armados. En el marco de la crisis libia a

²⁵ Asamblea General de la ONU, *Documento final de la Cumbre Mundial de 2005*, A/RES/60/1.

²⁶ Stahn, “Responsibility to Protect”, 110.

²⁷ S/RES/1674 (2006), 28 de abril de 2006, §4, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/332/02/PDF/N0633202.pdf?OpenElement>

²⁸ S/RES/1706 (2006), 31 de agosto de 2006, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/484/67/PDF/N0648467.pdf?OpenElement>

²⁹ S/RES/1738 (2006), 23 de diciembre de 2006, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/681/63/PDF/N0668163.pdf?OpenElement>

³⁰ S/RES/1814 (2008), 15 de mayo de 2008, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/343/82/PDF/N0834382.pdf?OpenElement>

³¹ S/RES/1894 (2009), 11 de noviembre de 2009, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/602/48/PDF/N0960248.pdf?OpenElement>

principios de 2011, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1973,³² en cuyos párrafos preambulares reiteró que “las autoridades libias tienen la responsabilidad de proteger a la población libia.”³³ Estas resoluciones demuestran que el lenguaje de la responsabilidad de proteger se ha insertado en los debates y decisiones del Consejo de Seguridad, no obstante lo ha hecho marcadamente en el tema de la protección de civiles en conflictos armados y no como un eje temático en sí mismo.

Aunque con fundamentos y objetivos similares, la agenda de la protección de civiles en conflictos armados y la responsabilidad de proteger no pueden equipararse y, menos aún, considerarse como términos intercambiables. En un documento breve pero claro, el *Global Centre for the Responsibility to Protect* analizó esta cuestión especificando las similitudes y diferencias presentes entre ambas nociones.³⁴ La responsabilidad de proteger se refiere exclusiva y específicamente a los cuatro crímenes señalados en el Documento Final de la Cumbre de 2005 y busca proteger a las poblaciones en general, combatientes o no, en tiempos de conflicto armado y en tiempos de paz. La protección de civiles en conflictos armados, por su parte, comprende un abanico mucho más amplio de acciones y lineamientos de comportamiento en contextos de conflicto interno o internacional. Se trata, pues, de dos esferas que se traslapan de alguna manera, pero que en lo individual son mucho más amplias y muy diferentes una de la otra. En este sentido, no es una cuestión menor que el Consejo de Seguridad haya vinculado la responsabilidad de proteger con la protección de civiles en conflictos armados, pues contribuye a aumentar la ambigüedad, el mal entendimiento y las interpretaciones erróneas sobre lo que verdaderamente es la responsabilidad de proteger

³² S/RES/1973 (2011), 17 de marzo de 2011, disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011))

³³ S/RES/1973 (2011), 17 de marzo de 2011.

³⁴ Global Centre for the Responsibility to Protect, “The Relationship between The Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflict”, 21 de junio de 2012, consultado el 12 de junio de 2012, <http://responsibilitytoprotect.org/The%20Relationship%20Between%20R2P%20and%20POC%20in%20Armed%20Conflict%20Brief%2021%20June%202012.pdf>

endosada por los Estados en 2005.³⁵ En opinión de Gareth Evans, estas interpretaciones y suposiciones conceptuales equivocadas son la principal razón de que la responsabilidad de proteger, con sus componentes de prevención, reacción y reconstrucción, no se haya aceptado aún universalmente en el sistema internacional.³⁶

Por otro lado, en la Asamblea General, pocas fueron las menciones que se hicieron sobre la responsabilidad de proteger y lo establecido en el Documento Final de 2005 durante los 61º y 62º periodos de sesiones.³⁷ En julio de 2008, en un evento llamado “Soberanía responsable: cooperación internacional para un mundo transformado”, en Berlín, el Secretario General, Ban Ki-moon, afirmó que “la responsabilidad de proteger es una de las ideas más poderosas, pero menos entendidas de nuestro tiempo”,³⁸ profundizando en las principales interpretaciones erróneas que se han hecho del concepto. En este marco, el Secretario General adelantó que presentaría a la Asamblea General una propuesta para enfocar correctamente la responsabilidad de proteger y los retos establecidos en el Documento Final de 2005.

En su discurso en Berlín, Ban Ki-moon ya había hablado de la responsabilidad de proteger en términos de cuatro crímenes y tres pilares. En la visión del Secretario General y de los más activos proponentes de la responsabilidad de proteger, extender su aplicación más allá de los cuatro crímenes establecidos en 2005 (genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad) debilitaría su aplicación y lo convertiría en un concepto

³⁵ Strauss, “A Bird in the Hand is Worth Two in the Bush”, 39-40.

³⁶ Evans, “The Responsibility to Protect”, 290.

³⁷ Strauss, “A Bird in the Hand is Worth Two in the Bush”, 35.

³⁸ Departamento de Información Pública de la ONU, “Secretary General Defends, Clarifies ‘Responsibility to Protect’ at Berlin Event on ‘Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World’”, SG/SM/11701, consultado el 26 de septiembre de 2011, <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11701.doc.htm>

inoperante. Tal como lo dijo el Secretario General en Berlín, el entendimiento de la responsabilidad de proteger debe ser “acotado pero profundo.”³⁹

En su reporte *Implementar la responsabilidad de proteger*, presentado a la Asamblea General en enero de 2009, el Secretario General profundizó en la división de este concepto en tres pilares, todos igualmente importantes para la protección de las poblaciones de los cuatro crímenes a los que hace referencia. El primer pilar consiste en “la responsabilidad permanente de los Estados de proteger a su población, nacionales o no, del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes de lesa humanidad, y de su incitación.”⁴⁰ Este pilar se fundamenta en el párrafo 138 del Documento Final en el que los Estados establecen y aceptan, clara y directamente, esa responsabilidad, y se comprometen a actuar en concordancia.

El segundo pilar es “el compromiso de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a cumplir estas obligaciones”.⁴¹ Este pilar se fundamenta en los párrafos 138 y 139 del Documento Final y, junto con el pilar uno, constituye la base de la prevención, que es “el ingrediente clave en una estrategia exitosa para la responsabilidad de proteger.”⁴² Finalmente, el tercer pilar se define como “la responsabilidad de los Estados miembros de responder colectivamente de manera oportuna y decisiva cuando un Estado ha fallado manifiestamente en proveer dicha protección.”⁴³ Este pilar se fundamenta en la declaración en estos términos contenida en el párrafo 139 del Documento Final.

Este enfoque de tres pilares ha sido ampliamente aceptado por la comunidad internacional y es a partir del cual se ha discutido la responsabilidad de proteger desde 2009.

³⁹ Departamento de Información Pública de la ONU, SG/SM/11701.

⁴⁰ Ban Ki-moon, “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger,” A/63/677, §11(a), consultado el 10 de octubre de 2011, http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/17thsession/SG_reportA_63_677_sp.pdf

⁴¹ *Ibid.*, §11(b).

⁴² *Ibid.*, §11(b).

⁴³ *Ibid.*, §11(c).

En el marco del 63º periodo de sesiones de la Asamblea General, durante los días 21 a 24 de junio, se sostuvo un diálogo informal y una sesión temática con los Estados miembros sobre la responsabilidad de proteger. Como resultado de estos encuentros se adoptó por consenso la Resolución 63/308 en la que los Estados miembros decidieron continuar sus consideraciones sobre la responsabilidad de proteger.⁴⁴

La conceptualización de la responsabilidad de proteger en tres pilares complementarios pero independientes ha facilitado su permanencia en la agenda internacional. Sin embargo, su reposicionamiento en la agenda de las Naciones Unidas en estos términos no ha estado libre de obstáculos. El primer pilar ha sido pocas veces cuestionado y se puede afirmar que hay acuerdo y compromiso por parte de los Estados para aceptar la responsabilidad que tienen de proteger a la población dentro de sus fronteras. Este consenso se basa, en cierta medida, en la aceptación y penetración, al menos en la retórica, de la noción de la soberanía como responsabilidad promovida durante la década de los noventa. El segundo pilar, aunque de forma no tan automática, también ha logrado aceptación y consenso en la comunidad internacional, particularmente en el marco de los esquemas de la cooperación para el desarrollo entre Estados y los programas de colaboración entre éstos e instituciones internacionales.

El tercer pilar, sin embargo, ha enfrentado fuertes cuestionamientos y rechazo debido, por un lado, a la falta de claridad en cuanto a lo que implica “actuar colectivamente de manera oportuna y decisiva” y, por otro lado, a que se le ha conceptualizado muy estrechamente, equiparándolo con la intervención militar directa en un Estado.⁴⁵ En su

⁴⁴ Asamblea General de la ONU, *La responsabilidad de proteger*, A/RES/63/308, 7 de octubre de 2009, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/513/41/PDF/N0951341.pdf?OpenElement>

⁴⁵ International Coalition for the Responsibility to Protect, “Clarifying the Third Pillar of the Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response”, consultado el 16 de noviembre de 2011, [http://responsibilitytoprotect.org/Clarifying%20the%20Third%20Pillar%20of%20the%20Responsibility%20to%20Protect_Timely%20and%20Decisive%20Response\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/Clarifying%20the%20Third%20Pillar%20of%20the%20Responsibility%20to%20Protect_Timely%20and%20Decisive%20Response(1).pdf)

reporte de 2009, Ban Ki-moon afirmó que “si la comunidad internacional actúa a tiempo, la elección no tiene que ser entre hacer nada o utilizar la fuerza.”⁴⁶ La labor más urgente e importante del Secretario General y de los principales defensores y promotores de la responsabilidad de proteger ha sido aclarar las acciones y opciones de respuesta que comprende este pilar y enfatizar, una y otra vez, que no se trata única y exclusivamente de una acción militar, sino que también incluye mecanismos políticos, diplomáticos, económicos y humanitarios.

Los argumentos y debates durante el 63º periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU corroboran estos diversos grados de aceptación y consenso entre los pilares uno, dos y tres de la responsabilidad de proteger.⁴⁷ En términos generales se puede decir que el concepto ha llegado para quedarse y que ha logrado posicionarse en el lenguaje político internacional en un tiempo récord. No obstante, los contra-argumentos de quienes aún mantienen una postura de rechazo y afirman que es necesario definirla y delimitarla más claramente, también muestran la necesidad de llenar los vacíos políticos y legales que aún presenta, antes de pensar en convertirlo en un concepto plenamente operante.

Por ejemplo, el Presidente de la Asamblea General durante este periodo, el nicaragüense Miguel D'Escoto, envió una nota conceptual a los Estados miembros antes de iniciar los debates sobre la responsabilidad de proteger en el 63º periodo de sesiones. En este texto defendió la idea de que el Documento Final de 2005 no crea obligaciones legales para la comunidad internacional ni para el Consejo de Seguridad, el cual, resaltó, debe atender situaciones que constituyan una amenaza para la paz y seguridad internacionales y no

⁴⁶ Ban Ki-Moon, “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger,” §11 (c).

⁴⁷ Global Centre for the Responsibility to Protect, “Implementing the Responsibility to Protect: the 2009 General Assembly Debate: An Assessment”, consultado el 10 de octubre de 2011, http://globalr2p.org/media/pdf/GCR2P_General_Assembly_Debate_Assessment.pdf

convertirse en un mecanismo para hacer cumplir el régimen internacional de derechos humanos o el derecho internacional humanitario.⁴⁸

Asimismo, a pesar de que la mayoría de los Estados reconocieron lo acordado en 2005, muchos expresaron preocupaciones sobre las ambigüedades que persisten en la implementación de la responsabilidad de proteger, tales como la incongruencia, la falta de claridad sobre el momento en que se puede emprender una intervención y la ausencia de guías de acción para la misma, así como el papel que deben desempeñar el Consejo de Seguridad y la Asamblea General en la implementación de este concepto. Más aún, aunque una reducida minoría, hubo cuatro Estados (Cuba, Nicaragua, Sudán y Venezuela) que argumentaron que lo establecido en el Documento Final de 2005 no era definitivo y que aún debía renegociarse la conceptualización de la responsabilidad de proteger.⁴⁹

El desarrollo del debate durante el 63º periodo de sesiones demuestra el avance de la responsabilidad de proteger en la agenda internacional y el lenguaje diplomático. Se puede decir que es un concepto que ha logrado amplia aceptación y consenso en sus postulados generales. Sin embargo, hay aún áreas grises y sensibles que requieren mayor clarificación para lograr mayores avances en la implementación de esta herramienta de respuesta a situaciones de genocidio y otros crímenes atroces. El esquema de cuatro crímenes y tres pilares resulta útil en este sentido al permitir identificar más claramente los aspectos en los que hay menor consenso, así como aquellos que de alguna manera ya tienen una fundamentación política, legal, o incluso tácita, en el sistema internacional y que, por lo tanto, han sido menos cuestionados.

⁴⁸ Oficina del Presidente de la Asamblea General de la ONU, “Concept Note on the Responsibility to Protect Populations from Genocide, War Crimes, Ethnic Cleansing and Crimes Against Humanity”, consultado el 23 de septiembre de 2011, <http://www.eyeontheun.org/assets/attachments/documents/7771.pdf>

⁴⁹ Ver Global Centre for the Responsibility to Protect, “Implementing the Responsibility to Protect: the 2009 General Assembly Debate: An Assessment”.

En los capítulos previos y en los apartados anteriores dentro de este capítulo he señalado la manera en que el concepto de la responsabilidad de proteger se ha gestado, desarrollado, modificado, cuestionado, definido y re-definido dentro de un marco fundamentalmente político. No obstante, debido a la naturaleza de sus planteamientos, los razonamientos de fondo y las posibles implicaciones de su aplicación, se le ha relacionado también con el ámbito y la práctica del derecho internacional.⁵⁰ Ciertamente, el propósito fundamental de este concepto, la protección de los individuos ante situaciones que afectan la conciencia humana, se fundamenta en un sentimiento común de humanidad⁵¹ y se relaciona estrechamente con las nociones de las normas *jus cogens*⁵² y las obligaciones *erga omnes*⁵³ del derecho internacional debido a los crímenes atroces que comprende.⁵⁴ Sin embargo, la responsabilidad de proteger, en su estado actual de desarrollo, categorización y aceptación, no es en sí misma un instrumento jurídico internacional.

⁵⁰ Bellamy y Reike, “The Responsibility to Protect and International Law”, 81-82.

⁵¹ Gareth Evans, “The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come... and Gone?”, *International Relations* 22, n. 3 (2008): 296.

⁵² Las normas *jus cogens* en derecho internacional se definen como “un número limitado de normas que, por su importancia en y para la comunidad internacional, permanecen como vinculantes sin importar cualquier acuerdo en sentido contrario.” Hugh Thirlway, “The Sources of International Law” en *International Law*, ed. Malcolm D. Evans (Nueva York: Oxford University Press, 2003), 120, n. 9. Se incluyen dentro de esta categoría la prohibición del uso de la fuerza, la resolución pacífica de controversias, y el respeto a los derechos humanos fundamentales, entre otras. A pesar de que no hay consenso sobre cómo surge o se establece una norma de este carácter, los Estados las aceptan como obligatorias y, muchas veces, como normas de costumbre internacional. (Ver Dinah Shelton, “International Law and the ‘Relative Normativity’” en *International Law*, ed. Evans (Nueva York: Oxford University Press, 2003), 164-173.

⁵³ Este concepto fue establecido por primera vez por la Corte Internacional de Justicia en el caso *Barcelona Traction* (1970), en la que se afirmó que “debido a la importancia de los derechos involucrados, se puede considerar que todos los Estados tienen un interés legal en su protección.” Corte Internacional de Justicia, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Second Phase, Judgement*, ICJ Reports 1970, 3, §33: disponible en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/50/5387.pdf>. “Las obligaciones *erga omnes* se deben a la comunidad internacional en su conjunto. Su naturaleza se basa en que dichas obligaciones generalmente buscan regular la conducta interna del Estado en ámbitos como los derechos humanos... las obligaciones *erga omnes* tienen consecuencias amplias y específicas debido a la importancia sustantiva de las normas que enuncian.” Shelton, “International Law and the ‘Relative Normativity’” 162. El genocidio y otros crímenes de carácter internacional se incluyen en este concepto.

⁵⁴ Jutta Brunnée y Stephen J. Toope, “The Responsibility to Protect and the Use of Force: Building Legality?” en *The Responsibility to Protect and International Law*, eds. Alex J. Bellamy, Sara E. Davies y Luke Glanville (La Haya: Martinus Nijhoff, 2010), 75.

El derecho internacional resulta difícil de definir y analizar debido a que su origen, desarrollo y modificación dependen de la práctica de los Estados que, a la vez, son sujetos de las normas que establece. En este sentido, el derecho internacional no es algo natural entre los Estados y el análisis de sus objetivos implica “estudiar las preferencias políticas de los actores internacionales—aquello que buscan obtener mediante el derecho internacional.”⁵⁵ Desde el establecimiento de la Corte Internacional de Justicia al término de la Segunda Guerra Mundial se ha aceptado el Artículo 38 de su Estatuto como la enumeración más clara de las fuentes del derecho internacional, que dan lugar a normas vinculantes entre los Estados.⁵⁶ Este artículo establece que para cumplir con su función, la Corte deberá aplicar:

- a) Las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
- b) La costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
- c) Los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
- d) Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, *como medio auxiliar* para la determinación de las reglas de derecho...⁵⁷

Con base en esta clasificación, la responsabilidad de proteger no pertenece al ámbito del derecho internacional debido a que no es posible enmarcarla de manera clara e indiscutible en alguno de los tres primeros incisos. Los documentos que han desarrollado y dado contenido a la noción de la responsabilidad de proteger hasta la actualidad no pueden considerarse como instrumentos jurídicamente vinculantes para los Estados en el marco de las fuentes del derecho internacional establecidas en el Estatuto de la Corte.⁵⁸ En primer lugar, la responsabilidad de proteger no se encuentra codificada en un tratado internacional o

⁵⁵ Martti Koskenniemi, “What is International Law For?” en *International Law*, ed. Malcolm D. Evans (Oxford: Oxford University Press, 2006), 58.

⁵⁶ Hugh Thirlway, “The Sources of International Law”, 116-118.

⁵⁷ Ian Brownlie, ed., *Basic Documents in International Law* (Nueva York: Oxford University Press, 2002), 319. [énfasis añadido].

⁵⁸ Stahn, “Responsibility to Protect”, 101.

un instrumento multilateral que le otorgue validez jurídica. Ello no implica menospreciar la relevancia de que, en 2005, 191 Jefes de Estado y de Gobierno hayan aceptado por unanimidad la responsabilidad de proteger tal como se planteó en los párrafos 138 y 139 del Documento Final; se trata de una declaración emanada de la “reunión más grande de jefes de Estado y de Gobierno”,⁵⁹ lo que le otorga un significativo peso político. Sin embargo, una declaración por parte de un grupo de Estados o una resolución de la Asamblea General de la ONU no son fuentes reconocidas del derecho internacional ni constituyen un fundamento lo suficientemente sólido como para otorgar carácter jurídicamente vinculante a una norma.⁶⁰

El caso del Consejo de Seguridad es un tanto diferente debido a que sus resoluciones son vinculantes y obligatorias para los Estados involucrados. Sin embargo, la mayoría de las resoluciones en las que se hace mención a la responsabilidad de proteger, a excepción de algunas crisis específicas como las de Sudán, Somalia y Libia, son de naturaleza genérica, para atender un problema de relevancia global, como en el caso de la protección de civiles en conflictos armados. Las resoluciones del Consejo de Seguridad, e incluso las de la Asamblea General, pueden servir para mostrar una práctica recurrente y congruente por parte de los Estados que señale la existencia de una norma consuetudinaria. En el caso de la responsabilidad de proteger dentro del Consejo de Seguridad, el problema ha sido la falta de congruencia para recurrir o no a este concepto en el marco de diversas crisis y ejes temáticos de la agenda.

En segundo lugar, las normas de costumbre internacional “son el resultado de un proceso mediante el cual elementos de hecho, verificables empíricamente, adquieren carácter

⁵⁹ Bellamy y Reike, “The Responsibility to Protect and International Law”, 87.

⁶⁰ Strauss, “A Bird in the Hand is Worth Two in the Bush”, 27.

legal creando derechos y obligaciones para los sujetos del derecho internacional.”⁶¹ Para que se pueda hablar de una costumbre internacional aceptada como derecho debe haber una práctica establecida, extendida y suficiente; y la *opinio juris* correspondiente. Es decir, debe ser posible mostrar que los Estados han actuado frecuentemente de la misma manera en situaciones similares y que esta actuación se ha percibido como obligatoria, legal y legítima.⁶² Bajo estos supuestos, la responsabilidad de proteger no puede catalogarse actualmente como una costumbre aceptada como derecho internacional debido a la naturaleza política de su desarrollo y de los debates que la han posicionado en la agenda internacional. La responsabilidad de proteger, particularmente en su faceta extrema de la intervención militar, no es una práctica establecida ni extendida, no hay casos suficientes que se hayan justificado en este sentido, y no se le ha considerado como una práctica legal o legítima por la comunidad de Estados.

No puede descartarse la posibilidad de que la responsabilidad de proteger alcance esta categoría en el futuro, pero ello requeriría una práctica regular y de alguna forma sistematizada de la comunidad internacional, particularmente de los órganos principales de la ONU y sus Estados miembros. La redacción de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre de 2005, así como la esquematización de tres pilares propuesta por Ban Ki-moon en 2009, mantienen el proceso dentro de un marco flexible que analice cada caso en específico y decida un curso de acción determinado. Mientras no se acepte a la responsabilidad de proteger como un enfoque holístico de prevención, reacción y reconstrucción frente a situaciones reales o previsibles de genocidio, crímenes de guerra,

⁶¹ Tullio Treves, “Customary International Law”, *Max Plank Encyclopedia of Public International Law*, §4, consultado el 10 de octubre de 2011, http://www.mpepil.com/sample_article?id=/epil/entries/law-9780199231690-e1393&recno=36&

⁶² Thirlway; “The Sources of International Law”, 122.

limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad, no se podrá hablar de una costumbre generalmente aceptada como derecho.

Jutta Brunnée y Stephen Toope plantean un marco de análisis para el surgimiento de normas jurídicas en el derecho internacional. En lo que estos autores llaman el esquema interrelativo (*interactional*), para que una norma adquiera carácter legal debe cumplir con tres elementos: estar basada en concepciones compartidas y relacionada con la práctica social; adherirse a ciertos criterios de legalidad; y presentar una aplicabilidad que también satisfaga requerimientos legales. Vale la pena resaltar los criterios legales propuestos por estos autores, pues son los que les permiten concluir que la responsabilidad de proteger no posee las características de una norma de derecho internacional. Estos criterios incluyen el carácter general de la norma, así como su claridad, consistencia y congruencia entre ésta y la práctica. En opinión de estos autores, y con base en lo que he analizado previamente, la falta de claridad en la definición de la responsabilidad de proteger y el papel que deben desempeñar actores claves como el Consejo de Seguridad, así como la falta de congruencia y aplicabilidad en el sistema internacional desde 2005, impiden considerarla como una norma de carácter legal.

Finalmente, la responsabilidad de proteger tampoco ha sido reconocida universalmente como un principio general de derecho por la comunidad internacional. Generalmente se entiende como principio “una proposición o verdad universal que sirve como la base de una acción.”⁶³ La noción de la responsabilidad de proteger, tal como se le ha definido y esquematizado actualmente, se encuentra en clara contraposición con dos de los principios internacionales de mayor relevancia y aceptación en el sistema internacional: la no intervención y el no uso de la fuerza. Ambos principios se encuentran plasmados en la Carta

⁶³ Bellamy, *The Responsibility to Protect*, 6.

de las Naciones Unidas y han sido pilares fundamentales del sistema internacional desde el siglo XVII.

Los principales debates sobre la intervención humanitaria que analicé en el primer capítulo muestran las sensibilidades inmersas en este aspecto. Para que la responsabilidad de proteger sea reconocida en su conjunto como un principio general de derecho internacional es necesario que genere un consenso mucho mayor entre actores con intereses e inquietudes muy dispares. El curso de las discusiones, argumentos y contra-argumentos en los foros multilaterales que han tratado este tema muestra que lograr este consenso, con la fuerza y alcance que se requieren, parece en extremo complicado. Sin embargo, tomando como base la propuesta de que la responsabilidad de proteger no se contrapone al principio del respeto a la soberanía de los Estados, sino que lo reafirma,⁶⁴ entonces no es necesario que se consolide como un principio en sí misma. En esta línea de argumentación, la responsabilidad de proteger mantiene su carácter de herramienta para hacer valer principios generales del sistema internacional como el respeto a los derechos fundamentales de los individuos y el respeto a la soberanía de los Estados.

Desde una perspectiva muy concisa, fundamentada en lo establecido el Estatuto de la Corte, la responsabilidad de proteger no es un instrumento legal ni un mecanismo vinculante entre los Estados. Además de no contar con las características que le otorgarían la categoría de tratado, costumbre o principio general internacional, la noción de la responsabilidad de proteger en su estado actual carece también de un mecanismo para hacerla cumplir y asignar culpables y consecuencias en caso de faltar a ella. Los proyectos de la Comisión de Derecho

⁶⁴ Esta idea fue reafirmada por el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon al declarar que "... la responsabilidad de proteger es una aliada de la soberanía, no un adversario." Ban Ki-moon, "Hacer efectiva la responsabilidad de proteger", §10 (a).

Internacional sobre la Responsabilidad de los Estados⁶⁵ han intentado establecer obligaciones en este sentido, sin embargo, no ha habido logros relevantes. Por otro lado, “la redacción del Documento Final no es suficientemente precisa como para hacer a los Estados miembros responsables por la inacción del Consejo de Seguridad.”⁶⁶ La politización del debate y las consideraciones de aspectos relacionados a la autonomía y los intereses nacionales han dificultado el establecimiento de lineamientos claros de acción, rendición de cuentas y consecuencias tanto para los Estados en lo individual, como para la comunidad internacional.

Pero todas las monedas tienen dos caras. Que la responsabilidad de proteger no sea en sí misma un instrumento legal no implica que tenga menor validez como mecanismo de prevención y respuesta ante situaciones de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad. En otras palabras, no se trata de un concepto aislado y limitado por consideraciones políticas de manera insalvable. La responsabilidad de proteger presenta un enfoque novedoso de análisis y respuesta a graves crisis, aunque no todo lo que propone es completamente nuevo.⁶⁷ La idea de defender y promover la dignidad individual y los derechos más básicos de los seres humanos está bien fundamentada en diversos mecanismos del derecho internacional, el derecho humanitario y el régimen de derechos humanos.⁶⁸ En este sentido, la responsabilidad de proteger, más que un nuevo instrumento del derecho internacional que se suma a la gran cantidad de tratados y convenciones existentes, puede constituir una importante herramienta política para aplicar cabalmente y hacer operantes dichos instrumentos.

⁶⁵ Ver Comisión de Derecho Internacional de la ONU, *Responsabilidad de los Estados. Proyecto de artículos aprobado provisionalmente por el Comité de Redacción en segunda lectura*, A/CN.4/L.600, consultado el 10 de octubre de 2011, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G00/632/27/PDF/G0063227.pdf?OpenElement>

⁶⁶ Strauss, “A Bird in the Hand is Worth Two in the Bush”, 53.

⁶⁷ Stahn, “Responsibility to Protect”, 110-111.

⁶⁸ Strauss, “A Bird in the Hand is Worth Two in the Bush”, 26.

A manera de ejemplo, la Convención para la Prevención y Sanción del Delito del Genocidio, firmada en 1948 y que entró en vigor en 1952, establece una definición de este crimen, lo prohíbe y condena, e incita a los Estados parte a reaccionar y sancionar una situación de genocidio, donde sea que se presente.⁶⁹ En este sentido, se entiende que existe un deber para prevenir el genocidio considerado como un principio del derecho internacional.⁷⁰ Los instrumentos legales, no obstante, han demostrado no ser suficientes para garantizar la prevención de situaciones que involucren crímenes atroces. Gareth Evans sostiene que la Convención sobre el Genocidio ejemplifica este hecho: “en términos de implementación práctica y compromiso, el mundo ha permanecido en el nivel de la grandilocuencia retórica”⁷¹ y la inacción. Con este instrumento jurídico como base, la responsabilidad de proteger puede desempeñar el papel de vínculo entre las obligaciones legales de los Estados y la acción política.

Los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad se encuentran también definidos en el derecho internacional, en las convenciones de derecho humanos y el derecho internacional humanitario; el caso de la limpieza étnica es particular en este sentido al no estar claramente definida aún,⁷² pero no invalida la idea de la responsabilidad de proteger como una herramienta para prevenirla o reaccionar una vez que se presenta. La responsabilidad de proteger, si los Estados así lo permiten, puede convertirse en la alarma que se haga sonar cuando la comunidad internacional deba enfrentar alguno de estos cuatro

⁶⁹ Asamblea General de la ONU, *Prevención y Sanción del Delito de Genocidio*, A/3/260, 11 de diciembre de 1948, arts. I y II, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/047/25/IMG/NR004725.pdf?OpenElement>

⁷⁰ Alex J. Bellamy, Sara E. Davis y Luke Glanville, “Introduction” en *The Responsibility to Protect and International Law*, eds. Alex J. Bellamy, Sara E. Davies y Luke Glanville (La Haya: Martinus Nijhoff, 2010), 6.

⁷¹ Gareth Evans, “From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect”, *Wisconsin International Law Journal* 24, n. 3 (primavera 2007): 705-706.

⁷² Strauss, “A Bird in the Hand”, 50.

crímenes y, en palabras de Kofi Annan, consolidarse como el mecanismo que garantice que el llamado de las víctimas sea respondido.

Si bien la noción de la responsabilidad de proteger surgió en el seno de una comisión de expertos provenientes de países y ámbitos diversos, desde que se introdujo en la agenda internacional, por medio de los órganos principales de la ONU, se ha desarrollado dentro de un marco político, en encuentros de alto nivel o de representantes permanentes de las Estados miembros. Este marco político ha condicionado, ciertamente, el avance y consolidación de la responsabilidad de proteger como práctica aceptada y congruente para prevenir y revertir situaciones de genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o depuración étnica. Sin embargo, consolidarla como un mecanismo jurídicamente vinculante para los Estados en el sistema internacional no es necesariamente la mejor manera de asegurar su aplicabilidad. Además, el curso que ha seguido el desarrollo de este concepto permite suponer que los Estados no están dispuestos a hacer de la responsabilidad de proteger un instrumento legal del sistema internacional que los obligue a reaccionar siempre de cierta manera.

El principal obstáculo para hacer de la responsabilidad de proteger, bajo el esquema actual de cuatro crímenes y tres pilares, un concepto operante en sí mismo y no en el marco de otras agendas con las que se traslape, no es la cuestión legal de la soberanía, sino generar la voluntad política entre los Estados que integran la comunidad internacional.⁷³ El fondo de la discusión no es definir si en términos legales la soberanía de los Estados es más importante que los derechos fundamentales de los individuos, o viceversa; así como tampoco es decidir entre enviar tropas o no hacer nada ante una situación de grave crisis en un Estado. La cuestión de fondo es la falta de voluntad de los tomadores de decisiones en los Estados, las

⁷³ Aidan Hehir, *Humanitarian Intervention. An Introduction* (Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2010), 124.

asimetrías de poder prevalecientes, los conflictos de intereses y las prioridades y preferencias de las agendas nacionales. Finalmente, la responsabilidad de proteger surgió como respuesta a la decepción, la inacción y los errores cometidos durante importantes crisis humanitarias en la década de los noventa, y también con los antecedentes de la Guerra Fría. En esa década, como ahora, ya había instrumentos legales para evitar una Ruanda; lo que no había, y parece que sigue sin haber, es un interés genuino y un compromiso cabal por evitarla.⁷⁴

⁷⁴ Ver Strauss, “A Bird in the Hand is Worth Two in the Bush”, 54.

ALCANCES Y LÍMITES DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: CUATRO CASOS

Uno de los principales cuestionamientos a la responsabilidad de proteger es la falta de criterios claros y universalmente aceptados sobre las condiciones necesarias para legitimar una intervención en los asuntos internos de un Estado, particularmente en términos militares. Como señalé en los capítulos anteriores, poca duda cabe de que el sistema internacional cuenta, actualmente, con suficientes tratados y mecanismos internacionales para garantizar la paz y seguridad internacionales y prevenir situaciones de genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica. Durante la última década del siglo XX, como una de las múltiples consecuencias del fin de la era bipolar, las agendas de seguridad nacional e internacional se acercaron significativamente, pues el Consejo de Seguridad empezó a calificar conflictos internos en ciertos Estados como amenazas a la paz y seguridad internacionales, justificando así una actuación más directa en ellos. No obstante, muchos de estos mecanismos probaron ser inoperantes, ineficientes e insuficientes en ciertas crisis, principalmente por la importancia de otros factores políticos, económicos o militares que delimitaban la respuesta de algunos Estados.

Siendo la responsabilidad de proteger en su estado actual, tal como la aceptaron los Estados en la Cumbre Mundial de 2005, un concepto estrechamente vinculado al Consejo de Seguridad, no se puede argüir que sea la panacea como herramienta para la resolución y prevención oportuna de crisis humanitarias. Tal vez de manera muy cruda, Aidan Hehir explica esto argumentando que “la respuesta de la comunidad internacional depende de los intereses de los 5 miembros permanentes; en ausencia de un deber para actuar, la

responsabilidad de proteger no es más que un ‘derecho discrecional’.”¹ La discrecionalidad e inconsistencia con la que se ha utilizado, o intentado utilizar, permite suponer que no ha logrado aún consolidarse como una norma internacional consuetudinaria o un principio del derecho internacional; pero, sobre todo, corrobora el carácter fundamentalmente político de este concepto.

En la literatura abundan ejemplos de casos que podrían haberse enmarcado en la responsabilidad de proteger para su resolución y que no fueron considerados como tal, así como casos a los que erróneamente se les colocó esta etiqueta. Aunque en sentidos diferentes, las implicaciones de la intervención en Libia en contra de Muamar el Gadafi y el llamado de Francia a aplicar el concepto de la responsabilidad de proteger ante la crisis humanitaria en Birmania tras el ciclón Nargis en 2008 son igualmente importantes: ambos condicionan la claridad y operabilidad de la responsabilidad de proteger al intentar extender el concepto más allá de sus objetivos principales, uno buscando un cambio de régimen y el otro aplicando el concepto a desastres naturales. En este capítulo presento un breve análisis de cuatro casos que considero significativos para entender los alcances y límites de la noción de la responsabilidad de proteger en el sistema internacional del siglo XXI.

Los casos escogidos son: la intervención de Estados Unidos en Irak en 2003; el conflicto y crisis humanitaria en la región de Darfur, en Sudán, entre 2003 y 2005; la crisis poselectoral en Kenia a finales de 2007 y principios de 2008; y la intervención de la OTAN en Libia en 2011. Utilizando la clasificación propuesta por Abiodun Williams,² Kenia es un ejemplo de invocación apropiada del concepto y acción efectiva, Libia representa una

¹ Aidan Hehir, “The Illusion of Progress: Libya and the Future of R2P”, *The Responsibility to Protect: challenges and opportunities in light of the Libyan intervention*, e-International Relations (noviembre 2011), 18: disponible en: <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf>

² Abiodun Williams, “The Responsibility to Protect and Peacemaking”, *The Responsibility to Protect: challenges and opportunities in light of the Libyan intervention*, e-International Relations (noviembre 2011), 32: disponible en: <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf>

invocación apropiada y acción cuestionable, Darfur constituye un caso de no invocación e Irak, finalmente, un caso de invocación inapropiada. Sobre este último caso, se puede argumentar que no es posible analizarlo en términos de la responsabilidad de proteger debido a que se inició antes de que el concepto fuera adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno en 2005. Sin embargo, el discurso humanitario utilizado como justificación vincula esta intervención con los debates de la responsabilidad de proteger. Por cuestiones de claridad y espacio, el análisis de cada uno de estos casos es breve, exponiendo simplemente los hechos que resultan relevantes para sostener la hipótesis sobre la preponderancia de factores políticos vinculados a los intereses particulares de los Estados al momento de recurrir a la responsabilidad de proteger y plantear la posibilidad de una intervención.

IRAK (2003)

Si bien la Operación Libertad Iraquí, iniciada el 20 de marzo de 2003 por una coalición formada por Estados Unidos y aliados, no es un caso específico en el marco de la responsabilidad de proteger, su análisis resulta conveniente por varias razones. En primer lugar, la intervención en Irak inició antes de la Cumbre Mundial de 2005, pero una vez que el lenguaje de la responsabilidad de proteger empezaba a introducirse en el sistema internacional como resultado del reporte publicado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE) en 2001. En este sentido, esta operación y la manera en que se desarrolló confirmaron, para algunos, los miedos que analistas y Estados habían expresado sobre la responsabilidad de proteger como un arma de doble filo a favor de los Estados más poderosos.

En segundo lugar, y siguiendo con el punto anterior, el cambio en la argumentación de la intervención para incluir la situación de los derechos humanos del pueblo iraquí puso

de manifiesto la manipulación a la que es susceptible el discurso humanitario, sobre todo a falta de lineamientos claros para determinar la presencia de una crisis que amerite la intervención de la comunidad internacional. Finalmente, la falta de autorización del Consejo de Seguridad para el uso de la fuerza explica la insistencia de algunos Estados en 2005 para mantener a este órgano de la ONU como el único con la legitimidad necesaria para emprender acciones en el marco de la responsabilidad de proteger.

La intervención en Irak debe entenderse en el marco de la guerra contra el terrorismo anunciada por George W. Bush tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, así como en el marco del régimen de sanciones impuesto por la ONU tras la Guerra del Golfo en 1991. Por un lado, en enero de 2002, Bush incluyó a Irak, junto con Irán y Corea del Norte, en lo que denominó el Eje del Mal. En su informe presidencial de ese año, el presidente estadounidense anunció que estaría dispuesto a emprender acciones preventivas en contra de estos países por considerarlos una amenaza para la seguridad de Estados Unidos y sus aliados; específicamente, la principal preocupación era la posibilidad de que estos países desarrollaran armas de destrucción masiva que podrían ser usadas por grupos terroristas.³ Los ataques en las ciudades de Nueva York y Washington, D. C. mostraron que en un mundo globalizado e interconectado, los océanos ya no eran suficientes para garantizar la seguridad de los estadounidenses,⁴ lo que llevó a modificar la política exterior y la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos.

Por otro lado, el régimen de Saddam Hussein y las condiciones de vida del pueblo iraquí habían permanecido en la agenda del Consejo de Seguridad de la ONU desde la

³ “Text of President Bush’s 2002 State of the Union Address”, *The Washington Post*, 29 de enero de 2002, consultado el 14 de septiembre de 2011, <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/onpolitics/transcripts/sou012902.htm>

⁴ Kishore Mahbubani, “The United Nations and the United States: An Indispensable Partnership” en *Unilateralism and U.S. Foreign Policy*, eds. David M. Malone y Yuen Foong Khong (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003), 139.

conclusión de la Guerra del Golfo en 1991. Irak estuvo sujeto a embargos, bloqueos y sanciones con el objetivo de hacerle cumplir sus obligaciones internacionales y destruir sus armas de largo alcance y destrucción masiva. Particularmente importantes son las resoluciones 678⁵ y 687⁶ del Consejo de Seguridad, en las que se hace referencia al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, ya que los Estados a favor de la intervención en 2003 defendieron su legalidad con base en ellas. Asimismo, la situación humanitaria en Irak ha sido tema de debate en el Consejo de Seguridad, que en 1995 aprobó la Resolución 986⁷ y estableció el Programa Petróleo por Alimentos a fin de atender las necesidades de la población.

El 8 de noviembre de 2002, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1441,⁸ en la que se afirmaba que Irak no había cumplido con las obligaciones establecidas en las resoluciones 678 y 687 para garantizar la paz y la estabilidad en la región; se decidió “conceder a Irak una última oportunidad de cumplir con sus obligaciones en materia de desarme”; y se estableció un “régimen de verificación reforzado” a cargo de la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC) y del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA).⁹ Los avances de los trabajos de inspección fueron presentados ante el Consejo de Seguridad por el Presidente Ejecutivo de la UNMOVIC, Hans Blix, y el Director General de la OIEA, Mohamed ElBaradei, el 14 de febrero de 2003. En su informe, Blix y ElBaradei reportaron una mejora en cuanto a la

⁵ Consejo de Seguridad, Resolución 678, 29 de noviembre de 1990, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/576/39/IMG/NR057639.pdf?OpenElement>

⁶ Consejo de Seguridad, Resolución 687, 3 de abril de 1991, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/597/49/IMG/NR059749.pdf?OpenElement>

⁷ S/RES/986 (1995), 14 de abril de 1995, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/109/91/PDF/N9510991.pdf?OpenElement>

⁸ S/RES/1441 (2002), 8 de noviembre de 2002, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/682/29/PDF/N0268229.pdf?OpenElement>

⁹ S/RES/1441 (2002).

colaboración de las autoridades iraquí, aunque manifestaron que se requería de más tiempo para concluir el proceso de verificación en su totalidad.¹⁰

Por su parte, desde inicios del año 2003, el gobierno de Estados Unidos había endurecido su postura con respecto a Irak y su incumplimiento de las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad. Representantes del gobierno estadounidense pugnaban por acciones más directas y decisivas hacia las autoridades iraquí. El 5 de febrero de 2003, el Secretario de Estado, Colin Powell, afirmó ante el Consejo de Seguridad que se corría el riesgo de volver a este organismo irrelevante si no se actuaba efectiva e inmediatamente. Asimismo, Powell arguyó que “no era una cuestión de esperar más reportes frustrantes por parte de la UNMOVIC y la OIEA, sino de decidir el momento en que se pondría un alto a Irak.”¹¹ Mientras que la mayoría de los Estados miembros de la ONU apoyaba la idea de conceder más tiempo a las inspecciones y no tomar medidas coercitivas;¹² España, Reino Unido y Estados Unidos enviaron un proyecto de resolución al Consejo de Seguridad que autorizaba el uso de la fuerza en Irak.¹³ Francia, Rusia y Alemania ya se habían manifestado en contra de esta alternativa, afirmando que los dos primeros, en su calidad de miembros permanentes, vetarían cualquier resolución que autorizara el uso de la fuerza antes de haber agotado todos los medios pacíficos.¹⁴

¹⁰ Consejo de Seguridad de la ONU, “Iraq Cooperating With Disarmament Procedures, But Many Banned Weapons Remain Unaccounted For, Inspectors Tell Security Council”, SC/7664, consultado el 10 de octubre de 2011, <http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sc7664.doc.htm>

¹¹ UN News Centre, “Powell Presents US Case to Security Council of Iraq’s Failure to Disarm,” consultado el 11 de octubre de 2011, <http://www.un.org/apps/news/storyAr.asp?NewsID=6079&Cr=iraq&Cr1=inspect>

¹² Ver las posturas manifestadas por algunos Estados en un debate convocado por el Movimiento de los Estados No Alineados posterior al informe de Hans Blix y Mohamed ElBaradei. Consejo de Seguridad de la ONU, “Security Council Hears Over 60 Speakers In Two-Day Debate On Iraq’s Disarmament”, SC/7666, consultado el 11 de octubre de 2011, <http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sc7666.doc.htm>

¹³ S/2003/215, 7 de marzo de 2003, disponible en: <http://www.un.org/News/dh/iraq/res-iraq-07mar03-en-rev.pdf>

¹⁴ “Official Text of the Joint Declaration by the Foreign Ministers of France, Russia and Germany”, *The Guardian*, 6 de marzo de 2003. <http://www.guardian.co.uk/world/2003/mar/06/france.germany>

El 18 de marzo de 2003, a pesar de la oposición en la ONU, George W. Bush ofreció un discurso en el que dio un ultimátum para que Saddam Hussein y sus hijos abandonaran Irak en las siguientes 48 horas o se iniciaría una intervención militar.¹⁵ En medio de protestas internacionales y sin la autorización del Consejo de Seguridad, la coalición aliada inició la Operación Libertad Iraquí con ataques militares contra sitios estratégicos iraquíes el 20 de marzo. Aunque el derrocamiento del régimen de Hussein se logró en pocos días, a un costo relativamente bajo y con pocas pérdidas humanas,¹⁶ la intervención en Irak se extendió hasta finales de 2011 y significó un importante costo a fin de estabilizar al país y al nuevo gobierno. Aunque no es el objetivo de este apartado, vale la pena recordar que a lo largo de los años la intervención en Irak ha sido objeto de múltiples críticas y cuestionamientos relativos a la situación humanitaria y la estabilidad nacional, particularmente una vez que las tropas estadounidenses abandonaron el territorio.

La intervención en Irak se relaciona con la responsabilidad de proteger debido a que, para muchos, sentó un precedente grave en cuanto a la discrecionalidad de los Estados más poderosos para usar la fuerza en contra de otros Estados, utilizando argumentos humanitarios, sin autorización del Consejo de Seguridad de la ONU y en busca de intereses propios. En los años posteriores a la publicación de *La responsabilidad de proteger* y antes de la Cumbre Mundial de 2005, ya se habían esgrimido argumentos en contra de este concepto. Tal como afirma Alex Bellamy,

además de otorgar fundamentos a los opositores tradicionales de la responsabilidad de proteger, Irak dio motivos a los partidarios del concepto a

¹⁵ “A transcript of George Bush’s War Ultimatum Speech from the Cross Hall in the White House”, *The Guardian*, 18 de marzo de 2003. <http://www.guardian.co.uk/world/2003/mar/18/usa.iraq>

¹⁶ Según un artículo de Max Boot publicado en *Foreign Affairs*, la intervención en Irak hasta la caída del régimen de Saddam Hussein se llevó a cabo con 250,000 elementos de Estados Unidos y de Reino Unido, que sufrieron 160 bajas, durante 26 días y con un costo de 20 mil millones de dólares. Max Boot, “The New American Way of War”, *Foreign Affairs* 84, n. 4 (julio/agosto, 2003): 43.

limitar su alcance, estableciendo la base de lo que serían cambios fundamentales a la responsabilidad de proteger en el consenso alcanzado en 2005.¹⁷

No obstante, la debacle estadounidense en Irak y las dificultades que se presentaron durante la intervención sirvieron para mitigar un poco los efectos negativos de esta operación en el avance y consolidación de la responsabilidad de proteger. Gareth Evans afirma que si Irak en 2003 no era una situación que requiriera actuar en el marco de la responsabilidad de proteger, en 2008 Estados Unidos ya la había convertido en una.¹⁸ Por su parte, Simon Chesterman arguye que lo único peor que el fracaso en Irak, hubiera sido una intervención exitosa “que se tomara como modelo para acciones futuras en Siria, Irán, etcétera.”¹⁹

Los debates en el Consejo de Seguridad sobre la situación en Irak y la insistencia estadounidense en recurrir al uso de la fuerza se basaron inicialmente en argumentos de seguridad nacional y la política preventiva de Bush. La posesión de armas de destrucción masiva, la posibilidad de desarrollar un programa nuclear y los vínculos existentes entre el régimen iraquí y la organización terrorista al Qaeda fueron los supuestos bajo los cuales Estados Unidos, Reino Unido, y otros integrantes de la coalición impulsaron las discusiones en el Consejo de Seguridad y propusieron una resolución que autorizara el uso de la fuerza. Sin embargo, cuando estos argumentos se tornaron difíciles de sostener, a partir de los reportes de la UNMOVIC y la OIEA, el discurso humanitario cobró mayor relevancia.²⁰

El Primer Ministro británico, Tony Blair, fue quien argumentó esto con más insistencia, defendiendo la postura de que la intervención en Irak buscaba mejorar las condiciones de vida del pueblo iraquí y liberarlo de un régimen tiránico y opresor. Sin

¹⁷ Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect* (Cambridge: Polity Press, 2009), 69.

¹⁸ Gareth Evans, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All* (Nueva York: Brookings Institution Press, 2008), 71.

¹⁹ Simon Chesterman, “No más Ruandas versus no más Kosovos” en *La protección internacional de los derechos humanos: un reto del siglo XXI*, coords. Ana Covarrubias Velasco y Daniel Ortega Nieto (México: El Colegio de México, 2007), 198.

²⁰ Aryeh Neier, “How not to Promote Democracy and Human Rights”, en *Human Rights in the 'War on Terror'*, ed. Richard Ashby Wilson (Nueva York: Cambridge University Press, 2005), 138.

embargo, la postura del propio gobierno de Estados Unidos se modificó en este sentido a medida que avanzaba la intervención y no se encontraban armas de destrucción masiva ni pruebas de vínculos con al Qaeda. Conforme avanzaba la guerra y tras conocerse la situación interna en los centros de detención de Guantánamo y Abu Grhaib, estos argumentos humanitarios fueron percibidos, cada vez, con mayor cinismo.²¹

El régimen de Saddam Hussein y el Baath, en el poder desde 1979, efectivamente, no tenía un registro limpio en lo relativo al respeto a los derechos fundamentales de su población. Mucho se ha documentado sobre las condiciones de vida interna y las violaciones a los derechos humanos, particularmente en contra de la población kurda dentro del país. Sin embargo, en el periodo previo al inicio de la intervención en 2003, las condiciones humanitarias en Irak no habían cruzado el umbral que justificara una acción con fines de protección humana.²² Kenneth Roth, Director Ejecutivo de *Human Rights Watch* y ferviente opositor de la guerra en Irak, argumenta que no es posible justificar la intervención estadounidense bajo ningún criterio de la intervención humanitaria.²³

Finalmente, la falta de autorización del Consejo de Seguridad para el uso de la fuerza en Irak constituye una violación al derecho internacional y resulta en una completa falta de legalidad y legitimidad de la intervención. Estados Unidos y sus aliados buscaron obtener una resolución que autorizara el uso de la fuerza, no obstante, debido a la imposibilidad de conseguir los votos de Rusia y Francia, la acción se desarrolló fuera del marco de la ONU. Para algunos, que Estados Unidos haya sobrepasado la autoridad del Consejo significó un

²¹ Neier, "How not to promote democracy", 140-141.

²² Kenneth Roth, "War in Iraq: Not a Humanitarian Intervention" en *Human Rights in the 'War on Terror'*, ed. Richard Ashby Wilson (Nueva York: Cambridge University Press, 2005), 148; José Manuel Vivanco, "Internacionalización de la Justicia y uso legítimo de la fuerza por razones humanitarias" en *La protección internacional de los derechos humanos: un reto del siglo XXI*, coords. Ana Covarrubias Velasco y Daniel Ortega Nieto (México: El Colegio de México, 2007), 162-164.

²³ Roth, "War in Iraq: Not a Humanitarian Intervention", 145.

golpe mortal a esta institución y al sistema de las Naciones Unidas en su conjunto.²⁴ Sin embargo, se puede argüir junto con Aidan Hehir que la insistencia en obtener esta resolución demuestra la relevancia de estas instituciones en el sistema internacional.²⁵ Estados Unidos, teniendo claro su objetivo y las capacidades para perseguirlo en solitario, invirtió tiempo y recursos para intentar obtener el beneplácito de la comunidad internacional.²⁶ Al final, los Estados implicados en la coalición optaron por actuar por su cuenta, con las consecuencias que ello implicaba, pero los esfuerzos realizados para evitar recurrir a esta alternativa son importantes para el análisis.

La intervención en Irak resulta relevante para el estudio de la responsabilidad de proteger al demostrar que cuando se trata de los intereses nacionales de un Estado poderoso—en este caso el poder hegemónico de la posguerra fría—lo que importa es la voluntad y determinación de actuar, más que cuestiones de derecho internacional, soberanía o derechos humanos. La política exterior de Estados Unidos ha sido caracterizada como unilateral, excepcionalista o multilateralismo *à la carte*. El poder económico y militar de este país le otorga un peso especial dentro del sistema internacional. Incluso dentro del Consejo de Seguridad se puede ver una jerarquía entre los miembros permanentes; Mohammed Ayoob habla no de los P5 sino del P1, en el sentido de que la agenda y las decisiones de este órgano están estrechamente vinculadas con la agenda y las prioridades de Estados Unidos.²⁷

En el continuo existente entre el unilateralismo y el multilateralismo, el péndulo de la política exterior estadounidense suele acercarse a cada uno de los extremos dependiendo de

²⁴ Mohammed Ayoob, “The War against Iraq. Normative and Strategic Implications” en *Wars on Terrorism and Iraq. Human Rights, Unilateralism, and U.S. Foreign Policy*, eds. Thomas G. Weiss, Margaret E. Crahan y John Goering (Nueva York: Routledge, 2004), 160.

²⁵ Aidan Hehir, *Humanitarian Intervention. An Introduction*, (Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2010), 133.

²⁶ Hehir, *Humanitarian Intervention*, 139.

²⁷ Mohammed Ayoob, “Third World Perspectives on Humanitarian Intervention and International Administration”, *Global Governance* 10 (2004): 101.

las circunstancias específicas, los intereses involucrados, los costos y los objetivos.²⁸ Como consecuencia de la guerra contra el terrorismo y la nueva estrategia de seguridad, desde 2001 el péndulo se ha acercado más al unilateralismo, como demuestran las intervenciones en Afganistán e Irak. El principal problema, entonces, es que en un mundo en el que un solo Estado puede decidir actuar en solitario y en contra de todos los requerimientos legales y principios internacionales, conceptos como la responsabilidad de proteger pueden resultar un arma de doble filo o, en palabras de Alex Bellamy un caballo de Troya²⁹ para los Estados menos poderosos del sistema internacional.

Uno de los principales cuestionamientos en este sentido es el de la falta de congruencia y los estándares dobles (*double standards*) en el actuar internacional de algunos Estados. Particularmente en el caso de Estados Unidos e Irak, algunos Estados miembros de la ONU refutaron las justificaciones del gobierno de Estados Unidos con base en el caso de Israel. Este país ha incumplido numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad de manera sistemática y no se ha iniciado una campaña en su contra. Adicionalmente, desde la perspectiva de los Estados árabes, Israel y el conflicto con Palestina representan una mayor amenaza a la seguridad y estabilidad regionales, que la que representaba el régimen de Hussein en 2003.³⁰

El análisis de la intervención de Estados Unidos en Irak y la manera en que se desarrolló sustenta la insistencia de este país en evitar establecer la responsabilidad de

²⁸ Ekaterina Stepanova, "The Unilateral and Multilateral use of Force by the United States" en *Unilateralism and U.S. Foreign Policy*, eds. David M. Malone y Yuen Foong Khong (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003), 184; Stewart Patrick, "Beyond Coalitions of the Willing: Assessing U.S. Multilateralism", *Ethics and International Affairs* 17, n. 1 (2003): 37, citado en Bruce D. Jones, "Tactical Multilateralism. U.S. Foreign Policy and Crisis Management in the Middle East" en *Wars on Terrorism and Iraq. Human Rights, Unilateralism, and U.S. Foreign Policy*, eds. Thomas G. Weiss, Margaret E. Crahan y John Goering (Nueva York: Routledge, 2004), 211.

²⁹ Ver Alex J. Bellamy, "The Responsibility to Protect or Trojan Horse. The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq", *Ethics and International Affairs* 19, n. 2 (septiembre, 2005).

³⁰ Ayoob, "Third World Perspectives on Humanitarian Intervention", 111.

proteger como una norma internacional jurídicamente vinculante. En la Cumbre Mundial de 2005, el representante estadounidense, John Bolton, argumentó que la idea de que la comunidad internacional tenía una responsabilidad de proteger a las poblaciones de los Estados del genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y de la limpieza étnica, debía permanecer en el ámbito de la moral y no constituirse como una norma del derecho internacional.³¹ La responsabilidad de proteger como norma jurídica, con criterios claramente establecidos y definidos para la acción internacional en caso de presentarse alguno de estos crímenes atroces, hubiera impedido la intervención en Irak, al no cumplirse ninguno de los requerimientos establecidos en el reporte de la CIISE. Por otro lado, una norma legal en este sentido obligaría a Estados Unidos (y a otros Estados) a actuar oportuna, decisiva y congruentemente en situaciones que no necesariamente constituyen una prioridad en su política exterior o que no afectan directamente sus intereses nacionales.

DARFUR (2003-2005)

La situación humanitaria y los conflictos entre diversos grupos en Darfur, región al este de Sudán conformada por cinco estados,³² son de particular interés para el estudio de la responsabilidad de proteger. Por un lado, Darfur puede considerarse como la primera prueba a superar por parte de los defensores de este concepto; por el otro, puede vérselo como el primer fracaso de la comunidad internacional al no responder a una grave crisis humanitaria en el marco de la responsabilidad de proteger. El genocidio en Ruanda en 1994 mostró el alcance de la indiferencia de la comunidad de Estados ante importantes conflictos

³¹ Carta del Representante Permanente de Estados Unidos de América ante la Organización de las Naciones Unidas, Embajador John Bolton, 30 de agosto de 2005, [http://responsibilitytoprotect.org/files/US_Boltonletter_R2P_30Aug05\[1\].pdf](http://responsibilitytoprotect.org/files/US_Boltonletter_R2P_30Aug05[1].pdf)

³² Darfur del Norte (Shamal), Darfur del Sur (Janub), Darfur Occidental (Gharb), Darfur Central (Zalingei) y Darfur Oriental (Sharq), los último dos fueron agregados en diciembre de 2011, por lo que durante el conflicto sólo había tres estados conformando la región.

humanitarios; Darfur, en este sentido, se ha convertido en un caso de dimensiones equivalentes en la primera década del siglo XXI.

Aunque aún hay debates en la literatura y los reportes oficiales de organismos internacionales sobre si la situación en Darfur puede caracterizarse como genocidio, sí hay consenso en que si la comunidad internacional hubiera reaccionado a tiempo habría podido evitar que el conflicto alcanzara las dimensiones que alcanzó. Además, en el marco analítico de la responsabilidad de proteger, autores como Alex Bellamy³³ y Aidan Hehir³⁴ advierten sobre la tergiversación de este concepto al utilizarlo como argumento para no actuar. Quizás Darfur sea el caso más claro sobre la relevancia de consideraciones políticas, intereses nacionales y la voluntad de los Estados para decidir intervenir o no en una crisis que requería y justificaba acciones más decisivas. Nuevamente, los debates en el Consejo de Seguridad y la conducta de los Miembros Permanentes sustentan este planteamiento, particularmente en los años más graves de la crisis, entre 2003 y 2005.

Un posible argumento en contra del análisis de Darfur como un caso de la responsabilidad de proteger es que durante los años de peor crisis humanitaria este concepto no había sido aún aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Asamblea General de la ONU y, por lo tanto, no podía recurrirse a él como una herramienta que sustentara y guiara el actuar internacional. No obstante, es posible debatir esta línea de argumentación al constatar que quienes apoyaban acciones más coercitivas contra el gobierno en Jartum, incluyendo Estados y ONG internacionales, utilizaron este concepto como base de sus planteamientos. El principal problema, en palabras de Michael Clough, es que no se tenía

³³ Bellamy, "Responsibility to Protect or Trojan Horse", 33.

³⁴ Hehir, *Humanitarian Intervention*, 251.

claro de quién era la responsabilidad de proteger a la población afectada por el conflicto³⁵—el gobierno de Sudán, la Unión Africana, la ONU o Estados poderosos de la comunidad internacional como Estados Unidos y Reino Unido.

Los sucesos en esta región de Sudán deben entenderse en el marco de las disputas étnicas entre grupos árabes y no-árabes desde décadas anteriores. El conflicto inició en febrero de 2003 cuando los grupos rebeldes Ejército de Liberación de Sudán y Movimiento Justicia y Equidad atacaron instalaciones del gobierno, el cual respondió enviando tropas del ejército regular. Posteriormente, el grupo paramilitar conocido como Janjaweed intervino en contra de los rebeldes. Aunque el presidente Omar al Bashir lo ha negado, hay fuertes sospechas sobre el apoyo sistemático del gobierno a los Janjaweed,³⁶ cuyas acciones escalaron el conflicto, agravaron las violaciones a los derechos humanos y colocaron a Darfur como la peor crisis humanitaria desde finales de 2003.³⁷ Las cifras son debatidas y resulta difícil obtener el número real, pero en marzo de 2005 se estimaba que durante los últimos dieciocho meses del conflicto habían muerto 180,000 personas y aproximadamente dos millones habían sido desplazadas, incluyendo a 200,000 que habían buscado refugio en Chad.³⁸ Aunque no se cuente con los datos exactos, estos estimados reflejan la gravedad de la situación y las dimensiones regionales que había alcanzado. Los reportes de la ONU y otras organizaciones incluyen a víctimas directas de la violencia, así como casos de violación, hambruna y enfermedades consecuencia del deterioro humanitario.

³⁵ Michael Clough, “Darfur: Whose Responsibility to Protect?”, *Human Rights Watch*, enero de 2005: disponible en: <http://www.hrw.org/legacy/wr2k5/darfur/darfur.pdf>

³⁶ International Crisis Group, “Darfur Rising: Sudan’s New Crisis”, ICG Africa Report N° 76, consultado el 23 de noviembre de 2011, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/horn-of-africa/sudan/076-darfur-rising-sudans-new-crisis.aspx>

³⁷ Clough, “Darfur: Whose Responsibility to Protect?”, 3.

³⁸ “UN’s Darfur Death Estimates Soars”, *BBC News*, 14 de marzo de 2005, consultado el 23 de noviembre de 2011, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4349063.stm>

No obstante los llamados a la intervención, la comunidad internacional y específicamente el Consejo de Seguridad no reaccionaron de manera contundente ante el agravamiento de la situación en Darfur. El Consejo de Seguridad hizo la primera mención de Darfur en una resolución en junio de 2004, casi año y medio después de que iniciara el conflicto.³⁹ La cautela internacional debe entenderse en el marco de las negociaciones de paz de la guerra civil en el sur de Sudán, que durante dos décadas había enfrentado al gobierno sudanés y al Movimiento/Ejército de Liberación de Sudán. Después de un largo y complicado proceso, durante 2004 y 2005 parecía cada vez más viable un acuerdo final entre las partes. Los miembros del Consejo de Seguridad quisieron evitar que una intervención en Darfur afectara el proceso de paz en el sur.

En 2004, el Secretario de Estado de Estados Unidos, Colin Powell, calificó la situación en Darfur como un genocidio ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado.⁴⁰ A pesar de que esta declaración otorgó mayor relevancia a Darfur en la agenda de política exterior de la administración de George W. Bush, no fue mucho lo que logró dentro del Consejo de Seguridad de la ONU para sancionar al régimen de al Bashir. La actuación de Estados Unidos ante este conflicto ha sido, en el mejor de los casos, ambivalente y poco decisiva. Por un lado, el gobierno estadounidense buscó establecer sanciones contra el gobierno de Sudán y que el Consejo de Seguridad aprobara una resolución que autorizara el envío de Cascos Azules de la ONU a la región. Por otro lado, no obstante, las amenazas esgrimidas no se acompañaron de acciones contundentes que las hicieran creíbles.

³⁹ S/RES/1547 (2004), 11 de junio de 2004, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/386/29/PDF/N0438629.pdf?OpenElement>

⁴⁰ Glenn Kessler y Colum Lynch, "US Calls Killings in Sudan Genocide", *The Washington Post*, 10 de septiembre de 2004, consultado el 23 de noviembre de 2011, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A8364-2004Sep9.html>

Los debates en el Consejo de Seguridad resultaron en lo que se ha calificado como “muchas palabras y poca acción”. Durante 2004, se aprobaron las resoluciones 1547, 1556⁴¹ y 1564,⁴² en las que Alex Bellamy identifica un patrón de tres posturas.⁴³ En primer lugar, Estados como Filipinas y Rumania utilizaron el lenguaje de la responsabilidad de proteger para condenar al gobierno de Sudán y presionar al Consejo para que asumiera esta responsabilidad. En segundo lugar, China y Rusia, junto con países como Pakistán y Brasil, descartaron la posibilidad de intervenir en Sudán arguyendo que la situación en Darfur ni siquiera había alcanzado niveles que invitaran a cuestionar seriamente si el gobierno estaba o no cumpliendo con la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos. Finalmente, Estados Unidos, Reino Unido, Chile y España apoyaron las resoluciones sin promover que el Consejo de Seguridad asumiera la responsabilidad de proteger a la población de Darfur.

Las posiciones de China y Rusia se explican por intereses económicos y cuestiones de principios en la política exterior: China es el principal socio de la industria petrolera de Darfur, mientras que se cree que Rusia vende armas al gobierno de Sudán; asimismo, ambos países se han manifestado en contra de violar la soberanía estatal bajo cualquier justificación.⁴⁴ Por otra parte, la insistencia estadounidense, apoyada por el Reino Unido, de no actuar fuera del marco del Consejo de Seguridad y de fortalecer la presencia de la ONU en la región se relaciona estrechamente con la guerra en Irak. Por un lado, el extralimitado despliegue de tropas estadounidenses en Medio Oriente descartaba por completo la opción de iniciar una operación militar en Darfur. Por otro lado, el precedente sentado por la intervención en Irak, caracterizada como ilegal y sin legitimidad al desarrollarse sin

⁴¹ S/RES/1556 (2004), 30 de julio de 2004, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/446/05/PDF/N0444605.pdf?OpenElement>

⁴² S/RES/1564 (2004), 18 de septiembre de 2004, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/515/50/PDF/N0451550.pdf?OpenElement>

⁴³ Ver Bellamy, “Responsibility to Protect or Trojan Horse?”.

⁴⁴ David R. Black y Paul D. Williams, “Darfur’s Challenge to International Society”, *Behind the Headlines* 65, n. 6 (diciembre 2008): 11.

autorización de la ONU, disminuyó considerablemente la autoridad moral estadounidense para construir un consenso en el Consejo de Seguridad.⁴⁵ Finalmente, el gobierno de Sudán se manifestó en repetidas ocasiones en contra de cualquier injerencia internacional en Darfur. La intervención en Irak en 2003 dio argumentos a Omar al Bashir para afirmar que no permitiría que Darfur siguiera el mismo camino y se justificara una intervención con base en intereses y concepciones occidentales.⁴⁶

En julio de 2004, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1556 y presionó a Jartum a autorizar una misión de la Unión Africana para monitorear el Acuerdo de Cese al Fuego de Ndjamena de abril de 2004. El discurso de “soluciones africanas para problemas africanos” resultó contraproducente en este contexto.⁴⁷ La Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS, por sus siglas en inglés) no contaba con el personal ni los recursos suficientes para desempeñar la tarea, y su mandato era limitado en cuanto a la protección de civiles. Sin embargo, el involucramiento de la Unión Africana facilitó la inacción por parte de la comunidad internacional en el marco de una mal entendida división de tareas entre la ONU y esta organización regional. Incluso cuando era claro que la AMIS requería de apoyo internacional para funcionar, el Secretario General Kofi Annan y otros actores internacionales tuvieron dificultades para promover una misión de la ONU en la región. El 24 de marzo de 2005, la Resolución 1590⁴⁸ aprobó el establecimiento de la Misión Avanzada de Estados Unidos en Sudán (UNAMIS) en una misión híbrida junto con los cuerpos africanos que ya se encontraban en el terreno. Sin embargo, no fue hasta agosto de 2006 que

⁴⁵ Bellamy, “Responsibility to Protect or Trojan Horse?”, 47-48.

⁴⁶ *Ibid.*, 48.

⁴⁷ Black y Williams, “Darfur’s Challenge to International Society”, 15.

⁴⁸ S/RES/1590 (2005), 24 de marzo de 2005, disponible en: <http://daccess-dds-un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/284/11/PDF/N0528411.pdf?OpenElement>

el mandato de esta misión se amplió para incluir específicamente el despliegue de tropas en Darfur.⁴⁹

Muchos autores coinciden en que la principal lección de Darfur en el marco de la responsabilidad de proteger como herramienta de respuesta a crisis humanitarias es la posibilidad de escudarse en este concepto para no intervenir. Es preciso recordar que la responsabilidad de proteger no plantea el debate en términos de intervenir militarmente o no hacer nada, sino que ofrece una variedad de opciones incluyendo acciones diplomáticas, políticas y económicas. Asimismo, los criterios establecidos por la CIISE para justificar una intervención militar incluyen la necesidad de contar con posibilidades de éxito; es decir, debe considerarse la posibilidad de que el envío de fuerzas armadas agrave la situación y resulte contraproducente para las víctimas que se desea proteger. Incluso si se concede que una intervención militar en Darfur hubiera tenido resultados negativos, significando un deterioro de la situación en Sudán, incluyendo el conflicto en el sur,⁵⁰ todavía se puede argüir que la comunidad internacional no utilizó todos los recursos a su disposición. La ambigüedad con la que se ha mantenido el debate sobre la responsabilidad de proteger facilitó la inacción en este caso, bajo el discurso de que era responsabilidad del gobierno de Sudán proteger a la población en Darfur.⁵¹

Los peores años del conflicto fueron entre 2003 y 2005, sin embargo se prolongó durante la primera década del siglo XXI sin que la comunidad internacional o el Consejo de Seguridad respondieran de manera decisiva y congruente. En marzo de 2005, mediante la

⁴⁹ S/RES/1706 (2006), 31 de agosto de 2006, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/484/67/PDF/N0648467.pdf?OpenElement>

⁵⁰ Evans, *The Responsibility to Protect*, 62.

⁵¹ Al respecto se pueden ver las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre el conflicto, todas ellas enfatizando que la responsabilidad de proteger a los ciudadanos residía en el gobierno de Sudán.

Resolución 1593⁵² en la que China y Estados Unidos se abstuvieron de votar, el Consejo de Seguridad turnó el caso a la Corte Internacional de Justicia. En 2007 la Corte identificó al Ministro del Interior de Sudán, Ahmed Haroun, y a un líder de los Janjaweed, Ali Kushayb, como responsables de crímenes de guerra y de lesa humanidad. Posteriormente, el fiscal Luis Moreno-Ocampo promovió un proceso en contra del presidente Omar al Bashir, quien en 2010 fue acusado de genocidio, crímenes de guerra y limpieza étnica. Estos sucesos otorgan sustento a la idea de que la comunidad internacional ya no está dispuesta a dejar en la impunidad a quienes violen grave y sistemáticamente los derechos fundamentales de los individuos. Sin embargo, la ambivalencia y la indecisión que caracterizaron los debates en el Consejo de Seguridad durante los primeros años del conflicto confirman la importancia de la voluntad política de los Estados y de las consideraciones nacionales para definir una postura ante un conflicto en el sistema internacional.

Finalmente, vale la pena reflexionar sobre el papel de Estados Unidos en el marco de la guerra en Irak y el conflicto en Darfur. Alex Bellamy afirma que la principal consecuencia de la intervención estadounidense en Irak durante 2003 en el contexto del conflicto africano fue la pérdida de legitimidad de Estados Unidos como emprendedor de normas internacionales y promotor de los derechos humanos.⁵³ Las asimetrías de poder prevalecientes en el sistema internacional, en la ONU, e incluso en el Consejo de Seguridad, dificultan la consolidación de un concepto como la responsabilidad de proteger a menos de que Estados Unidos se suba al barco. El mundo y la política exterior de Estados Unidos cambiaron fundamentalmente después de los ataques terroristas de 2001, no obstante Theresa Reinold afirma que ya es tiempo de que este país asuma el papel que le corresponde

⁵² S/RES/1593 (2005), 31 de marzo de 2005, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/292/76/PDF/N0529276.pdf?OpenElement>

⁵³ Bellamy, "Responsibility to Protect or Trojan Horse", 33.

en el sistema internacional y actúe de manera más congruente dentro del marco multilateral, lo cual, además, puede resultar en un mejor curso de acción para sus propios intereses.⁵⁴

Lo que Ruanda fue en la década de los noventa, Darfur lo fue en los inicios del siglo XXI. Las lecciones aprendidas en el primero parecen no haber tenido mayor relevancia en el segundo. Los llamados de Kofi Annan a buscar nuevos y mejores mecanismos de respuesta ante graves crisis humanitarias y la propuesta de la CIISE en 2001 no han echado raíces lo suficientemente profundas. El mantra de “nunca más” parece significar realmente “aquí vamos otra vez”.⁵⁵ A pesar de la evolución que ha tenido el concepto de la responsabilidad de proteger, la agravación del conflicto en Darfur en 2004 demostró que no era aún la herramienta que garantizara atender el llamado una vez que todas las alarmas han sonado. El cambio de perspectiva en el marco de la Unión Africana de la no interferencia a la no indiferencia parece quedarse corto cuando la *realpolitik* se implanta en las discusiones y las agendas de los principales actores internacionales.

KENIA (2007 – 2008)

La crisis poselectoral en Kenia a finales de 2007 e inicios de 2008 es, para muchos, un caso emblemático de la responsabilidad de proteger en funcionamiento. No obstante, el análisis de los acontecimientos y las reacciones internacionales deben matizarse tomando en cuenta aspectos particulares de la situación. Si bien la crisis logró contenerse y evitar que alcanzara niveles de genocidio o colapso del Estado, el factor personal de la figura de Kofi Annan como mediador y los esfuerzos de negociación llevados a cabo desde el interior del país fueron fundamentales durante la resolución del conflicto. En realidad, el estallido de la

⁵⁴ Theresa Reinold, “The United States and the Responsibility to Protect: Impediment, Bystander, or Norm Leader?”, *Global Responsibility to Protect* 3 (2011): 62.

⁵⁵ Thomas G. Weiss, *Humanitarian Intervention* (Londres: Polity Press, 2007), 154 citado en Hehir, *Humanitarian Intervention*, 256.

violencia poselectoral en Kenia no llegó a requerir un involucramiento real del Consejo de Seguridad, la votación de resoluciones que enfrentaran los intereses de sus miembros permanentes o el diseño de misiones con mandatos específicos de protección de civiles, monitoreo de cese al fuego o restablecimiento de la paz. No obstante, puede considerarse, junto con Ramesh Thakur,⁵⁶ que este caso fue el primer éxito de la responsabilidad de proteger, particularmente en su fase de prevención y reacción oportuna, sin llegar a tener que considerar medidas más coercitivas.

El 27 de diciembre de 2007, Kenia celebró elecciones generales para Presidente y miembros del Parlamento. El 30 de diciembre, contrario a las tendencias y expectativas, la Comisión Electoral de Kenia declaró vencedor al Presidente en turno Mwai Kibaki, postulado por el Partido de Unidad Nacional (PUN), frente al candidato opositor Raila Odinga, de la coalición Movimiento Democrático Naranja (MDN). A pesar de que la comunidad internacional, incluida la Unión Europea y el gobierno de Estados Unidos, se apresuró a validar las elecciones y felicitar a Kibaki por su reelección, el estallido de protestas y las declaraciones de la oposición sobre irregularidades en el proceso electoral llevaron a cuestionamientos del mismo y solicitudes de investigaciones. Los primeros brotes de violencia ocurrieron el 31 de diciembre y pronto adquirieron tintes étnicos.

Kenia es un Estado multiétnico conformado por 42 grupos reconocidos, sin que alguno ostente una mayoría significativa en la población. Durante las campañas electorales, el factor étnico cobró relevancia. Kibaki y los representantes de su gobierno pertenecían al grupo étnico Kikuyu, el cual se había visto favorecido políticamente durante su gestión. Odinga, por su parte, representaba una coalición de los principales grupos étnicos opositores

⁵⁶ Ramesh Thakur, "Responsibility to Protect is Universal", *The Daily Yomiuri*. 17 de noviembre de 2009, consultado el 23 de noviembre de 2011. <http://www.yomiuri.co.jp/dy/columns/commentary/2009117dy01.htm>

a los Kikuyus, incluyendo a los grupos Luo, Luhya y Kalenjin. El discurso electoral del MDN recurrió a apelaciones étnicas, mediante la campaña que se ha conocido como “Kenia contra los Kikuyus”⁵⁷ en contra de este grupo étnico. Las manifestaciones y protestas poselectorales retomaron el carácter étnico de las campañas, que se hizo cada vez más evidente a partir del ataque a una iglesia en Eldoret en contra de ciudadanos Kikuyus que se habían refugiado en ella.

La creciente inestabilidad en Kenia y el escalamiento de la violencia rápidamente despertaron el interés de diversos actores, señalando la necesidad de llegar a un acuerdo político entre los grupos opositores, detener la violencia y el conflicto étnico, y revisar el proceso electoral. Además de las magnitudes que podía tomar el conflicto, la rápida reacción internacional se explica por la relevancia de Kenia en el continente africano. Según Gilbert Khadiagala, este país era considerado como una democracia consolidada, una potencia económica y un bastión de estabilidad en la región de los Grandes Lagos y el este de África.⁵⁸ Desde su independencia, Kenia había logrado transitar, relativamente rápido, a un sistema multipartidista, con elecciones cotidianas y transferencias pacíficas de poder, lo cual quedó demostrado con las elecciones de 2002. Una crisis en Kenia, en este sentido, significaba un importante retroceso político y un fuerte golpe a la estabilidad del continente.

Por otro lado, segmentos de la población keniana se movilizaron desde el interior para promover un acuerdo político y el fin de la violencia. El grupo llamado Ciudadanos Preocupados por la Paz, sumados a empresarios y representantes de los sectores manufacturero y bancario, fueron de los primeros en exigir un acuerdo entre las partes, en vista de los efectos económicos que podría tener la prolongación de una crisis política y

⁵⁷ Peter Kagwanja y Roger Southall, “Introduction: Kenya – A Democracy in Retreat?”, *Journal of Contemporary African Studies* 27, n. 3 (2009): 267.

⁵⁸ Gilbert M. Khadiagala, “Regionalism and Conflict Resolution: Lessons from the Kenyan Crisis”, *Journal of Contemporary African Studies* 27, n. 3 (2009): 432.

social en el país. El Ministerio de Finanzas había estimado el costo del conflicto en mil millones de dólares tras un mes de iniciados los enfrentamientos.⁵⁹ En este sentido, las respuestas e intentos de mediación se presentaron en el ámbito interno, regional e internacional poco tiempo después del estallido de la crisis.

Desde los primeros días de 2008, la Unión Africana, a través de su presidente en turno, John Kufuor de Ghana, hizo llamados a la negociación y resolución del conflicto. El dos de enero de ese año, Estados Unidos y el Reino Unido se sumaron a la Unión Africana subrayando la importancia de preservar la estabilidad democrática en el país. Asimismo, el Arzobispo sudafricano, Desmond Tutu, realizó una visita de tres días para intentar mediar entre Kibaki y Odinga. Los esfuerzos de mediación y las presiones para la conclusión del conflicto mediante un acuerdo político fueron rápidos y numerosos, provenientes de varios actores y desde varios ámbitos. Sin embargo, la dimensión del enfrentamiento entre el PUN y el MDN requería un esfuerzo unificado y coordinado que lograra sentar a todos los involucrados en la mesa de negociación.

El 10 de enero, las partes involucradas en el conflicto aceptaron la mediación del antiguo Secretario General de la ONU, Kofi Annan, y un Panel de Personalidades Eminentes Africanas, integrado por el ex presidente de Tanzania, Benjamin Mkapa, y la activista y esposa de Nelson Mandela, Graça Machel. Esta iniciativa de la Unión Africana fue bien recibida por los diversos actores involucrados; el equipo liderado por Annan contó con el respaldo de la comunidad internacional y la aceptación de ambas partes del conflicto dentro de Kenia. El proceso de negociación logró que el 28 de febrero el PUN y el MDN alcanzaran un acuerdo para un gobierno de coalición que reflejara la diversidad étnica de Kenia, el cual

⁵⁹ Monica Kathina Juma, "African Mediation of the Kenyan post-2007 Election Crisis", *Journal of Contemporary African Studies* 27, n. 3 (2009): 416.

inició funciones oficialmente el 17 abril.⁶⁰ El grupo de mediadores adoptó una agenda de negociación dividida en cuatro componentes que debían considerarse de manera individual: detener la violencia y asegurar el respeto a los derechos humanos; atender la crisis humanitaria y asegurar la reconciliación nacional; superar la crisis política; y desarrollar estrategias a largo plazo para garantizar una paz duradera.⁶¹ A pesar de lograr la resolución del conflicto y establecer un gobierno de coalición, el cuarto componente de la agenda de negociación no se desarrolló cabalmente,⁶² por lo que las elecciones en marzo de 2013 servirán para comprobar si se logró establecer una paz duradera.

El Panel de Personalidades Eminentes resulta fundamental para el análisis del caso de Kenia no sólo porque logró detener la violencia y resolver el conflicto, sino por su propia naturaleza. La visita de Desmond Tutu constituyó el primer involucramiento directo de un actor externo en la crisis poselectoral, sin embargo no obtuvo resultados positivos. Asimismo, la avalancha de declaraciones y visitas de funcionarios de alto nivel de países occidentales corroboran la relevancia internacional del conflicto, pero no constituyen un intento claro de mediación. Por el contrario, el grupo de Annan representa el pleno involucramiento de actores externos en un conflicto que había atraído la atención internacional rápida y significativamente. No obstante, los factores personal y regional fueron de gran relevancia en el proceso. En primer lugar, el Panel fue una propuesta de mediación de la Unión Africana; en segundo lugar, los integrantes eran personalidades de origen africano que contaban con excelente reputación en el continente. Así, desde la perspectiva de los actores internos involucrados, la mediación, aunque externa, no se interpretó como una

⁶⁰ Kagwanja y Southall, "Introduction: Kenya – A Democracy in Retreat?", 273.

⁶¹ Khadiagala, "Regionalism and Conflict Resolution", 440.

⁶² Global Centre for the Responsibility to Protect, "The Responsibility to Protect and Kenya: Past Successes and Current Challenges", consultado el 23 de noviembre de 2011, http://globalr2p.org/media/pdf/The_Responsibility_to_Protect_and_Kenya_Past_Successes_and_Current_Challenges.pdf

interferencia occidental con tintes poscoloniales.⁶³ El caso de Kenia, más allá del discurso de la responsabilidad de proteger, constituye un ejemplo exitoso de la retórica de “soluciones africanas para problemas africanos”.

El conflicto en Kenia dejó más de 1000 víctimas y 500,000 desplazados.⁶⁴ A pesar de que el acuerdo final se logró fundamental y principalmente gracias a los esfuerzos y reputación personal de los mediadores del Panel de Personalidades Eminentes, las presiones de la comunidad internacional desempeñaron un papel insoslayable. El apoyo a los trabajos de Annan y las declaraciones por parte de Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Europea, entre otros, permiten aseverar que la comunidad internacional reaccionó de manera oportuna y contribuyó a prevenir que el conflicto alcanzara dimensiones aún mayores. No obstante, la participación del Consejo de Seguridad, a diferencia de otras crisis internas, fue relativamente mínima. El 30 de enero, el Subsecretario General para Asuntos Políticos de la ONU, B. Lynne Pascoe, presentó un informe sobre la situación en Kenia, tras el cual el presidente del Consejo de Seguridad emitió un comunicado de prensa instando a las partes a hacer todo lo necesario para terminar el conflicto y restituir la calma.⁶⁵ Posteriormente, el 6 de febrero, el Consejo de Seguridad distribuyó una declaración presidencial para mostrar su apoyo a los avances y la agenda de negociación propuesta por Kofi Annan.⁶⁶

En este sentido, es válido preguntar cuál habría sido el curso de las acciones y el grado de participación internacional en caso de que el equipo de Annan hubiera fracasado y el conflicto hubiera continuado escalando. Las dinámicas y el discurso observados durante los meses de enero a abril de 2008 permiten suponer que Kenia se habría transformado en

⁶³ Juma, “African Mediation of the Kenyan post-2007 Election Crisis”, 408.

⁶⁴ Global Centre for the Responsibility to Protect, “The Responsibility to Protect and Kenya”.

⁶⁵ “The United Nations and Kenya”, consultado el 23 de noviembre de 2011, http://www.unric.org/html/english/pdf/Kenya_briefing_note.pdf

⁶⁶ Consejo de Seguridad de la ONU, S/PRST/2008/4, consultado el 10 de octubre de 2011, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kenya%20SPRST20084.pdf>

un escenario muy parecido a Darfur, en el cual los miembros del Consejo de Seguridad se habrían respaldado en la iniciativa de resolución de la Unión Africana. Es decir, se habría recurrido nuevamente a la división de tareas en el ámbito de la paz regional y pocas habrían sido las acciones decisivas por parte del Consejo, de otros organismos de la ONU o de algunos Estados miembros en lo individual. Particularmente, vale la pena señalar que el gobierno de Kibaki era un importante socio de Estados Unidos en la lucha global contra el terrorismo, lo cual, necesariamente, habría limitado las acciones por parte del gobierno estadounidense.⁶⁷ Ello no quiere decir, sin embargo, que no se habrían mantenido las presiones y amenazas en la retórica, debido a la importancia política y económica de Kenia en la región.

La principal lección de Kenia es que la reacción internacional ante una situación de escalada de violencia, particularmente con tintes étnicos que pueden derivar en genocidio, es importante. No obstante, en palabras de Monica Juma, la reacción oportuna es fundamental y una condición necesaria para prevenir catástrofes humanitarias y situaciones que involucren crímenes atroces.⁶⁸ Es en este sentido en el que se ha considerado el caso de Kenia como el primer gran éxito de la responsabilidad de proteger, aunque vale aclarar que esta característica se le otorgó *a posteriori*.⁶⁹ La relevancia de Kenia en el continente africano, tanto para países occidentales como para el sistema de Naciones Unidas (es sede de varias oficinas con personal local e internacional), era demasiada como para permitir que se convirtiera en otra Ruanda. En este sentido, éxito o no de la responsabilidad de proteger, Kenia demuestra, una vez más, la preponderancia de valoraciones políticas por encima de la retórica internacional

⁶⁷ Juma, "African Mediation of the Kenyan post-2007 Election Crisis", 423.

⁶⁸ *Ibid.*, 424.

⁶⁹ Donald Steinberg, "Responsibility to Protect in the Real World: from Rwanda to Darfur to Kenya" (Discurso en la Escuela de Derecho Cardozo, Yeshiva University, Nueva York, 10 de marzo de 2008): disponible en: <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2008/responsibility-to-protect-in-the-real-world-from-rwanda-to-darfur-to-kenya.aspx>

de prevención y reacción en el marco de este concepto reconocido en el seno de la ONU desde 2005.

LIBIA (2011)

La respuesta internacional a las protestas civiles y la violenta reacción del régimen de Muamar el Gadafi en Libia, durante los primeros meses de 2011, constituyen el último y más reciente punto de inflexión en el debate sobre la responsabilidad de proteger. Por primera vez, el Consejo de Seguridad autorizó el uso de la fuerza para proteger a los civiles en un conflicto, en contra de la voluntad de un Estado y utilizando el lenguaje de la responsabilidad de proteger. Libia es, por un lado, un ejemplo del anclaje del discurso de la seguridad humana y la soberanía como responsabilidad en la política internacional. Por otro lado, es también el primer caso concreto de la responsabilidad de proteger en su extremo de la intervención militar, que ha puesto en primer plano las muchas ambigüedades y dificultades que hay todavía en torno a este concepto. Como sea, Libia es un caso que resulta fundamental para entender el debate actual sobre la responsabilidad de proteger y la agenda de seguridad internacional. El desarrollo de la intervención en Libia ya ha tenido importantes implicaciones en los ámbitos académico y político, particularmente en relación con la crisis en Siria y la respuesta, tan diametralmente opuesta, de la comunidad internacional.⁷⁰

Después de Túnez y Egipto, Libia fue el tercer estallido en el marco de lo que se ha conocido como la Primavera Árabe. Las protestas sociales para reclamar el fin del régimen de Muamar el Gadafi, quien había permanecido 41 años en el poder, iniciaron en Trípoli en febrero de 2011. Las manifestaciones se extendieron rápidamente por el país y la ciudad de

⁷⁰ Chris Keeler, "The End of the Responsibility to Protect?", *Foreign Policy Journal*, 12 de octubre de 2011, consultado el 23 de noviembre de 2011, 3, <http://www.foreignpolicyjournal.com/2011/10/12/the-end-of-the-responsibility-to-protect/>

Bengasi se convirtió en la principal base de la oposición. A pesar de que las protestas iniciaron de forma pacífica, la reacción violenta del gobierno libio modificó la naturaleza del conflicto y atrajo la atención internacional. El 22 de febrero, Gadafi dio un discurso en el que describió a los protestantes como “cucarachas” y aseguró que “limpiaría” Bengasi, casa por casa, para eliminarlos.⁷¹ La reminiscencia de este discurso con la retórica de odio difundida por la radio antes del genocidio en Ruanda hizo sonar, aún con mayor fuerza, las alarmas regionales e internacionales. En poco tiempo, la situación en Libia se había convertido en una guerra civil con el gobierno de Gadafi, por un lado, y la oposición liderada por el Consejo Nacional de Transición, por el otro.

En un sentido estricto, se puede argumentar que la respuesta de la comunidad internacional siguió un esquema evolutivo de medidas menos intrusivas antes de autorizar la intervención militar. Sin embargo, algunos analistas y Estados que estaban en contra del uso de la fuerza afirman que la intervención fue precipitada al no permitir que las sanciones económicas y presiones políticas dieran resultados; es decir, el uso de la fuerza no fue el último recurso.⁷² Desde comienzos de la crisis, diversas organizaciones regionales como la Unión Africana, la Organización de la Conferencia Islámica, y la Liga de Estados Árabes condenaron la reacción de Gadafi en contra de la oposición y expresaron preocupación por la situación humanitaria en Libia. En otras latitudes, la Unión Europea y algunos Estados individuales como Estados Unidos, Reino Unido, Suiza, Australia y Canadá decretaron embargos de armas, restricciones de viaje y congelación de activos financieros para Gadafi,

⁷¹ “The Lessons of Libya”, *The Economist*, 19 de mayo de 2011, consultado el 24 junio de 2011, <http://www.economist.com/node/18709671>

⁷² Ver Mary Ellen O’Connell, “How to Lose a Revolution” y Alex. J. Bellamy, “The Responsibility to Protect and the Problem of Regime Change”, *The Responsibility to Protect: challenges and opportunities in light of the Libyan intervention*, e-International Relations (noviembre 2011): <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf>.

miembros de su familia y algunos representantes del gobierno.⁷³ La comunidad internacional, en términos generales, reaccionó de manera rápida a la crisis en Libia; no obstante, se requirieron acciones más decisivas para modificar la postura del gobierno, que se negaba a retirarse o negociar con el Consejo de Transición, mientras seguía atacando a la población civil. El proceso de negociación de estas acciones es, precisamente, el que resulta más significativo para el análisis de la responsabilidad de proteger y su relación con cuestiones políticas en este caso.

En el seno de las Naciones Unidas, el 25 de febrero, el Consejo de Derechos Humanos adoptó la Resolución S-15/1⁷⁴ en la que instó al gobierno libio a cumplir con su responsabilidad de proteger y pidió a la Asamblea General suspender la membresía de este país en ese Consejo. Consecuentemente, la Asamblea General, el primero de marzo, suspendió por unanimidad la membresía de Libia en el Consejo de Derechos Humanos.⁷⁵ Por su parte, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la Resolución 1970⁷⁶ el 26 de febrero, en la que deploró “la grave y sistemática violación de los derechos humanos, incluida la represión de manifestantes pacíficos” y recordó “la responsabilidad de las autoridades libias de proteger a su población”. En esta resolución además, refirió el caso a la Corte Penal Internacional y estableció sanciones económicas y políticas, como embargo de armas, congelación de activos y prohibiciones de viajes, que todos los Estados miembros de la ONU debían cumplir. No obstante, la resolución omitió utilizar lenguaje contundente que

⁷³ International Coalition for the Responsibility to Protect, “The Crisis in Libya,” consultado el 20 de abril de 2012, <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-libya>.

⁷⁴ A/HRC/RES/S-15/1, 24 de febrero de 2011, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/111/69/PDF/G1111169.pdf?OpenElement>

⁷⁵ A/RES/65/265, 1º de marzo de 2011, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/528/47/PDF/N1052847.pdf?OpenElement>

⁷⁶ S/RES/1970 (2011), 26 de febrero de 2011, disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1970%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1970%20(2011))

indicara una posible intervención directa en el conflicto, debido a que las posturas de los miembros permanentes aún no eran claras al respecto.

Posteriormente, y debido a que la situación no mejoró a pesar de las medidas no militares autorizadas en la Resolución 1970, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1973⁷⁷ el 17 de marzo. Como antecedente fundamental de esta resolución hay que señalar la petición de la Liga Árabe al Consejo, el 12 de marzo, para el establecimiento de una zona de exclusión aérea en el territorio libio.⁷⁸ La Resolución 1973 aprobada con 10 votos a favor y las abstenciones de Rusia, China, India, Brasil y Alemania, reiteró “que las autoridades libias tienen la responsabilidad de proteger a la población libia” y autorizó el establecimiento de una zona de prohibición de vuelos en su territorio. Asimismo, la resolución autorizó a los Estados miembros a utilizar todas las medidas necesarias para implementar la prohibición de vuelos y garantizar la protección de los civiles en todo el territorio libio, informando al Secretario General y actuando en coordinación con él.

El análisis de la votación de la Resolución 1973, con un resultado de 10-0-5,⁷⁹ resulta de particular interés para entender los alcances y límites de la noción de la responsabilidad de proteger como herramienta para garantizar la paz y seguridad internacionales. Por un lado, los votos a favor de tres miembros permanentes del Consejo (Estados Unidos, Francia y Reino Unido) y de otros no permanentes, incluidos tres Estados africanos (Gabón, Nigeria y Sudáfrica), indican una creciente aceptación de este concepto en el ámbito de la política internacional, particularmente frente a una crisis con graves implicaciones humanitarias. Sin embargo, un estudio más detallado de las negociaciones permite ver que la aprobación no fue

⁷⁷ S/RES/1973 (2011), 17 de marzo de 2011, disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011))

⁷⁸ Alex J. Bellamy y Paul D. Williams, “The New Politics of Protection? Côte d’Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect”, *International Affairs* 87, n. 4 (2011), 841.

⁷⁹ Las votaciones en el Consejo de Seguridad se representan de esta forma, en donde primero se señalan los votos a favor, posteriormente los votos en contra y al final las abstenciones.

automática en todos los casos y que algunas negociaciones y diálogos diplomáticos fueron necesarios para obtener este resultado. Originalmente, Francia y Reino Unido introdujeron y promovieron el proyecto de resolución en el Consejo de Seguridad, mientras que Estados Unidos mantenía aún una postura pasiva y sin buscar un involucramiento directo o militar en el conflicto. La petición de la Liga Árabe para establecer una zona de prohibición de vuelos en Libia fue el factor determinante para cambiar la postura estadounidense y que, a la vez, el Departamento de Estado iniciara negociaciones para asegurar votos a favor de los miembros no permanentes.⁸⁰ Esta petición garantizaba la legitimidad regional e internacional de las futuras acciones que se decidieran emprender, permitiendo argumentar que no se trataba de una intervención occidental en asuntos internos de países en vías de desarrollo.

Por otro lado, las abstenciones de dos miembros permanentes (Rusia y China) y tres miembros no permanentes con aspiraciones de convertirse en permanentes (Alemania, India y Brasil) indican que el discurso de la responsabilidad de proteger, en el marco de la agenda de la seguridad humana y la protección de civiles, tiene aún muchos obstáculos por vencer. Para algunos autores, las abstenciones son prueba de que el vaso está medio lleno⁸¹ y que la noción de la responsabilidad de proteger ha logrado introducirse en la política exterior de países como Rusia y China que, aún con importantes características de realismo en su actuar internacional, no vetaron la resolución. Ambos países justificaron su abstención en términos de respeto al principio básico de no intervención en los asuntos internos de un Estado. India y Brasil, como potencias emergentes, argumentaron que, si bien la crisis libia requería de la atención internacional, no era aún tiempo de intervenir directa y militarmente hasta dar tiempo suficiente para que las medidas no militares aprobadas anteriormente surtieran efecto.

⁸⁰ Bellamy y Williams, “The new politics of protection?”, 843.

⁸¹ Bruce D. Jones, “Libya and the Responsibilities of Power”, *Survival: Global Politics and Strategy* 53, n. 3 (2011), 53.

El caso de Alemania, más allá de las razones esgrimidas para justificar su abstención, constituye un aspecto fundamental para el análisis. La Unión Europea es una de las instituciones regionales que más atención ha otorgado a la agenda de derechos humanos y seguridad humana en su marco institucional. Sin embargo, la división entre Francia, Reino Unido y Alemania en el Consejo de Seguridad denota una falta de consenso con respecto a estos temas en el interior de la Unión Europea. Matthias Dembinski y Theresa Reinold analizan la postura de la Unión Europea frente al debate de la responsabilidad de proteger argumentando que es posible distinguir dos bloques de países: quienes pugnan por acciones más directas mediante el uso de la fuerza como Francia y Reino Unido; y quienes prefieren mantener un papel menos intrusivo, como Alemania.⁸² Según estos autores, la división se debe principalmente a cuestiones históricas de tendencias intervencionistas o neutrales, así como a la dinámica regional propia,⁸³ lo que corrobora la importancia de la política y los intereses que van más allá de cuestiones morales y el mero impulso humanitario cuando se trata de conceptos como la responsabilidad de proteger.

Incluso aceptando que el vaso estaba medio lleno con la aprobación de la Resolución 1973, el curso que tomaron las acciones posteriormente comenzaron a vaciarlo. El 19 de marzo, con base en la autorización de la Resolución 1973 para utilizar todas las medidas necesarias para proteger a los civiles en Libia e implementar la restricción de vuelos, Francia, Reino Unido y Estados Unidos iniciaron ataques aéreos. La coalición de Estados se expandió rápidamente, incluyendo a países árabes; el 23 de marzo, la OTAN tomó oficialmente el control de las operaciones en Libia. La intervención en Libia nunca contempló una ocupación directa del territorio por consideraciones de costos y riesgos para los Estados

⁸² Ver Matthias Dembinske y Theresa Reinold, “Libya and the Future of the Responsibility to Protect – African and European Perspectives”, Peace Research Institute Frankfurt – Report No. 107, Frankfurt am Main, 2011.

⁸³ Dembinske y Reinold, “Libya and the Future of the Responsibility to Protect”, 16-17.

participantes, así como por cuestiones de respeto a la integridad territorial libia. Las intervenciones no ocupacionales, tal como Kosovo demostró a finales del siglo XX, presentan limitaciones intrínsecas para la protección de civiles, pues es difícil garantizar su seguridad cabalmente a varios pies de altura.⁸⁴ La intervención en Libia ha sido criticada en este sentido y diversos organismos internacionales han señalado que las fuerzas de la OTAN también causaron daños y bajas en la población civil, las cuales deben investigarse.⁸⁵

Por otro lado, las críticas a la intervención también se han concentrado en lo relativo a la interpretación del mandato por parte de la OTAN y la relación entre la protección de civiles y el cambio de régimen. Las fuerzas coordinadas por la OTAN otorgaron apoyo y asistencia directa a la oposición en Libia, permitiéndoles recuperar el control de Bengasi y avanzar hasta Trípoli y Sirte. El 20 de octubre Muamar el Gadafi fue acorralado y asesinado por la oposición en condiciones que aún requieren escrutinio internacional; posteriormente, el 26 del mismo mes, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó por unanimidad la Resolución 2016⁸⁶ en la que se establece el fin de la intervención a partir del 31 de octubre. El debate internacional en torno a este desenlace se ha centrado en el apoyo directo de la OTAN y los Estados de la coalición al Consejo de Transición que contribuyó a la captura de Gadafi y al cambio de régimen en Libia. Por un lado se dice que sin este apoyo la oposición no habría estado en posibilidades de hacer frente al régimen libio; por otro, se argumenta que en ciertos casos el cambio de régimen es la única manera de garantizar el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos de un país determinado.⁸⁷ Este debate ha tenido importantes ecos en las discusiones en el Consejo de Seguridad sobre la situación en Siria, en

⁸⁴ Bellamy y Williams, “The new politics of protection?”, 846.

⁸⁵ International Coalition for the Responsibility to Protect, “The Crisis in Libya”: disponible en: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-libya>

⁸⁶ S/RES/2016 (2011), 27 de octubre de 2011, disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2016%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2016%20(2011))

⁸⁷ Dembinske y Reinold, “Libya and the Future of the Responsibility to Protect”, 22.

donde las protestas que iniciaron en marzo de 2011 condujeron a una crisis con miles de víctimas civiles y la persistente negativa del régimen de Bashar al Assad de aceptar un alto al fuego e iniciar un proceso de negociación.

El conflicto en Libia y la respuesta de la comunidad internacional constituyen sucesos fundamentales para el futuro de la responsabilidad de proteger. Para autores como Alex Bellamy y Paul Williams, Libia fue un caso particular con características específicas que permitieron utilizar el discurso de la responsabilidad de proteger de manera relativamente exitosa;⁸⁸ sin embargo, en condiciones muy similares en Siria no ha sido posible utilizar el mismo discurso. En otras palabras, “en Libia, los intereses estratégicos de occidente coincidieron con los valores de la ONU”,⁸⁹ contrario a los casos de Yemen, Bahréin o Siria. En este sentido, no es posible hablar aún del triunfo de la responsabilidad de proteger en el sistema internacional y de su aceptación en las discusiones políticas sobre seguridad internacional, despojada de consideraciones particulares de intereses nacionales. Lo que sí es claro es que el caso de Libia puso de manifiesto muchas cuestiones que permanecen ambiguas, en el mejor de los casos, en torno al concepto de la responsabilidad de proteger.

Alex Bellamy y Paul Williams también señalan que los principales retos para el futuro son el establecimiento de mandatos claros y las consecuencias en caso de traspasarlos; el acuerdo de las condiciones necesarias y suficientes para legitimar una intervención militar extranjera en un conflicto interno, cuestión que la CIISE planteó en 2001 pero que se abandonó en los debates de 2005 debido a la falta de consenso; la delimitación de las agendas de seguridad humana, protección de civiles y cambio de régimen, así como las relaciones y posibles traslapes entre ellas; y, finalmente, la cuestión de establecer los papeles que deben

⁸⁸ Bellamy y Williams, “The new politics of protection?”, 825.

⁸⁹ Ramesh Thakur, “R2P, Libya and International Politics as the Struggle for Competing Normative Architectures”, *The Responsibility to Protect: challenges and opportunities in light of the Libyan intervention*, e-International Relations (noviembre 2011), 13: disponible en: <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf>

desempeñar las organizaciones regionales en términos de autoridades legitimadas para llevar a cabo una intervención militar.⁹⁰ Considerar a Libia como el primer gran éxito de la implementación de la responsabilidad de proteger o como un fracaso más condiciona necesariamente las discusiones que se desarrollen al respecto en el futuro y las posibilidades de que este concepto adquiera cada vez mayor aceptación y respaldo en el sistema internacional.

La responsabilidad de proteger es un concepto que, efectivamente, ha logrado insertarse en el debate político en un breve periodo de tiempo desde su aparición en 2001 y su endoso en el seno de la ONU en 2005; en este sentido, se puede decir que se trata de un concepto afortunado y que, a pesar de todo, ha logrado sobrevivir. No obstante, la teoría y la práctica suelen ser ámbitos muy diferentes en el sistema y la política internacionales. En palabras de Rodger Shanahan,

mientras que el desarrollo de la responsabilidad de proteger como concepto ha sido tarea de los teóricos de las relaciones internacionales (algunos de los cuales tienen vasta experiencia práctica), su implementación descansa en los tomadores de decisiones del día a día. Y estos tomadores de decisiones se desenvuelven en el mundo de la *realpolitik*, con todas sus inconsistencias, relatividades e intereses nacionales confrontados.⁹¹

Los casos analizados en este capítulo demuestran la multiplicidad de factores que deben considerarse al momento de prevenir o intervenir para solucionar un conflicto interno de un Estado. La política internacional puede ser caprichosa e impredecible; generalmente las características particulares de un conflicto específico determinan y condicionan la respuesta de la comunidad internacional—Estados y organismos regionales e internacionales. En el marco de la responsabilidad de proteger, el Documento Final de 2005 enfatiza el enfoque de

⁹⁰ Bellamy y Williams, “The new politics of protection?”, 847-849.

⁹¹ Rodger Shanahan, “R2P: Seeking Perfection in an Imperfect World”, *The Responsibility to Protect: challenges and opportunities in light of the Libyan intervention*, e-International Relations (noviembre 2011), 27: disponible en: <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf>

caso por caso en la resolución de conflictos. Asimismo, el informe del Secretario General Ban Ki-moon replanteó este concepto en un esquema de cuatro crímenes y tres pilares. La comunidad internacional ha aceptado en mayor grado los pilares uno y dos, es decir, la responsabilidad de los Estados de proteger a sus ciudadanos y de brindarse asistencia mutua para garantizar el cumplimiento de esta responsabilidad. El tercer pilar, la intervención directa y el uso de la fuerza, tal como corrobora el caso de Libia, la actual crisis en Siria y la gran lista de crisis que no han sido atendidas por la comunidad internacional, presenta aún importantes retos y cuestionamientos. En todo esto, la política y los intereses nacionales desempeñan un papel fundamental al decidir quién merece la protección y quién debe asumir la responsabilidad. En palabras de David Hillstrom, “tal es el estado de bancarrota moral de la *realpolitik*.”⁹²

⁹² David Hillstrom, “The Libyan No Fly Zone: Responsibility to Protect and International Law”, *Foreign Policy Journal*, 21 de marzo de 2011, consultado el 20 de abril de 2012, <http://www.foreignpolicyjournal.com/2011/03/21/hte-libyan-no-fly-zone-responsibility-to-protect-and-international-law/>

CONCLUSIÓN

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: ¿EL TRAJE NUEVO DEL EMPERADOR O HERRAMIENTA POLÍTICA DEL SIGLO XXI?

La responsabilidad de proteger ha resultado ser un concepto del sistema internacional contemporáneo que, buscando consolidarse como un nuevo principio para responder a crisis humanitarias y situaciones de crímenes atroces, ha demostrado los muchos retos que aún hay en el mundo de la política internacional para reaccionar ante el sufrimiento humano. En un artículo de febrero de 2012, Ekerhard Strauss califica a la responsabilidad de proteger como “el traje nuevo del emperador, incapaz de cubrir siquiera la más básica desnudez de un sistema internacional que no puede lidiar con atrocidades humanas.”¹ A lo largo de este trabajo he intentado probar que más que de una desnudez, se trata de trajes viejos muy bien cosidos en la política internacional de los Estados: el interés nacional y la voluntad política al momento de enfrentarse a una crisis humanitaria.

Lo cierto es que el mundo sigue y seguirá presentando situaciones que podrían enmarcarse en la responsabilidad de proteger a fin de prevenir catástrofes humanitarias o detenerlas una vez que se han presentado. En este sentido, el principal reto es encontrar los mecanismos y disposiciones que se requieren para hacer de la responsabilidad de proteger un concepto funcional y realmente operante. Se debe lograr consolidar a la responsabilidad de proteger como una herramienta claramente definida y delimitada para responder a situaciones de genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica, pero que mantenga cierta flexibilidad para adaptarse a las particularidades de cada situación en el momento en que se presente. De esta manera, la responsabilidad de proteger

¹ Ekerhard Strauss, “From idea to experience – Syria and the Responsibility to Protect,” 28 de febrero de 2012, consultado el 23 de mayo de 2012, <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/from-idea-to-experience-syria-and-the-responsibility-to-protect/>

continuaría en el ámbito de la política, pero sería mucho más sencillo lograr su aceptación e implementación por parte de los Estados, teniendo la seguridad de que no será utilizada discrecionalmente y como cortina de humo para perseguir intereses nacionales particulares que poco tienen que ver con preocupaciones humanitarias.

Uno de los principios fundamentales de la responsabilidad de proteger enfatiza que se debe reaccionar e intervenir en un conflicto que involucre crímenes atroces como consecuencia de la falla manifiesta de un Estado para proteger a su población, sólo cuando se puede suponer con buenas bases que no se causará un daño mayor. *La responsabilidad de proteger* publicada en 2001 también enuncia que “el que no sea posible llevar a cabo intervenciones en los casos en los que haya justificaciones para ello, no es razón para que no se lleven a cabo en ninguna ocasión.”² Así se mantiene el factor político en la discusión y la posibilidad de considerar cada caso de manera individual, lo cual ha sido el eje rector de este trabajo y la base de las hipótesis que he intentado demostrar. La *realpolitik* se mantiene como un elemento esencial del sistema internacional y ni siquiera las más graves situaciones de violaciones de derechos humanos escapan a ella. En el mundo de la *realpolitik* del siglo XXI las organizaciones internacionales, la ONU, su Consejo de Seguridad y los mismos Estados se mantienen en medio de consideraciones políticas y el impulso humanitario cuando se presenta una crisis de derechos humanos en algún rincón del planeta.

El *Informe 2012 Amnistía Internacional. El estado de los derechos humanos en el mundo* presenta un panorama internacional contrastante en este sentido. Aunque por un lado menciona las numerosas protestas y manifestaciones que se suscitaron en todas las regiones del mundo durante 2011 en busca de mejores condiciones de vida, también señala la ambivalencia, hipocresía y cinismo con los que reaccionó la comunidad internacional, y

² International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001), §4.42.

particularmente el Consejo de Seguridad, a estos eventos. Al final del ensayo introductorio elaborado por su Secretario General, Salil Shetty, el informe de Amnistía Internacional emite dos claras recomendaciones a los Estados que integran la comunidad internacional:

En primer lugar, deben acabar con la hipocresía. Ningún Estado puede sostener razonablemente que el pueblo bajo su gobierno no está preparado para los derechos humanos y un sistema participativo de gobierno. Y los Estados que afirman defender los derechos humanos deben dejar de apoyar a dirigentes dictatoriales por el hecho de que sean sus aliados... En segundo lugar, los Estados deben asumir en serio sus responsabilidades como actores internacionales, especialmente los encargados de garantizar la paz y seguridad internacionales.³

Estas recomendaciones tienen un claro telón de fondo y destinatarios fácilmente identificables. La crisis en Siria, iniciada desde marzo de 2011 en el marco de la Primavera Árabe, ha acaparado la atención de la comunidad internacional y ha puesto de manifiesto los retos y contradicciones que aún hay en materia de la protección internacional de los derechos humanos. En mayo de 2012, más de un año después del inicio de la crisis, la ONU calculaba que alrededor de 10 mil personas habían muerto durante el conflicto.⁴ Esta cifra ha recorrido el mundo junto con imágenes atroces que la acompañan; el resultado ha sido la presión internacional proveniente de las más diversas trincheras, exigiendo que se haga lo necesario para detener el conflicto que empieza a adquirir tintes de guerra civil de duración indefinida. Sin embargo los llamados han sido poco exitosos mientras prevalecen las discusiones en el Consejo de Seguridad, la tibieza de Estados Unidos, las negativas de Rusia y China a aprobar una resolución que autorice el uso de la fuerza, la insistencia de al Assad de violar los acuerdos alcanzados con la mediación de Kofi Annan y el número de víctimas que aumenta cada día. La crisis en Siria y la falta de una respuesta contundente por el Consejo de

³ Amnistía Internacional, *Informe 2012 Amnistía Internacional. El estado de los derechos humanos en el mundo* (Madrid: Editorial Amnistía Internacional, 2012), 17.

⁴ “Syria Crisis: Houla chlid massacre confirmed by UN,” *BBC News*, 26 de mayo de 2012, consultado el 28 de mayo de 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-18221461>

Seguridad, único cuerpo con la capacidad y legitimidad para autorizar una intervención armada en casos extremos según el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, son prueba irrefutable de la pertinencia de discutir, de seguir discutiendo, la responsabilidad de proteger y sus postulados hoy en día.

Debido a la cercanía temporal y a la similitudes presentes en ambos escenarios, al menos en el inicio de las atrocidades, las respuestas a las crisis en Libia y Siria han sido comparadas en repetidas ocasiones; mientras que en el primer caso hubo una intervención multilateral, en el segundo se han prolongado los debates y ha sido imposible alcanzar un consenso. Incluso prescindiendo de las críticas a la intervención en Libia por exceder el mandato original y apoyar a los grupos opositores para derrocar a Muamar el Gadafi y lograr un cambio de régimen, es necesario analizar las particularidades de cada uno de estos casos para entender la diferencia en las reacciones, lo cual prueba, nuevamente, la relevancia de las consideraciones políticas más allá de la intención humanitaria. Rodger Shanahan señala al menos tres factores que diferencian significativamente los escenarios libio y sirio. En primer lugar, la intervención mediante un bloqueo y ataques aéreos sería mucho más compleja en Siria debido al sistema de defensa aéreo que posee, el cual sería necesario neutralizar en primera instancia. En segundo lugar, la oposición en Siria no constituye actualmente una opción organizada, unida y viable de gobierno para un escenario post al Assad. Y, en tercer lugar, los intereses políticos, económicos y de seguridad de Rusia se presentan como el principal obstáculo para lograr el consenso en el Consejo de Seguridad de la ONU. Al igual que en Libia, Rusia es el principal exportador de armamento a Siria que, a la vez, es su único aliado en Medio Oriente que le permite mantener cierto poderío naval en el Mediterráneo. En este sentido, este mismo autor afirma que mientras “Libia fue muy sencillo”, “Siria

encapsula todas las dificultades inherentes al tratar de aplicar un buen, e incluso noble, principio teórico a los problemas reales del mundo.”⁵

Los sucesos en Siria y Libia, así como los casos de Irak, Darfur, Kenia y muchos otros como Ruanda, Somalia, Bahrein y Costa de Marfil, que no ha sido posible incluir en esta tesis, demuestran que el principal factor para detonar una intervención con fines humanitarios no son las violaciones a los derechos humanos —por muy graves, extendidas o sistematizadas que sean, e incluso auspiciadas por las autoridades estatales— sino los intereses nacionales de los actores relevantes de la comunidad internacional. Asimismo, la soberanía y los aspectos legales no son lo que obstaculiza estas intervenciones, sino, otra vez, los intereses nacionales, las preferencias determinadas y las voluntades de esos mismos actores.

El futuro de la responsabilidad de proteger como herramienta viable y eficaz, congruente y claramente delimitada, para reaccionar ante casos de genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica no depende de su capacidad para consolidarse como un mecanismo del derecho internacional vinculante para todos los Estados. En el marco del realismo político, fundamentado en los intereses nacionales de los Estados y la voluntad política para actuar en un momento dado, los defensores y promotores de la responsabilidad de proteger deben buscar nuevas formas de crear el compromiso necesario por parte de los actores relevantes cuando situaciones de grave sufrimiento humano lo requieran. Para eso es preciso idear nuevos mecanismos de prevención y reacción temprana que permitan deshacer el malentendido vínculo que se ha establecido entre la responsabilidad de proteger y la intervención militar. La responsabilidad de proteger es y debe mantenerse como una opción entre muchas otras para prevenir y reaccionar ante

⁵ Rodger Shanahan, “Libya was Easy”, *e-International Relations*, 22 de marzo de 2012, consultado el 28 de mayo de 2012, <http://www.e-ir.info/2012/03/22/libya-was-easy/>

situaciones que involucren crímenes atroces, así como para reconstruir las sociedades afectadas para evitar el resurgimiento del conflicto. No se trata de enmarcar a la responsabilidad de proteger en estándares rígidos con respuestas previamente definidas, sino de otorgarle la solidez necesaria para consolidarse como una herramienta política del mundo del siglo XXI, en un sistema internacional fundamentado y operado con base en factores de carácter político.

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

LIBROS Y ARTÍCULOS

- Amnistía Internacional. *Informe 2012 Amnistía Internacional. El estado de los derechos humanos en el mundo*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional, 2012.
- Ayoob, Mohammed. "Humanitarian Intervention and State Sovereignty." *The International Journal of Human Rights* 6, n. 1 (primavera 2008): 81-102.
- Ayoob, Mohammed. "The War Against Iraq. Normative and Strategic Implications." En *Wars on Terrorism and Iraq. Human Rights, Unilateralism and U.S. Foreign Policy*, editado por Thomas G. Weiss, Margaret E. Crahan y John Goering, 155-173. Nueva York: Routledge, 2004.
- Ayoob, Mohammed. "Third World Perspectives on Humanitarian Intervention and International Administration." *Global Governance* 10 (2004): 99-118.
- Bannon, Alice L. "The Responsibility to Protect: The UN World Summit and the Question of Unilateralism." *The Yale Law Journal*, n. 115 (2006): 1157-1165.
- Barnett, Michael. "Humanitarianism Transformed." *Perspectives on Politics* 3, n. 4 (diciembre 2005): 723-740.
- Bellamy, Alex J. *Responsibility to Protect*. Cambridge: Polity Press, 2009.
- Bellamy, Alex J. "The Responsibility to Protect or Trojan Horse. The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq." *Ethics and International Affairs* 19, n. 2 (septiembre 2005): 31-53.
- Bellamy, Alex J. "Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit." *Ethics and International Affairs* 2, n. 2 (verano 2006): 143-169.
- Bellamy, Alex J. y Paul D. Williams. "The New Politics of Protection?" Côte d'Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect." *International Affairs* 87, n. 4 (2011): 825-850.
- Bellamy, Alex J. y Ruben Reike. "The Responsibility to Protect and International Law." En *The Responsibility to Protect and International Law*, editado por Alex J. Bellamy, Sara E. Davies y Luke Glanville, 81-100. La Haya: Martinus Nijhoff, 2010.
- Bellamy, Alex J., Sara E. Davies y Luke Glanville. Introducción a *The Responsibility to Protect and International Law*, editado por Alex J. Bellamy, Sara E. Davies y Luke Glanville, 1-12. La Haya: Martinus Nijhoff, 2010.
- Benedek, Wolfgang. "Human Security and Human Rights Interaction." En *Rethinking Human Security*, editado por Moufida Goucha y John Crowley, 7-17. París: Wiley-Blackwell UNESCO, 2008.

- Black, David R. y Paul D. Williams. "Darfur's Challenge to International Society." *Behind the Headlines* 65, n. 6 (diciembre 2008): 2-23.
- Boot, Max. "The New American Way of War." *Foreign Affairs* 84, n. 4 (julio/agosto 2003): 41-58.
- Brownlie, Ian, editor. *Basic Documents in International Law*. Nueva York: Oxford University Press, 2002.
- Brunnée, Jutta y Stephen J. Toope. "The Responsibility to Protect and the Use of Force: Building Legality?" En *The Responsibility to Protect and International Law*, editado por Alex J. Bellamy, Sara E. Davies y Luke Glanville, 59-80. La Haya: Martinus Nijhoff, 2010.
- Chesterman, Simon. *Just War or Just Peace. Humanitarian Intervention and International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Chesterman, Simon. "No más Ruandas *versus* no más Kosovos: intervención y prevención." En *La protección internacional de los derechos humanos: un reto del siglo XXI*, coordinado por Ana Covarrubias y Daniel Ortega Nieto, 175-200. México: El Colegio de México, 2007.
- Consejo Ejecutivo de la Unión Africana. *The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations. The Ezulwini Consensus*. Adis Ababa, 7-8 de marzo de 2005.
- Covarrubias, Ana y Daniel Ortega Nieto. Introducción a *La protección internacional de los derechos humanos: un reto del siglo XXI*, coordinado por Ana Covarrubias y Daniel Ortega Nieto, 11-15. México: El Colegio de México, 2007.
- Dembinske, Matthias y Theresa Reinold. "Libya and the Future of the Responsibility to Protect – African and European Perspectives." Peace Research Institute Frankfurt – Report No. 107. Frankfurt am Main, 2011.
- Donnelly, Jack. "International Human Rights. Unintended Consequences of the War on Terror." En *Wars on Terrorism and Iraq. Human Rights, Unilateralism and U.S. Foreign Policy*, editado por Thomas G. Weiss, Margaret E. Crahan y John Goering, 98-112. Nueva York: Routledge, 2004.
- Donnelly, Jack. "La soberanía de los Estados y los derechos humanos." En *La protección internacional de los derechos humanos: un reto del siglo XXI*, coordinado por Ana Covarrubias y Daniel Ortega Nieto, 17-44. México: El Colegio de México, 2007.
- Evans, Gareth. "From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect." *Wisconsin International Law Journal* 24, n. 3 (primavera 2007): 101-120.
- Evans, Gareth. "The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time has Come... and Gone?" *International Relations* 22, n. 3 (2008): 283-298.

- Evans, Gareth. *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocities Once and For All*. Nueva York: Brookings Institution Press, 2008.
- Evans, Gareth y Mohamed Sahnoun. "The Responsibility to Protect." *Foreign Affairs* 81, n. 6 (noviembre/diciembre 2002): 99-110.
- Fasulo, Linda. *An Insider's Guide to the UN*. New Haven: Yale University Press, 2004.
- Finnemore, Martha. *The Purpose of Intervention. Changing Beliefs about the Use of Force*. Ithaca: Cornell University Press, 2003.
- Fukuyama, Francis. *La construcción del Estado. Hacia un Nuevo orden mundial del siglo XXI*. Traducido por María Alonso. Barcelona: Ediciones B, 2004.
- Hehir, Aidan. *Humanitarian Intervention. An Introduction*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2010.
- High Level Panel on Threats, Challenges and Change. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. Nueva York: United Nations, 2004.
- Holzgrefe, J. L. "The Humanitarian Intervention Debate." En *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*, editado por J. L. Holzgrefe y Robert O. Keohane, 15-52. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Jones, Bruce D. "Libya and the Responsibilities of Power." *Survival: Global Politics and Strategy* 53, n. 3 (2011): 51-60.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty. *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International development Research Centre, 2001.
- Jones, Bruce D. "Tactical Multilateralism. U.S. Foreign Policy and Crisis Management in the Middle East." En *Wars on Terrorism and Iraq. Human Rights, Unilateralism and U.S. Foreign Policy*, editado por Thomas G. Weiss, Margaret E. Crahan y John Goering, 209-228. Nueva York: Routledge, 2004.
- Juma, Monica Kathina. "African Mediation of the Kenyan post-2007 Election Crisis". *Journal of Contemporary African Studies* 27, n. 3 (2009):407-430.
- Khadiagala, Gilbert M. "Regionalism and Conflict Resolution: Lessons from the Kenyan Crisis." *Journal of Contemporary African Studies* 27, n. 3 (2009): 431-444.
- Kagwanja, Peter y Roger Southall. "Introduction: Kenya – A Democracy in Retreat?" *Journal of Contemporary African Studies* 27, n. 3 (2009): 259-277.
- Koskeniemi, Martti. "What is International Law For?" En *International Law*, editado por Malcolm D. Evans, 32-56. Nueva York: Oxford University Press, 2003.

- Krasner, Stephen D. *Soberanía, hipocresía organizada*. Traducido por Ignacio Hierro. Barcelona: Paidós, 2001.
- Lang, Anthony F. “Humanitarian Intervention—Definitions and Debates.” En *Just Intervention*, editado por Anthony F. Lang, Jr., 1-7. Washington D.C.: George Washington University Press, 2003.
- Luck, Edward C. “Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect.” En *The Responsibility to Protect and International Law*, editado por Alex J. Bellamy, Sara E. Davies y Luke Glanville, 13-24. La Haya: Martinus Nijhoff, 2010.
- Luck, Edward C. “The Responsibility to Protect: Gorwing Pains or Early Promise?” *Ethics and International Affairs* 4, n. 24 (2010): 349-365.
- MacDonald, Flora. “Why is Humanitarian Action often a Substitute for a Lack of Political Will?” *International Migration Review* 35, n. 1 (primavera 2001): 124-129.
- Mahbubani, Kishore. “The United Nations and the United States: An Indispensible Partnership.” En *Unilateralism and U.S. Foreign Policy*, editado por David M. Malone y Yuen Foong Khong, 139-152. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003.
- Neier, Aryeh. “How not to Promote Democracy and Human Rights.” En *Human Rights in the War on Terror*, editado por Richard Ashby Wilson, 137-142. Nueva York: Cambridge University Press, 2005.
- Nye, Joseph S., Jr. “Redefining National Interest.” *Foreign Affairs* 78, n. 4 (julio – agosto 1999): 22-35.
- Owen, Taylor. “The Uncertain Future of Human Security in the UN.” En *Rethinking Human Security*, editado por Moufida Goucha y John Crowley, 113-128. París: Wiley-Blackwell UNESCO, 2008.
- Reinold, Theresa. “The United states and the Responsibility to protect: Impediment, Bystander, or Norm Leader?” *Global Responsibility to Protect* 3 (2011): 61-87.
- Rieff, David. “Humanitarianism in Crisis.” *Foreign Affairs* 81, n. 6 (noviembre / diciembre 2002): 111-121.
- Roberts, Adam. “The Use of Force.” En *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, editado por David M. Malone, 133-152. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.
- Rochester, J. Martin. “The Paradigm Debate in International Relations and its Implications for Foreign Policy Making: Toward a Redefinition of the ‘National Interest.’” *The Western Political Quarterly* 31, n. 1 (marzo 1978): 48-58.

- Rosenberg, Sheri. "Responsibility to Protect: A Framework for Prevention." En *The Responsibility to Protect and International Law*, editado por Alex J. Bellamy, Sara E. Davies y Luke Glanville, 157-192. La Haya: Martinus Nijhoff, 2010.
- Roth, Kenneth. "War in Iraq: Not a Humanitarian Intervention." En *Human Rights in the War on Terror*, editado por Richard Ashby Wilson, 143-156. Nueva York: Cambridge University Press, 2005.
- Schachter, Oscar. "Sovereignty and Threats to Peace." En *Collective Security in a Changing World*, editado por Thomas G. Weiss, 19-44. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993.
- Scheffer, David. "Atrocity Crimes Framing the Responsibility to Protect." *CASE W. RES J. INT'L L.* 40, N. 11 (2007-2008): 111-135.
- Schlesinger, Jr., Arthur M. *War and the American Presidency*. Nueva York: W. W. Norton & Company, 2004.
- Scott, Shirley V. "Is the Room for International Law in Realpolitik?: Accounting for the US 'Attitude' towards International Law." *Review of International Studies*, n. 30 (2004): 71-88.
- Shelton, Dina. "International Law and the Relative Normativity." En *International Law*, editado por Malcolm D. Evans, 141-171. Nueva York: Oxford University Press, 2003.
- Stahn, Carsten. "Responsibility to Protect: Political Rethoric or Emerging Legal Norm?" *The American Journal of International Law* 101, n. 1 (2007): 99-120.
- Stepanova, Ekaterina. "The Unilateral and Multilateral Use of Force by the United States." En *Unilateralism and U.S. Foreign Policy*, editado por David M. Malone y Yuen Foong Khong, 181-200. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003.
- Strauss, Ekkerhard. "A Bird in the Hand is Worth Two in the Bush—On the Assumed Legal Nature of the Responsibility to Protect." En *The Responsibility to Protect and International Law*, editado por Alex J. Bellamy, Sara E. Davies y Luke Glanville, 25-58. La Haya: Martinus Nijhoff, 2010.
- Task Force on the United Nations. *American Interests and UN Reform*. Washington: D.C.: United States Institute of Peace, 2005.
- Tesón, Fernando. "La defensa liberal del derecho de intervención por razones humanitarias con referencia especial al continente americano." En *La protección internacional de los derechos humanos: un reto del siglo XXI*, coordinado por Ana Covarrubias y Daniel Ortega Nieto, 45-86. México: El Colegio de México, 2007.
- Thirlway, Hugh. "The Sources of International Law." En *International Law*, editado por Malcolm D. Evans, 95-121. Nueva York: Oxford University Press, 2003.

- Treadway, Darren C., Wayne A. Hochwarter, Charles J. Kacmar y Gerald R. Ferris. "Political Will, Political Skill, and Political Behavior." *Journal of Organizational Behavior* 26, n. 3 (mayo 2005): 229-245.
- Vivanco, José Miguel. "Internacionalización de la justicia y uso legítimo de la fuerza por razones humanitarias." En *La protección internacional de los derechos humanos: un reto del siglo XXI*, coordinado por Ana Covarrubias y Daniel Ortega Nieto, 149-173. México: El Colegio de México, 2007.
- Von Clausewitz, Karl. *De la Guerra*. Traducido por Julio Tello. México: Colofón, 2010.
- Walzer, Michael. *Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos*. Traducido por Tomás Fernández Aúz y Beatriz Eguibar. Barcelona: Paidós, 2001.
- Walzer, Michael. *Reflexiones sobre la guerra*. Traducido por Carme Castells y Claudia Casanova. Barcelona: Paidós, 2004.
- Weiss, Thomas G. y Cindy Collins, *Humanitarian Challenges and Intervention. World Politics and the Dilemmas of Help*. Boulder: Westview Press, 1996.
- Weiss, Thomas G., David P. Forsythe y Roger A. Coate. *The United Nations and Changing World Politics*. Boulder: Westview Press, 2004.
- Weiss, Thomas G. "La responsabilidad de proteger en una era unipolar." En *La protección internacional de los derechos humanos: un reto del siglo XXI*, coordinado por Ana Covarrubias y Daniel Ortega Nieto, 201-226. México: El Colegio de México, 2007.
- Weiss, Thomas G. "R2P After 9/11 and the World Summit." *Wisconsin International Law Journal* 24, n. 3 (2006): 741-760.
- Weiss, Thomas G. "The Humanitarian Impulse." En *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, editado por David M. Malone, 37-54. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.
- Welsh, Jennifer M. y Maria Banda. "International Law and the Responsibility to Protect: Clarifying or Expanding States' Responsibilities?" En *The Responsibility to Protect and International Law*, editado por Alex J. Bellamy, Sara E. Davies y Luke Glanville, 119-138. La Haya: Martinus Nijhoff, 2010.
- Weschler, Joanna. "Human Rights." En *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, editado por David M. Malone, 55-68. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.
- Wheeler, Nicholas J. "A Victory for Common Humanity? The Responsibility to Protect After the 2005 World Summit". Ponencia presentada en la conferencia "UN at Sixty: Celebration or Wake?" Facultad de Derecho, Universidad de Toronto, Canadá, 6-7 de octubre de 2005.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

- Álvarez, José E. "The Schizophrenias of R2P." Ponencia en la Conferencia de La Haya sobre Cuestiones Contemporáneas de Derecho Internacional: Jurisdicción Criminal 100 Años Después de la Conferencia de Paz de La Haya de 1907, La Haya, 30 de junio de 2007. Disponible en: <http://www.asil.org/pdfs/r2pPanel.pdf>
- Annan, Kofi. "In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All." A/59/2005. Consultado el 20 de enero de 2011. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement>
- Annan, Kofi. "Two Concepts of Sovereignty." *The Economist*, 16 de septiembre de 1999. Consultado 10 febrero, 2011. <http://www.economist.com/node/324795>
- Annan, Kofi. "We the Peoples:" *The Role of the United Nations in the 21st Century*. Nueva York: United Nations, 2000. Disponible en <http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm>
- "A Transcript of George Bush's War Ultimatum speech from the Cross Hall in the White House." *The Guardian*. 18 de marzo de 2003. Consultado el 20 de octubre de 2011. <http://www.guardian.co.uk/world/2003/mar/18/usa.iraq>
- Ban Ki-moon. "Address to the Stanley Foundation Conference on the Responsibility to Protect." Nueva York, 18 de enero de 2012. Disponible en: http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=1433
- Ban Ki-moon. "Hacer efectiva la responsabilidad de proteger." A/RES/63/308. Consultado el 10 de octubre de 2011. http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/17thsession/SG_reportA_63_677_sp.pdf
- Bellamy, Alex J. "The Responsibility to Protect and the Problem of Regime Change." *e-International Relations* (noviembre 2011): 20-23. <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf>
- Bolton, John. "Carta del representante de Estados Unidos ante la ONU, John R. Bolton, al Presidente de la Asamblea General, Jean Ping." Consultado el 17 de agosto de 2011. [http://www.responsibilitytoprotect.org/files/US_Boltonletter_R2P_30Aug05\[1\].pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/files/US_Boltonletter_R2P_30Aug05[1].pdf)
- "Canadian Non-Paper on the Responsibility to Protect and the Evolution of the United Nation's Peace and Security Mandate: Submission to the High Level Panel on Threats, challenges and Change." Consultado el 17 de octubre de 2011. www.responsibilitytoprotect.org/files/Canada_nonpaper_R2P.pdf
- Carta de las Naciones Unidas*. Nueva York, 24 de octubre de 1945. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/charter/>

- Chavez, Hugo. "Speech given by President Hugo Chávez at the 60th UN General Assembly." Nueva York, 15 de septiembre de 2005. Consultado el 29 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.embavenez-us.org/news.php?nid=1745>
- Clough, Michael. "Darfur: Whose Responsibility to Protect?" *Human Rights Watch*, enero de 2005. Disponible en <http://hrw.org/legacy/wr2k5/darfur/darfur.pdf>
- Comisión de Derecho Internacional. "Responsabilidad de los Estados. Proyecto de artículos aprobado provisionalmente por el Comité de Redacción en segunda lectura." Consultado el 10 de octubre de 2011. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G00/632/27/PDF/G0063227.pdf?OpenElement>
- Committee of International Relations, U.S. House of Representatives. "Challenges and Prospects for UN Reform." Consultado el 20 de agosto de 2011. <http://democrats.foreignaffairs.house.gov/archives/109/news031405.htm>
- Consejo de Seguridad de la ONU. "Iraq Cooperating With Disarmament procedures, But Many Banned Weapons Remain Unaccounted for, Inspectors Tell Security Council." SC/7664. Consultado el 20 de 10 de octubre de 2011. <http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sc7664.doc.htm>
- Consejo de Seguridad de la ONU. "Security Council Hears Over 60 Speakers in Two-day Debate on Iraq's Disarmament." SC/7666. Consultado el 11 de octubre de 2011. <http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sc7666.doc.htm>
- Consejo de Seguridad de la ONU. S/PRST/2008/4. Consultado el 10 de octubre de 2011. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kenya%20SPRST20084.pdf>
- Constitutive Act of the African Union*. Lomé, Togo, 11 de julio de 2000. Disponible en: http://www.africa-union.org/About_AU/Constitutive_Act.htm
- Corte Internacional de Justicia. *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Second Phase, Judgement, ICJ Reports 1970*. Disponible en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/50/5387.pdf>
- Departamento de Información Pública de la ONU. "Secretary General Defends, Clarifies 'Responsibility to Protect' at Berlin Event on 'Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World'." SG/SM/11701. Consultado el 26 de septiembre de 2011. <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11701.doc.htm>
- Global Centre for the Responsibility to Protect. "Implementing the Responsibility to Protect: the 2009 General Assembly Debate: An Assessment." Consultado el 10 de octubre de 2011. http://globalr2p.org/media/pdf/GCR2P_General_Assembly_Debate_Assessment.pdf

- Global Centre for the Responsibility to Protect. “The Relationship between the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflict.” 21 de junio de 2012. Consultado el 22 de junio de 2012. <http://responsibilitytoprotect.org/The%20Relationship%20Between%20R2P%20and%20POC%20in%20Armed%20Conflict%20Brief%2021%20June%202012.pdf>
- Global Centre for the Responsibility to Protect. “The Responsibility to Protect and Kenya: Past Successes and Current Challenges.” Consultado el 23 de noviembre de 2011. http://globalr2p.org/media/pdf/The_Responsibility_to_Protect_and_Kenya_Past_Successes_and_Current_Challenges.pdf
- Hehir, Aidan. “The Illusion of Progress: Libya and the Future of R2P.” *e-International Relations* (noviembre 2011): 18-19. <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf>
- Hillstrom, David. “The Libyan No Fly Zone: Responsibility to Protect and International Law.” *Foreign Policy Journal*. 21 de marzo de 2011. Consultado el 20 de abril de 2012. <http://www.foreignpolicyjournal.com/2011/03/21/hte-libyan-no-fly-zone-responsibility-to-protect-and-international-law/>
- International Coalition for the Responsibility to Protect. “Clarifying the Third Pillar of the Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response”. Consultado el 16 de noviembre de 2011. [http://responsibilitytoprotect.org/Clarifying%20the%20Third%20Pillar%20of%20the%20Responsibility%20to%20Protect_Timely%20and%20Decisive%20Response\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/Clarifying%20the%20Third%20Pillar%20of%20the%20Responsibility%20to%20Protect_Timely%20and%20Decisive%20Response(1).pdf)
- International Coalition for the Responsibility to Protect. “The Crisis in Libya”, consultado el 20 de abril de 2012. <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-libya>
- International Crisis Group. “Darfur Rising: Sudan’s New Crisis.” ICG Africa Report No. 76. Consultado el 23 de noviembre de 2011. <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/horn-of-africa/sudan/076-darfur-rising-sudans-new-crisis.aspx>
- International Independent Commission on Kosovo. “Executive Summary – Main Findings. The Kosovo Report.” Consultado el 18 de abril de 2011. <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F62789D9FCC56FB3C1256C1700303E3B-thekosovoreport.htm>
- Keeler, Chris. “The End of the Responsibility to protect?” *Foreign Policy Journal*. 12 de octubre de 2011. Consultado el 23 de noviembre de 2011. <http://www.foreignpolicyjournal.com/2011/10/12/the-end-of-the-responsibility-to-protect/>
- Kessler, Glenn y Colum Lynch. “US Calls Killings in Sudan Genocide.” *The Washington Post*, 10 de septiembre de 2004. Consultado el 23 de noviembre de 2011. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A8364-2004Sep9.html>

- O'Connell, Mary Ellen. "How to Lose a Revolution." *e-International Relations* (noviembre 2011): 15-17. <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf>
- "Official text of the Joint Declaration by the Foreign Ministers of France, Russia and Germany." *The Guardian*. 6 de marzo de 2003. Consultado el 23 de noviembre de 2011. <http://www.guardian.co.uk/world/2003/mar/06/france.germany>
- Oficina del Presidente de la Asamblea General de la ONU, "Concept Note on the Responsibility to Protect Populations from Genocide, War Crimes, Ethnic Cleansing and Crimes Against Humanity." Consultado el 23 de septiembre de 2011. <http://www.eyeontheun.org/assets/attachments/documents/7771.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 1994*. Traducido por Bugni & Rivkin. México: Fondo de Cultura Económico, 1994. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/>
- Shanahan, Rodger. "R2P: Seeking Perfection in an Imperfect World." *e-International Relations* (noviembre 2011): 26-27. <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf>
- Shanahan, Rodger. "Libya was Easy." *e-International Relations*. 22 de marzo de 2012. Consultado el 28 de mayo de 2012. <http://www.e-ir.info/2012/03/22/libya-was-easy/>
- Slim, Hugo y Andrew Bonwick. *Protection. An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies*. Londres: Overseas Development Institute, 2005. Disponible en <http://www.alnap.org/pool/files/alnap-protection-guide.pdf>
- Steinberg, Ronald. "Responsibility to protect in the Real World: from Rwanda to Darfur to Kenya." Discurso en la Escuela de Derecho Cardozo, Yeshiva University, Nueva York, 10 de marzo de 2008. Disponible en: <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2008/responsibility-to-protect-in-the-real-world-from-rwanda-to-darfur-to-kenya.aspx>
- Strauss, Ekerhard. "From idea to experience – Syria and the Responsibility to Protect." 28 de febrero de 2012. Consultado el 23 de mayo de 2012, <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/from-idea-to-experience-syria-and-the-responsibility-to-protect/>
- "Syria Crisis: Houla chlid massacre confirmed by UN." *BBC News*. 26 de mayo de 2012. Consultado el 28 de mayo de 2012. <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-18221461>
- "Text of President Bush's 2002 State of the Union Address." *The Washington Post*, 29 de enero de 2002. Consultado el 14 de septiembre de 2011. <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/onpolitics/transcripts/sou012902.htm>

- Thakur, Ramesh. "R2P, Libya and International Politics as the Struggle for Competing Normative Architectures." *e-International Relations* (noviembre 2011): 12-14. <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf>
- Thakur, Ramesh. "The Responsibility to protect is Universal." *The Daily Yomiuri*. 17 de noviembre de 2009. Consultado el 23 de noviembre de 2011. <http://www.yomiuri.co.jp/dy/columns/commentary/2009117dy01.htm>
- "The Lessons of Libya." *The Economist*. 19 de mayo de 2011. Consultado el 24 de junio de 2011. <http://www.economist.com/node/18709671>
- "The National Security Strategy of the United States of America." Consultado el 20 de julio de 2011. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>
- "The United Nations and Kenya". Consultado el 23 de noviembre de 2011. http://www.unric.org/html/english/pdf/Kenya_briefing_note.pdf
- Treves, Tullio. "Customary International Law." En *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Consultado el 10 de octubre de 2011. http://www.mpepil.com/sample_article?id=/epil/entries/law-9780199231690-e1393&recno=36&
- UN News Centre. "Powell Presents US Case to Security Council of Iraq's Failure to Disarm." Consultado el 11 de octubre de 2011. <http://www.un.org/apps/news/storyAr.asp?NewsID=6079&Cr=iraq&Cr1=inspect>
- "UN's Darfur Death Estimates Soars." *BBC News*, 14 de marzo de 2005. Consultado el 23 de noviembre de 2011. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4349063.stm>
- Walzer, Michael. "Guerras justas e intervenciones humanitarias." *Claves de razón práctica*, n. 117 (noviembre 2001): 5-9. http://prisarevistas.com/pdf/2001/Claves_117.pdf
- Williams, Abiudun. "The Responsibility to Protect and Peacemaking." *e-International Relations* (noviembre 2011): 31-33. <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf>

RESOLUCIONES DE LA ONU

Asamblea General

Prevención y Sanción del Delito de Genocidio. A/3/260. 11 de diciembre de 1948. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/047/25/IMG/NR004725.pdf?OpenElement>

Documento final de la Cumbre Mundial de 2005. A/RES/60/1. 16 de septiembre de 2005. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/63/PDF/N0548763.pdf?OpenElement>

La responsabilidad de proteger. A/RES/63/308. 7 de octubre de 2009. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/513/41/PDF/N0951341.pdf?OpenElement>

A/RES/65/265. 1º de marzo de 2011. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/528/47/PDF/N1052847.pdf?OpenElement>

Consejo de Derechos Humanos

A/HRC/RES/S-15/1. 24 de febrero de 2011. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/111/69/PDF/G1111169.pdf?OpenElement>

Consejo de Seguridad

Resolución 678. 29 de noviembre de 1990. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/576/39/IMG/NR057639.pdf?OpenElement>

Resolución 687. 3 de abril de 1991. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/597/49/IMG/NR059749.pdf?OpenElement>

S/RES/986 (1995). 14 de abril de 1995. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/109/91/PDF/N9510991.pdf?OpenElement>

S/RES/1441 (2002). 8 de noviembre de 2002. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/682/29/PDF/N0268229.pdf?OpenElement>

S/RES/1547 (2004). 11 de junio de 2004. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/386/29/PDF/N0438629.pdf?OpenElement>

S/RES/1556 (2004). 30 de julio de 2004. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/446/05/PDF/N0444605.pdf?OpenElement>

S/RES/1564 (2004). 18 de septiembre de 2004. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/515/50/PDF/N0451550.pdf?OpenElement>

S/RES/1590 (2005). 24 de marzo de 2005. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/284/11/PDF/N0528411.pdf?OpenElement>

S/RES/1593 (2005). 31 de marzo de 2005. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/292/76/PDF/N0529276.pdf?OpenElement>

S/RES/1674 (2006). 28 de abril de 2006. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/332/02/PDF/N0633202.pdf?OpenElement>

S/RES/1706 (2006). 31 de agosto de 2006. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/484/67/PDF/N0648467.pdf?OpenElement>

S/RES/1738 (2006). 23 de diciembre de 2006. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/681/63/PDF/N0668163.pdf?OpenElement>

S/RES/1814 (2008). 15 de mayo de 2008. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/343/82/PDF/N0834382.pdf?OpenElement>

S/RES/1894 (2009). 11 de noviembre de 2009. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/602/48/PDF/N0960248.pdf?OpenElement>

S/RES/1970 (2011). 26 de febrero de 2011. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1970%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1970%20(2011))

S/RES/1973 (2011). 17 de marzo de 2011. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011))

S/RES/2016 (2011). 27 de octubre de 2011. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2016%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2016%20(2011))

Proyectos de Resolución en el Consejo de Seguridad

S/2003/215. 7 de marzo de 2003. Disponible en: <http://www.un.org/News/dh/iraq/res-iraq-07mar03-en-rev.pdf>

ANEXO 1

POSICIONES DE LOS ESTADOS SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

CUADRO 1. Comentarios al borrador del Documento Final revisado del 3 de junio de 2005¹

País / Grupo	Acepta la responsabilidad de proteger	Aclaraciones en el refrendo	Rechaza la responsabilidad de proteger	Vinculación con otros asuntos	Grupo (si especificado)
Albania					UE
Alemania	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger.				UE
Andorra					
Argelia	Sin comentarios				MNA; Grupo Africano
Argentina	Sí También reconoce y reta los motivos de desacuerdo.				

¹ FUENTE: International Coalition for the Responsibility to Protect, “Government Positions on R2P from June GA Hearings”, consultado el 23 de septiembre de 2011, <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/document-archive/government?view=fjrelated&id=2409> (traducción propia).

Armenia					
Australia	Sí	El referendo incluye: “que no pueden o no quieren;” “incluyendo el Capítulo VI y VIII;” y hace referencia a las organizaciones regionales.			
Bangladesh					MNA
Barbados					G-77
Bielorrusia					
Brasil	Incierto	Apoya la definición de responsabilidad de proteger en el documento como “una base para mejorar en el futuro.” “La acción colectiva debe ser acordada en, e implementada por, el Consejo de Seguridad.”			
Bulgaria					UE
Camerún					MNA; G-77; Grupo Africano.
Canadá	Sí	El referendo incluye: “la soberanía implica responsabilidad;” “que no			

		quieren o no pueden;” “incluyendo el Capítulo VI y VIII.”			
Chile	Sí	Apoya el párrafo sobre responsabilidad de proteger en el borrador (72). Adopta el concepto de responsabilidad de proteger como un continuum de responsabilidades. Lenguaje fuerte.			
China	No		Defiende el status-quo por la cobertura de las responsabilidades de la comunidad internacional, pidiendo mayor discusión en el Consejo de Seguridad.		
Colombia	Sí	Apoya el lenguaje de la responsabilidad de proteger en el borrador del Documento Final. Siente que “la participación de organizaciones regionales es esencial.” Busca que el párrafo 72 “cree el marco legal para la implementación de la responsabilidad de proteger.”			
Corea	Sí – urge a los miembros a llegar a un acuerdo sobre la responsabilidad de	“Debemos establecer mecanismos concretos y modalidades para llevar a cabo la responsabilidad de proteger, que deben ser debidamente definidos y delimitados a fin de aliviar las			

	proteger.	preocupaciones relacionadas con afectaciones a la soberanía.”			
Costa de Marfil					MNA, Grupo Africano
Costa Rica					UE (sic)
Croacia	Sí	Nota la interconexión entre los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo. Reconocer la importancia de la responsabilidad de proteger.		Seguridad humana	UE
Cuba	No		Rechaza el intento de imponer la responsabilidad de proteger. “...sólo facilitará la interferencia, la presión y la intervención en los asuntos internos de nuestros Estados por parte de las súper potencias y sus aliados.”		MNA
Dinamarca					UE
Dominica					
Egipto	No		No hay responsabilidad compartida fuera de la responsabilidad del Estado de proteger a sus propios ciudadanos y la responsabilidad del Consejo de Seguridad de atender los asuntos de paz y seguridad		MNA; G-77

			internacionales. Se refirió a la responsabilidad de prevenir en la sección de paz y seguridad.		
El Salvador					
España	Sí				UE
Estados Unidos	Sí/No	Lenguaje de apoyo a los principios de la responsabilidad de proteger, sin embargo, la declaración nunca se refiere a “responsabilidad” y utiliza lenguaje débil en relación con la reacción.			
Fiji	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger (el párrafo sobre el mantenimiento de la paz incluye lenguaje similar al de la responsabilidad de proteger).				
Francia	Sí	Adopta el lenguaje de la responsabilidad de proteger. Se debe resaltar el deber de la comunidad internacional de intervenir mediante el Consejo de Seguridad.			UE
Guatemala					MNA;

					G-77
Guinea-Bissau					
Guyana					
India	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger.				MNA; G-77
Indonesia					MNA; G-77
Irán	No		La responsabilidad de proteger es muy vaga.		MNA; G-77 y China
Islandia	Sí	Apoya la responsabilidad de proteger. Concepto de urgencia que debe ser añadido al texto. Concuerda con la posición de Canadá.			
Islas Marshall					
Israel	Sí				
Italia	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger.				UE
Jamaica	Habló en representación del G-77 y China (ver más				

	abajo).				
Japón	Sí	Apoya la responsabilidad de proteger. El texto debe ir más allá para presentar a la responsabilidad de proteger como un continuum- “prevención, respuesta, desarrollo, asistencia, desarrollo de capacidades, y sólo como último recurso, el uso de la fuerza.”			
Jordania	Sí				
Kazajistán	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger.				
Kenia	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger.				G-77 y China; Grupo Africano
Kirguistán					
Kuwait					
Laos					
Libia					MNA; Grupo Africano

Liechtenstein	Sí	Apoya el lenguaje explícito en el borrador del Documento Final. El lenguaje no debe diluirse en el borrador final.			
Macedonia					UE
Malasia	Sí/No		Recomienda mayor discusión sobre la responsabilidad de proteger en la Asamblea General. Con el objetivo de reflejar la urgencia de este asunto, Malasia recomienda que haya un compromiso para atender este asunto en el 60º periodo de sesiones de la Asamblea General.		MNA; G-77
Mali					
México	Sí – propone lenguaje adicional para fortalecer la responsabilidad de proteger.	“...enfaticando que el concepto es un continuum y que, por lo tanto, incluye la prevención y la asistencia internacional, incluyendo el desarrollo y la construcción de capacidades.”			
Moldavia					UE
Mongolia	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger.				MNA; G-77

Nigeria	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger.				MNA; Grupo Africano
Noruega	Sí				
Nueva Zelandia	Sí	Enfatiza que la protección está dentro de los parámetros del derecho internacional y las provisiones de la Carta de la ONU.			
Pakistán	No		“...las medidas para promover la protección de civiles no deben convertirse en la base para contravenir los principios de no-interferencia y no-intervención o cuestionar la soberanía nacional y la integridad territorial de los Estados.” Sugiere que se cambie el título de la sección por “Protección de civiles.”		
Países Bajos					
Palestina	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger.				MNA; G-77
Panamá	Sí	Apoya claramente la responsabilidad de proteger, pero propone que se continúe el diálogo sobre los criterios en la Asamblea General.			

Perú	Sí	La intervención sólo puede ocurrir cuando no hay otra alternativa. “...los regímenes que violen la Convención de Ginebra, la Convención contra el Genocidio y el derecho internacional humanitario, también violan el derecho internacional y pueden ser intervenidos por las Naciones Unidas.”			
Portugal	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger – completamente alineado con la postura de la UE (sí).				UE
Qatar					MNA
Reino Unido	Sí	Necesitamos un marco internacionalmente afectado para proteger a los vulnerables. Sólo en casos extremos se utilizaría la fuerza. Esquema de caso por caso. No es una cuestión del Occidente tratando de buscar excusas para intervenir.			UE
Ruanda					

Rumania					UE
Rusia	No		No hay suficiente entendimiento del concepto de la responsabilidad de proteger. La ONU tiene las capacidades de responder a las crisis bajo las circunstancias actuales.		
Santa Sede	Incierto.	Se refiere a la responsabilidad de proteger y al “uso de la fuerza” en el mismo párrafo sin elaborar sobre su posición en relación con la responsabilidad de proteger. Sugiere que “los criterios para el uso de la fuerza” del reporte del Secretario General sean reintegrados en estos párrafos.			
Senegal					MNA
Serbia y Montenegro					UE
Singapur	Sí	Apoya que haya mayor discusión, pero expresa su deseo de que sea para discutir urgentemente los criterios. Sin embargo, señala un fuerte apoyo a los principios de la responsabilidad de proteger.			
Siria	Postura sólo en árabe.				

Sri Lanka	Sí	Pide un lenguaje muy claro en el uso apropiado de la acción.			UE (sic)
Sudáfrica	Sí	El texto debe relacionarse con circunstancias excepcionales para evitar usos incorrectos.			MNA; G-77 y China
Suecia					UE
Suiza	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger.				
Tanzania	Sí – apoyo muy fuerte. Reta directamente la posición del MNA.				Grupo Africano; G-77
Túnez					MNA; Grupo Africano
Turquía	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger – completamente alineado con la postura de la UE (sí).				UE
Ucrania					UE
Uganda	Sin comentarios sobre la responsabilidad de				

	proteger.				
Venezuela	No		La responsabilidad de proteger sólo servirá a los intereses de los Estados poderosos.		
Vietnam	No		La responsabilidad de proteger es una reencarnación de la intervención humanitaria.		NAM; G-77
GRUPOS					
Grupo Africano (Mauritania)	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger.				Grupo Africano; G-77
CARICOM	Incierto/No		Da la bienvenida a “la oportunidad de discutir el concepto más ampliamente.” Podría apoyar el concepto de la responsabilidad de proteger “si hubiera las salvaguardas necesarias para asegurar el respeto a los principios establecidos en la Carta de la ONU y el derecho internacional.”		Jamaica en representación del G-77 y China
Unión Europea (Luxemburgo)	Sí. Fuerte apoyo.				UE
UE – resolución del	Sí	Apoya la responsabilidad de proteger tal como se presentó en el reporte			

Parlamento Europeo		del Panel de Alto Nivel. Se refirió a la responsabilidad de proteger en el mismo párrafo que al “uso de la fuerza”.			
GUAMM (Azerbaiyán)	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger.				
G-77 y China (Jamaica)	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger. Propone un nuevo párrafo para la sección de los Valores y Principios que enfatice un estricto apego a los principios de soberanía e integridad territorial.				
IUCNNR					
Movimiento de los No Alineados (Malasia)	No		La responsabilidad de proteger es la reencarnación de la intervención humanitaria. No hay bases para la “intervención humanitaria” en la Carta de la ONU o el derecho internacional.		
Tuvalu (Alianza de Pequeños)					

Estados Isla)					
Grupo de Río	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger.				

CUADRO 2. Comentarios al borrador del Documento Final revisado del 5 de agosto de 2005²

El texto en **negrita** indica los cambios con respecto al Cuadro 1.

País / Grupo	Acepta la responsabilidad de proteger	Aclaraciones en el refrendo	Rechaza la responsabilidad de proteger	Vinculación con otros asuntos	Grupo (si especificado)
Albania					UE
Alemania	Sí	El texto sobre la responsabilidad de proteger en el segundo borrador del Documento Final es lo mínimo que los Estados deben acordar sobre la protección de civiles. El uso de la fuerza debe ser cuidadosamente limitado. Apoya los elementos de prevención y asistencia a los Estados de la responsabilidad de			UE

² FUENTE: International Coalition for the Responsibility to Protect, “R2PCS – Chart of Government Positions on R2P”, consultado el 23 de septiembre de 2011, http://www.responsibilitytoprotect.org/files/Chart_R2P_11August.pdf (traducción propia).

		proteger.			
Argelia	No		La responsabilidad de proteger no es compatible con el derecho internacional. Argelia sugiere que la responsabilidad de proteger no se incluya el Documento Final debido a que no hay consenso. Argelia apoya mayor discusión en la Asamblea General.		MNA; Grupo Africano
Argentina	Sí También reconoce y reta los motivos de desacuerdo	La responsabilidad de proteger es un marco normativo apropiado para responder a situaciones de genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Argentina apoya la petición de Perú de incluir un párrafo que invite a los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad a no utilizar el veto en situaciones de genocidio.		Apoya invitar a los P5 a no usar su veto en situaciones de genocidio.	
Australia	Sí	El refrendo incluye: “que no pueden o no quieren;” “incluyendo el Capítulo VI y VIII;” y hace referencia a las organizaciones regionales. Australia urge a los líderes a apoyar la responsabilidad de			

		proteger. Las discusiones futuras no deben limitarse a la Asamblea General. Australia sugiere cambiar el texto del borrador del Documento Final para reflejar la acción del Consejo de Seguridad <i>bajo el Capítulo VII de la Carta</i> , y no como autorización de la cooperación con organizaciones regionales.			
Bangladesh					MNA
Barbados					G-77
Bielorrusia	No		Comparte las preocupaciones del MNA, Rusia, Egipto, Siria y Cuba. La responsabilidad de proteger contradice el derecho internacional. Apoya el marco de protección de civiles, pero no está de acuerdo con dar al Consejo de Seguridad la autoridad de emprender medidas colectivas para proteger a los civiles.		
Brasil	Incierto	Apoya la definición de responsabilidad de proteger en el documento como “una base para mejorar en el futuro.”	La Asamblea General debe examinar la responsabilidad de proteger. Brasil cree que el recurso al Capítulo VII no es		

		<p>“La acción colectiva debe ser acordada en, e implementada por, el Consejo de Seguridad.”</p> <p>Brasil apoya la idea de que la comunidad internacional desempeñe un papel positivo en la responsabilidad de los Estados individuales.</p>	apropiado.		
Bulgaria					UE
Camerún					MNA; G-77; Grupo Africano.
Canadá	<p>Sí – ningún elemento del Documento Final es más importante que la responsabilidad de proteger.</p>	<p>El referendo incluye: “la soberanía implica responsabilidad;” “que no quieren o no pueden;” “incluyendo el Capítulo VI y VIII.”</p> <p>Hay consenso en que el Estado tiene la responsabilidad principal y en las obligaciones morales de la comunidad internacional en graves crisis. La sección de Valores y Principios del segundo borrador del Documento Final reafirma la soberanía igualitaria y la no-interferencia. Canadá se une</p>			

		a Ruanda en enfatizar la prevención.			
Chile	Sí – fuerte apoyo.	<p>Apoya el párrafo sobre responsabilidad de proteger en el borrador (72). Adopta el concepto de responsabilidad de proteger como un continuum de responsabilidades. Lenguaje fuerte.</p> <p>La responsabilidad de proteger es conforme a la Carta de la ONU. Nota la importancia del papel de las organizaciones regionales. Le gustaría ver consagrada la responsabilidad de proteger, incluyendo las referencias a los Capítulos VI y VII para que la fuerza no tenga que ser usada.</p>			
China	No		Defiende el status-quo por la cobertura de las responsabilidades de la comunidad internacional, pidiendo mayor discusión en el Consejo de Seguridad.		
Colombia	Sí	Apoya el lenguaje de la responsabilidad de proteger en el borrador del Documento Final. Siente que “la participación de organizaciones regionales es			

		esencial.” Busca que el párrafo 72 “cree el marco legal para la implementación de la responsabilidad de proteger.”			
Corea	Sí – urge a los miembros a llegar a un acuerdo sobre la responsabilidad de proteger.	<p>“Debemos establecer mecanismos concretos y modalidades para llevar a cabo la responsabilidad de proteger, que deben ser debidamente definidos y delimitados a fin de aliviar las preocupaciones relacionadas con afectaciones a la soberanía.”</p> <p>El texto del segundo borrador del Documento Final mejoró mucho. Sugiere añadir “como último recurso” al texto referente al uso de la fuerza.</p>			
Costa de Marfil					MNA, Grupo Africano
Costa Rica					UE (sic)
Croacia	Sí	Nota la interconexión entre los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo. Reconocer la importancia de la responsabilidad de proteger.		Seguridad humana	UE
Cuba	No		Rechaza el intento de imponer la		MNA

			<p>responsabilidad de proteger. "...sólo facilitará la interferencia, la presión y la intervención en los asuntos internos de nuestros Estados por parte de las súper potencias y sus aliados."</p> <p>Le gustaría cambiar el título de la sección de "Responsabilidad de proteger" por "Protección de poblaciones civiles." No cree que la responsabilidad de proteger deba ser considerada como un "concepto".</p>		
Egipto	No		<p>No hay responsabilidad compartida fuera de la responsabilidad del Estado de proteger a sus propios ciudadanos y la responsabilidad del Consejo de Seguridad de atender los asuntos de paz y seguridad internacionales. Se refirió a la responsabilidad de prevenir en la sección de paz y seguridad.</p> <p>Le gustaría cambiar el título de la sección de "Responsabilidad de proteger" por "Protección de poblaciones civiles." No cree que la responsabilidad de proteger deba ser considerada como un</p>		MNA; G-77

			“concepto”. Mientras que la protección de civiles es una obligación moral, debe ser evaluada en contraste con la soberanía.		
El Salvador	No		Coincide en que la responsabilidad de proteger reside en primer lugar en el Estado. Apoya continuar el diálogo en la Asamblea General.		
España	Sí (reafirmado)				UE
Estados Unidos	Sí/No	Lenguaje de apoyo a los principios de la responsabilidad de proteger, sin embargo, la declaración nunca se refiere a “responsabilidad” y utiliza lenguaje débil en relación con la reacción.			
Fiji	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger (el párrafo sobre el mantenimiento de la paz incluye lenguaje similar al de la responsabilidad de proteger).				

Finlandia	Encantado con el segundo borrador del documento final en su totalidad. Sin comentarios específicos sobre la responsabilidad de proteger.				
Francia	Sí	Adopta el lenguaje de la responsabilidad de proteger. Se debe resaltar el deber de la comunidad internacional de intervenir mediante el Consejo de Seguridad. Respeto el tema de la soberanía, pero cree que debe haber límites a la soberanía estatal. La responsabilidad de proteger debe ser robusta. Algunas veces, hablar no es suficiente y debemos considerar el uso de la fuerza como último recurso.			UE
India	No		El papel de la comunidad internacional se limita a animar a los Estados a usar medidas pacíficas. La referencia al capítulo VI es suficiente. La falla del Consejo de Seguridad para actuar se debe a una falta de voluntad		MNA; G-77

			política y no a falta de autoridad.		
Indonesia	Incierto/No		Apoya la idea de que la responsabilidad reside principalmente en el Estado. Apoya la responsabilidad de ayudar a los Estados mediante los Capítulos VI y VIII. Debe haber precaución con respecto al capítulo VII e Indonesia acepta más discusiones para mejorar el texto.		MNA; G-77
Irán	No		La responsabilidad de proteger es muy vaga. Apoya el cambio del título de “Responsabilidad de proteger” a “Protección de poblaciones civiles.” La soberanía y la integridad territorial no pueden verse disminuidas.		MNA; G-77 y China
Irlanda	Sí – declaración muy fuerte.	Apoya mayor profundidad en la responsabilidad de proteger. El fracaso para reaccionar en el pasado ha sido atroz y la responsabilidad de proteger acepta el entendimiento general de la obligación para actuar y su cumplimiento en circunstancias			

		excepcionales.			
Islandia	Sí	Apoya la responsabilidad de proteger. Concepto de urgencia que debe ser añadido al texto. Concuerda con la posición de Canadá.			
Israel	Sí				
Italia	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger.				UE
Jamaica	Habló en representación del G-77 y China (ver más abajo).				
Japón	Sí (reafirmado)	Apoya la responsabilidad de proteger. El texto debe ir más allá para presentar a la responsabilidad de proteger como un continuum- “prevención, respuesta, desarrollo, asistencia, desarrollo de capacidades, y sólo como último recurso, el uso de la fuerza.”			
Jordania	Sí				
Kazajistán	Sin comentarios sobre la responsabilidad de				

	proteger.				
Kenia	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger.				G-77 y China; Grupo Africano
Libia					MNA; Grupo Africano
Liechtenstein	Sí	Apoya el lenguaje explícito en el borrador del Documento Final. El lenguaje no debe diluirse en el borrador final.			
Macedonia					UE
Malasia	Incierto/No	Concuerda con algunos aspectos de la responsabilidad de proteger.	Recomienda mayor discusión sobre la responsabilidad de proteger en la Asamblea General (reafirmado) . Con el objetivo de reflejar la urgencia de este asunto, Malasia recomienda que haya un compromiso para atender este asunto en el 60° periodo de sesiones de la Asamblea General.		MNA; G-77
México	Sí – propone lenguaje adicional para fortalecer la responsabilidad de proteger.	“...enfaticando que el concepto es un continuum y que, por lo tanto, incluye la prevención y la asistencia internacional, incluyendo el			

		desarrollo y la construcción de capacidades.” (reafirmado) Sugiere incluir una referencia a la prevención en el párrafo de la responsabilidad de proteger.			
Moldavia					UE
Mongolia	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger.				MNA; G-77
Nigeria	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger.				MNA; Grupo Africano
Noruega	Sí	La responsabilidad de proteger es esencial. El segundo borrador del Documento Final no debe debilitarse.			
Nueva Zelandia	Sí – muy fuerte	Enfatiza que la protección está dentro de los parámetros del derecho internacional y las provisiones de la Carta de la ONU. El párrafo sobre responsabilidad de proteger en el segundo borrador del Documento Final es el compromiso mínimo aceptable de los Estados. El texto del			

		segundo borrador del Documento Final ha sido cuidadosamente elaborado. Apoya el énfasis en la prevención y cree que mucho del Documento Final atiende a las raíces de los conflictos. El texto es claro en que el uso de la fuerza es el último recurso. La responsabilidad de proteger no es un cheque en blanco y existe dentro de los parámetros del derecho internacional.			
Pakistán	No		<p>“...las medidas para promover la protección de civiles no deben convertirse en la base para contravenir los principios de no-interferencia y no-intervención o cuestionar la soberanía nacional y la integridad territorial de los Estados.” Sugiere que se cambie el título de la sección por “Protección de civiles.” (reafirmado)</p> <p>Debe haber mayor énfasis en la responsabilidad de los Estados individuales. El texto debe incluir la afirmación de la no-interferencia, la soberanía nacional y la integridad territorial.</p>		

			Nota las fallas de la voluntad política. Sugiere que la prevención del conflicto se apoya mejor mediante el derecho al desarrollo.		
Palestina	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger.				MNA; G-77
Panamá	Sí	Apoya claramente la responsabilidad de proteger, pero propone que se continúe el diálogo sobre los criterios en la Asamblea General.			
Perú	Sí – muy fuerte	<p>La intervención sólo puede ocurrir cuando no hay otra alternativa. “...los regímenes que violen la Convención de Ginebra, la Convención contra el Genocidio y el derecho internacional humanitario, también violan el derecho internacional y pueden ser intervenidos por las Naciones Unidas.”</p> <p>Recomienda que los 5P se comprometan a no usar su veto en situaciones de genocidio. Apoya incluir la creación de una reserva estratégica militar de la</p>			

		ONU en el texto de la responsabilidad de proteger.			
Polonia	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger.				
Portugal	Sí	Se debe apoyar la responsabilidad de proteger.			UE
Qatar					MNA
Reino Unido	Sí	Necesitamos un marco internacionalmente afectado para proteger a los vulnerables. Sólo en casos extremos se utilizaría la fuerza. Esquema de caso por caso. No es una cuestión del Occidente tratando de buscar excusas para intervenir.			UE
Ruanda	Sí – muy fuerte.	Fuerte y apasionado discurso sobre el deber moral de adoptar la responsabilidad de proteger. Énfasis en la prevención, incluyendo el incitamiento. La responsabilidad de proteger no es un concepto para beneficiar a los poderosos, sino un conjunto de principios para proteger a los más vulnerables. No apoya el cambio			

		de encabezado de la sección.			
Rumania					UE
Rusia	No		<p>No hay suficiente entendimiento del concepto de la responsabilidad de proteger. La ONU tiene las capacidades de responder a las crisis bajo las circunstancias actuales.</p> <p>La responsabilidad de proteger va en contra de la Carta de la ONU. Apoya cambiar el título de “Responsabilidad de proteger” a “Responsabilidad de proteger poblaciones civiles.”</p>		
Santa Sede	Incierto.	<p>Se refiere a la responsabilidad de proteger y al “uso de la fuerza” en el mismo párrafo sin elaborar sobre su posición en relación con la responsabilidad de proteger. Sugiere que “los criterios para el uso de la fuerza” del reporte del Secretario General sean reintegrados en estos párrafos.</p>			
Senegal					MNA
Serbia y Montenegro					UE

Singapur	Sí	<p>Apoya que haya mayor discusión, pero expresa su deseo de que sea para discutir urgentemente los criterios. Sin embargo, señala un fuerte apoyo a los principios de la responsabilidad de proteger.</p> <p>Fuerte apoyo a la declaración de Ruanda. Urge a los líderes a reflexionar sobre Srebrenica y Ruanda.</p>			
Siria	No		<p>No hay bases para la responsabilidad de proteger en la Carta de la ONU. Apoya el cambio de título a “Responsabilidad de proteger poblaciones civiles.”</p>		
Sri Lanka	Sí	<p>Pide un lenguaje muy claro en el uso apropiado de la acción.</p>			UE (sic)
Sudáfrica	Sí	<p>El texto debe relacionarse con circunstancias excepcionales para evitar usos incorrectos.</p> <p>La responsabilidad de proteger es muy importante para África. Las situaciones a las que se refiere la responsabilidad de proteger no son teóricas, sino una realidad,</p>			MNA; G-77 y China

		particularmente en África. El 60° periodo de sesiones de la Asamblea General debe discutir la responsabilidad de proteger, pero esto no impide que los líderes del mundo tomen acciones durante la Cumbre.			
Suecia	Sí – fuerte apoyo.	La responsabilidad de proteger debe atender a las poblaciones en su conjunto y no sólo a la población civil. Apoya el énfasis en la prevención y cree que gran parte del borrador del Documento Final atiende las raíces de los conflictos.			UE
Suiza	Sí	Satisfecha con el texto de la responsabilidad de proteger en el segundo borrador del Documento Final.			
Tanzania	Sí – apoyo muy fuerte. Reta directamente la posición el MNA.	Elogia el delicado balance propuesto por Australia.			Grupo Africano; G-77
Túnez					MNA; Grupo Africano

Turquía	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger – completamente alineado con la postura de la UE (sí).				UE
Ucrania					UE
Venezuela	No		La responsabilidad de proteger sólo servirá a los intereses de los Estados poderosos. (reafirmado)		
Vietnam	No		La responsabilidad de proteger es una reencarnación de la intervención humanitaria. El texto del segundo borrador del Documento Final sólo debe mantener la primera, segunda y última oraciones del texto de la responsabilidad de proteger.		NAM; G-77
GRUPOS					
Grupo Africano (Mauritania)	Incierto/Sí	Debemos estar seguros de que la responsabilidad de proteger no está abierta a interpretaciones.			Grupo Africano; G-77
CARICOM	Incierto/No		Da la bienvenida a “la oportunidad de discutir el concepto más ampliamente.” Podría apoyar el		Jamaica en represent

			concepto de la responsabilidad de proteger “si hubiera las salvaguardas necesarias para asegurar el respeto a los principios establecidos en la Carta de la ONU y el derecho internacional.”		ación del G-77 y China
Unión Europea (Luxemburgo)	Sí. Fuerte apoyo. (reafirmado)				UE
UE – resolución del Parlamento Europeo	Sí	<p>Apoya la responsabilidad de proteger tal como se presentó en el reporte del Panel de Alto Nivel. Se refirió a la responsabilidad de proteger en el mismo párrafo que al “uso de la fuerza”.</p> <p>La responsabilidad de proteger se requiere desde hace tiempo. La responsabilidad de proteger surge de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La explicación de la responsabilidad de proteger incluye un continuum de medidas.</p>			
GUAMM (Azerbaiyán)	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger.				

G-77 y China (Jamaica)	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger. Propone un nuevo párrafo 2 para la sección de los Valores y Principios que enfatice un estricto apego a los principios de soberanía e integridad territorial.				
IUCNNR					
Movimiento de los No Alineados (Malasia)	No		La responsabilidad de proteger es la reencarnación de la intervención humanitaria. No hay bases para la “intervención humanitaria” en la Carta de la ONU o el derecho internacional. El MNA nota una divergencia de perspectivas sobre la responsabilidad de proteger y se encuentra estudiando el concepto y sus implicaciones. El MNA espera concluir pronto sus estudios.		
Tuvalu (Alianza de Pequeños)					

Estados Isla)					
Grupo de Río	Sin comentarios sobre la responsabilidad de proteger.				

ANEXO 2

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN EL DOCUMENTO FINAL

Borrador del 3 de junio de 2005.

[http://www.responsibilitytoprotect.org/files/GAPresident_DraftOutcomeDocument_3June2005\[1\].pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/files/GAPresident_DraftOutcomeDocument_3June2005[1].pdf)

72. Acordamos que la responsabilidad de proteger a poblaciones civiles reside en primer lugar y principalmente en cada Estado. La comunidad internacional debe, en la medida en que sea necesario, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esta responsabilidad. La comunidad internacional también tiene la responsabilidad de utilizar medidas diplomáticas, humanitarias y otros medios pacíficos en el marco de los Capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas para ayudar a proteger a las poblaciones civiles del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad. Si dichos medios pacíficos resultan insuficientes, reconocemos nuestra responsabilidad compartida de emprender acciones colectivas, mediante el Consejo de Seguridad y, si es apropiado, en colaboración con los organismos regionales relevantes en el marco del Capítulo VII de la Carta.

73. Apoyamos la implementación del Plan de Acción de las Naciones Unidas para prevenir el genocidio.

74. Subrayamos la necesidad de continuar la consideración del concepto de la responsabilidad de proteger en la Asamblea General.

Borrador del 22 de julio de 2005.

<http://www.responsibilitytoprotect.org/files/RevisedDraftOutcome2005Jul22-1.pdf>

113. Acordamos que la responsabilidad de proteger reside en primer lugar y principalmente en cada Estado *y aceptamos dicha responsabilidad y acordamos actuar en concordancia*. La comunidad internacional debe, *cuando sea apropiado*, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esta responsabilidad. La comunidad internacional, *mediante las Naciones Unidas*, también tiene la responsabilidad de utilizar medidas diplomáticas, humanitarias y otros medios pacíficos, en el marco de los Capítulos VI y VIII de la Carta para ayudar a proteger a las poblaciones civiles del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad. *En este contexto, reconocemos nuestra responsabilidad compartida* de emprender acciones colectivas, mediante el Consejo de Seguridad y, si es apropiado, en colaboración con acuerdos regionales relevantes, en el marco del Capítulo VII de la Carta, en caso de que los medios pacíficos resulten insuficientes *y las autoridades nacionales no quieran o no puedan proteger a sus poblaciones*. Subrayamos la necesidad de continuar considerando el concepto de la responsabilidad de proteger *en la sexagésima sesión de la Asamblea General*.

114. Apoyamos la implementación del Plan de Acción de las Naciones Unidas para prevenir el genocidio y los trabajos del Secretariado a este fin.

Borrador del 5 de agosto de 2005.

http://www.responsibilitytoprotect.org/files/RevisedDraftOutcomeDocument_5Aug05.pdf

118. Acordamos *que la protección de las poblaciones del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad* reside en primer lugar y principalmente en cada Estado. También acordamos que esta responsabilidad de proteger implica la prevención de dichos crímenes incluyendo su incitación. Aceptamos esta responsabilidad y acordamos actuar en concordancia. La comunidad internacional debe, cuando sea apropiado, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esta responsabilidad *y apoyar los esfuerzos de las Naciones Unidas para establecer una capacidad de alerta temprana*. La comunidad internacional, mediante las Naciones Unidas, también tiene la obligación de utilizar medidas diplomáticas, humanitarias y otros medios pacíficos, incluidos en el marco de los Capítulos VI y VIII de la Carta para ayudar a proteger a las poblaciones civiles del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad. En este contexto, reconocemos nuestra responsabilidad compartida para emprender acciones colectivas de manera oportuna y decisiva, mediante el Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII de la Carta y en colaboración con organizaciones regionales relevantes, en caso de que los medios pacíficos sean inadecuados y las autoridades nacionales no quieran o no puedan proteger a sus poblaciones. Subrayamos la necesidad de continuar la consideración del concepto de la responsabilidad de proteger en la sexagésima sesión de la Asamblea General.

119. Invitamos a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a abstenerse de usar el veto en casos de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad.

120. Apoyamos la implementación del Plan de Acción de las Naciones Unidas para Prevenir el Genocidio y los trabajos del Secretariado a este fin.

Borrador del 6 de septiembre de 2005.

http://www.responsibilitytoprotect.org/files/DOD_6Sept05_rev2.pdf

127. *Cada Estado tiene la responsabilidad de proteger a su población del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad*. Esta responsabilidad de proteger implica la prevención de dichos crímenes, incluyendo su incitación, *mediante los medios apropiados y necesarios*. Aceptamos esa responsabilidad y *acturemos en concordancia*. La comunidad

internacional debe, si es apropiado, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esta responsabilidad y deben apoyar a las Naciones Unidas en el establecimiento de una capacidad de alerta temprana.

128. La comunidad internacional, mediante las Naciones Unidas, también tiene la responsabilidad de utilizar medidas diplomáticas, humanitarias y otros medios pacíficos apropiados, en el marco de [los Capítulos VI y VIII de] la Carta para ayudar a proteger a las poblaciones civiles del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad. En este contexto [estamos preparados para emprender acciones colectivas] [reconocemos nuestra responsabilidad compartida para emprender acciones conjuntas], de manera oportuna y decisiva, mediante el Consejo de Seguridad, en el marco [del Capítulo VIII] de la Carta, *bajo un esquema de caso por caso* y en colaboración con organizaciones regionales relevantes según sea apropiado, en caso de que los medios pacíficos sean inadecuados [y las autoridades nacionales fracasen en proteger a sus poblaciones] [y las autoridades nacionales no provean dicha protección]. Subrayamos la necesidad de que la Asamblea General continúe considerando la responsabilidad de proteger *y sus implicaciones, tomando en consideración provisiones relevantes y principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional* [y el principio de la no-interferencia en los asuntos internos de los Estados]. [Destacamos la importancia de desarrollar la capacidad de los Estados para ejercer esta responsabilidad y asistir a aquellos que se encuentren en la necesidad antes de que estallen las crisis y los conflictos.]

[129. Invitamos a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a abstenerse de usar el veto en casos de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad.]

130. Apoyamos completamente la misión del Asesor Especial para la prevención del Genocidio.

Borrador del 12 de septiembre de 2005.

http://www.responsibilitytoprotect.org/files/DOD_12Sept05_rev2.pdf

127. Cada Estado tiene la responsabilidad de proteger a su población del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad. Esta responsabilidad implica la prevención de dichos crímenes, incluyendo su incitamiento, mediante medios apropiados y necesarios. Aceptamos esta responsabilidad y actuaremos en concordancia. La comunidad internacional debe, si es apropiado, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esta responsabilidad y debe apoyar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana.

128. La comunidad internacional, mediante las Naciones Unidas, también tiene la responsabilidad de utilizar medidas diplomáticas, humanitarias y otros medios pacíficos, *en el*

marco de los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos preparados para emprender acciones colectivas, de manera oportuna y decisiva, mediante el Consejo de Seguridad, y en el marco de la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo el Capítulo VII, bajo un esquema de caso por caso y en colaboración con organizaciones regionales relevantes cuando sea apropiado, si los medios pacíficos resultan inadecuados y las autoridades nacionales están fracasando manifiestamente para proteger a su población del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad. Subrayamos la necesidad de que el Asamblea General continúe considerando la responsabilidad de proteger a la población del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad y sus implicaciones, tomando en consideración los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional. También tenemos la intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a construir capacidades para proteger a su población del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad y asistir a aquellos que se encuentren en la necesidad antes de que estallen las crisis y los conflictos.

130. Apoyamos completamente la misión del Asesor Especial para la prevención del Genocidio.

Borrador final del 20 de septiembre de 2005.

http://www.responsibilitytoprotect.org/files/Outcome_Document.pdf

138. Cada Estado tiene la responsabilidad de proteger a su población del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad. Esta responsabilidad implica la prevención de dichos crímenes, incluyendo su incitamiento, mediante medios apropiados y necesarios. Aceptamos esta responsabilidad y actuaremos en concordancia. La comunidad internacional debe, si es apropiado, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esta responsabilidad y debe apoyar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana.

139. La comunidad internacional, mediante las Naciones Unidas, también tiene la responsabilidad de utilizar medidas diplomáticas, humanitarias y otros medios pacíficos, en el marco de los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos preparados para emprender acciones colectivas, de manera oportuna y decisiva, mediante el Consejo de Seguridad, y en el marco de la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo el Capítulo VII, bajo un esquema de caso por caso y en colaboración con organizaciones regionales relevantes cuando sea apropiado, si los medios pacíficos resultan inadecuados y las autoridades nacionales están fracasando manifiestamente para proteger a su población del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad. Subrayamos la necesidad de que el Asamblea General continúe considerando la

responsabilidad de proteger a la población del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad y sus implicaciones, tomando en consideración los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional. También tenemos la intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a construir capacidades para proteger a su población del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad y asistir a aquellos que se encuentren en la necesidad antes de que estallen las crisis y los conflictos.

140. Apoyamos completamente la misión del Asesor Especial para la prevención del Genocidio.