

09/2012

15 febrero de 2012

Blanca Palacián de Inza

LA RESPONSABILIDAD DE
PROTEGER Y EL DERECHO DE VETO

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y EL DERECHO DE VETO

Resumen:

El reciente bloqueo por parte de Rusia y China de la propuesta de la Liga Árabe para una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para Siria, siembra dudas sobre la vigencia de la responsabilidad de proteger frente los intereses particulares de una o varias naciones. La tan debatida reforma del Consejo de Seguridad parece que se hace cada día más necesaria para el mejor desarrollo de este principio de responsabilidad colectiva.

Abstract:

The recent blockade on the part of Russia and China of the Arabic League's draft for a resolution of the Security Council of the United Nations for Syria, sows doubts on the responsibility to protect against the particular interests of one or several nations. A reform of the Security Council becomes each day more necessary for the better development of this beginning of collective responsibility.

Palabras clave:

Responsabilidad de proteger, Siria, Libia, Rusia, China, Consejo de Seguridad, veto.

Keywords:

Responsibility to Protect, Syria, Libya, Russia, China, Security Council, veto.

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

La idea fundamental de que los Estados tienen la obligación de proteger a hombres y mujeres de las peores atrocidades no es nueva. Existe un importante cuerpo legal internacional sobre los derechos humanos, también son contemplados en la Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Convención sobre Genocidio de 1948. La novedad que aporta el principio de “responsabilidad de proteger” (conocida como RTP o R2P por sus siglas en inglés: Responsibility to Protect) es que la comunidad internacional es la que acepta esa responsabilidad de manera colectiva si esta no es asumida por los Estados de manera particular.

Después de sucesos como el genocidio de Ruanda y de las limpiezas étnicas de los Balcanes, es cuando cobra fuerza la necesidad de que la comunidad internacional actúe para proteger a la población civil de estas atrocidades. Cuando los Estados cuyas poblaciones sufren genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad, hacen dejación de esa responsabilidad ésta pasa a la comunidad internacional, que ha de actuar, en estos casos, por encima de la soberanía inviolable de los Estados.

Con este principio de responsabilidad colectiva se acaba, por tanto, con la impunidad de la que han gozado algunos gobernantes que, amparándose en los principios de soberanía nacional y de no injerencia, han cometido o permitido violaciones de los derechos humanos de su población. Pero este principio se ha de invocar con cautela, pues nada es estrictamente bueno o malo y también puede ser mal utilizado. Grupos armados pueden pervertir este loable principio tratando de forzar la intervención internacional en aras, por ejemplo, de derribar a un régimen. No se debe caer en el error de considerar cualquier invocación a este principio como “buena” y cualquier oposición a él como “mala”. Siendo un principio de difícil aplicación cada caso debe ser analizado individualmente.

La responsabilidad de proteger es, no obstante, y aunque parezca mentira a juzgar por los últimos acontecimientos que estamos viviendo en los casos de Libia o de Siria, más una herramienta de prevención que de reacción. Esto es precisamente lo que, entre otras cosas la distingue de la intervención humanitaria. La opción de la fuerza sólo se ha de tomar en consideración cuando está claro que los intentos de prevención no prosperarán y se ha de aplicar únicamente como un último recurso.

El término “responsabilidad de proteger” fue formulado en 2011 por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE¹). Supone la imposición normativa de una doble obligación: la responsabilidad primaria y la responsabilidad subsidiaria².

La responsabilidad de proteger primaria es aquella en la que Estado soberano, entendiendo soberanía como responsabilidad, es el principal garante de la seguridad de los individuos bajo su jurisdicción.

La responsabilidad de proteger subsidiaria es la que ha de asumir la comunidad internacional vía Naciones Unidas, la responsabilidad colectiva de proteger, frente a la acción o inacción del Estado en el ejercicio de su responsabilidad. Esta responsabilidad recae principalmente, pero no de manera exclusiva, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Es por este motivo que, una vez constatada la paralización vía veto en el Consejo de Seguridad de cualquier intervención en Siria algunos países se han planteado actuar a través de los conductos menos limitantes de la Asamblea General³.

Así en Informe del Grupo de Alto Nivel “*Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*”⁴ podemos leer:

“29. Al suscribir la Carta de las Naciones Unidas, los Estados no sólo se benefician de los privilegios de la soberanía, sino también asumen sus responsabilidades. Cualesquiera hayan sido las percepciones prevalecientes cuando el concepto de la soberanía estatal surgió tras la Paz de Westfalia, hoy día dicho concepto conlleva claramente la obligación de los Estados de proteger el bienestar de su población y de cumplir sus obligaciones con la comunidad internacional en general. Pero la historia nos enseña claramente que no puede darse por sentado que todos los Estados podrán o querrán siempre cumplir las obligaciones que les incumben en relación con su propia población y no causar daño a sus vecinos. Y en tales circunstancias los principios de la seguridad colectiva significan que parte de esa obligación debe ser asumida por la comunidad internacional, actuando de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos.”

¹ La responsabilidad de proteger, Informe de la CIISE (diciembre de 2001) <http://www.iciss.gc.ca/menu-f.asp>

² RIQUELME, R. Seguridad, desarrollo y derechos humanos. El desafío de su integración. Monografías del CESEDEN. 109.

³ El País 08/02/2012 “Nace la coalición contra Bachar el Asad.”

http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/08/actualidad/1328732775_471685.html

⁴ <http://www.un.org/spanish/secureworld/>

El principio de la responsabilidad de proteger fue asumido por este Grupo de Alto Nivel y, siguiendo sus recomendaciones, por el secretario general de la ONU en su informe de 21 de marzo de 2005 “*Un concepto más amplio de la libertad*”⁵ y en el Documento Final de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005 en el que se articula este principio en un epígrafe especial titulado la “Responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”:

“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 a 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, (...) estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, (...), 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.”

La responsabilidad de proteger fundamenta las distintas respuestas multilaterales a estos crímenes en función de tres dimensiones:

- La dimensión preventiva, calificada de “la más importante” en el Informe de la CIISE.
- La dimensión reactiva frente a una crisis emergente, mediante sanciones o, en su caso, el uso de la fuerza militar.
- La dimensión de reconstrucción tras el conflicto y la consolidación de la paz.

⁵ <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/>

LA RESOLUCIÓN 1973

La doctrina de la responsabilidad de proteger fue asumida por la Asamblea General de las Naciones Unidas, como norma internacional, no como ley, y, lo que es más importante, por el Consejo de Seguridad en su Resolución 1674 (2006), en la 1894 (2009) y en la 1973 (2011).

La Resolución 1973 fue aprobada el pasado 17 de marzo de 2011 por el Consejo de Seguridad. En ella se autorizó “a los Estados Miembros a tomar las medidas necesarias para proteger a la población civil”, haciendo por primera vez efectivo el concepto de responsabilidad de proteger pasando por encima del, hasta ahora intocable, principio de no injerencia del artículo 2.7 de la Carta de Naciones Unidas.

Esta resolución es la que marca un cambio en la autorización del uso de la fuerza con propósitos de protección humanitaria que hasta ahora se había hecho, dentro del marco de las operaciones de paz, solamente si había consentimiento de los países en los que se desarrollaba la operación. Ese fue el caso de las intervenciones en Haití, República Democrática del Congo, Sudán o Costa de Marfil.

La Resolución 1973, que constituye un importante paso para el derecho humanitario internacional, fue promovida por Francia, Reino Unido y Líbano. En la votación tuvo diez votos favorables y cinco abstenciones: las de Alemania, Brasil, India, Rusia y China. Las abstenciones de estos dos últimos, países con derecho a veto en el Consejo de Seguridad, permitieron que fuera aprobada la intervención en Libia.

Por el contrario no ha sido posible evitar el veto de estas dos mismas naciones, China y Rusia, para la resolución propuesta el pasado 27 de enero por Marruecos en nombre de la Liga Árabe, en un intento de frenar el creciente número de muertos en el conflicto sirio.

EL CASO DE SIRIA

“Si bien los resultados fueron dispares, decenas de miles de personas han sido salvadas. Hemos dado esperanza a pueblos que han estado oprimidos por mucho tiempo. En Libia, en Costa de Marfil, en Sudán del Sur, en Yemen y en Siria; ya sea con palabras o con acciones, hemos demostrado que la protección de la vida humana es el propósito definitorio de las Naciones Unidas en el siglo XXI”⁶, dijo Ban Ki-Moon en pasado 18 de enero. Urgió además a

⁶ Centro de noticias ONU 18/01/2012 “Ban destaca la “responsabilidad de proteger”
<http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=22508>

la comunidad internacional a no permitir un retroceso en la aplicación del principio de responsabilidad de proteger. Sin embargo, aunque la alta comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la sudafricana Navi Pillay, habla de “crímenes contra la humanidad” en referencia a las atrocidades en Siria, este paso está bloqueado.

"Lamento profundamente que el Consejo de Seguridad haya sido incapaz de hablar con una voz clara para acabar con el baño de sangre. No haberlo hecho es desastroso para el pueblo de Siria y ha animado al Gobierno sirio a intensificar la guerra contra su propio pueblo⁷" decía el secretario general tras el veto de China y Rusia a la resolución sobre Siria.

Cuando la Resolución 1973, tras el poco éxito cosechado con las sanciones impuestas con la Resolución 1970, dio lugar a intervenciones militares, Rusia, China y otros países como India, Brasil o Sudáfrica criticaron estas acciones por considerar que la OTAN se estaba posicionando claramente del lado de los rebeldes. Sin embargo en esta ocasión, la propuesta de resolución presentada por Marruecos en nombre de la Liga Árabe descarta cualquier medida militar. ¿Por qué se oponen China y Rusia entonces?

Sin lugar a dudas los intereses particulares de estas dos potencias han jugado un importante papel en esta oposición. La política tradicional de China es de no injerencia en los asuntos internos de los Estados soberanos. Este posicionamiento del lado de Rusia también es un ejercicio de cooperación diplomática con Moscú a la espera de recibir el mismo apoyo en casos de especial interés para el gobierno de Beijing⁸. Rusia tiene intereses estratégicos y militares con Siria, que incluyen la construcción de una base militar naval, su salida al Mediterráneo, que estaría en funcionamiento en este año. Además, tanto China como Rusia tienen importantes relaciones comerciales con Siria.

Con idea de sacar adelante una resolución para Siria, esta propuesta se había matizado mucho en función de todas las objeciones rusas de los últimos meses. Por ejemplo, se había obviado el embargo de armas, para no perjudicar las relaciones comerciales que en este sentido mantiene Rusia con Siria, se había descartado una intervención militar y se había eliminado la demanda de dimisión de Asad. En lo que no se había claudicado era en la petición del ministro de exteriores ruso Sergei Lavrov de que se condenasen ambos bandos de la “guerra civil” siria. En este punto ha de leerse también un interés del gobierno ruso de

⁷ El País 09/02/2012 “Ban Ki-moon tacha de “desastroso” el veto a la resolución de la ONU”
http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/09/actualidad/1328746715_281760.html

⁸ The New York Times 07/02/2012 “Why Beijing votes with Moscow”. Minxin Pei.
http://www.nytimes.com/2012/02/08/opinion/why-beijing-votes-with-moscow.html?_r=1&emc=tnt&tntemail1=y

hacer un uso escrupuloso de la responsabilidad de proteger. No olvidemos que si bien, en un primer momento las protestas del pueblo sirio tan duramente reprimidas eran pacíficas esta condición ya no se da. En Siria encontramos a día de hoy dos bandos armados, de manera muy desigual, eso sí. Sin lugar a dudas en los recelos rusos pesa mucho el uso de la resolución 1973 para Libia, que, en su opinión, dio pie al apoyo por parte la OTAN a uno de los dos bandos con la consiguiente caída del régimen de Gadafi.

La aprobación de esta resolución, lejos de ser contundente, habría enviado un mensaje claro de unión de la comunidad internacional, habría ofrecido alguna esperanza sobre una solución política y habría requerido la observación de la ONU del alto al fuego y por tanto, el envío de informes regulares al Consejo de Seguridad sobre el estado de la cuestión.

No obstante, sea por demostrar y demostrarse Rusia que sigue siendo un poder decisivo o sea por la imagen de defensor de los intereses estratégicos rusos con la que Putin quiere llegar a las elecciones del próximo mes de marzo, el caso es que la responsabilidad de proteger está de nuevo cuestionada por la utilización del derecho de veto del Consejo de Seguridad, viéndose súbitamente reducida a mera retórica inoperante.

CONCLUSIONES

Que en una organización con 193 Estados miembros sea uno o dos los que paralicen una resolución que, previsiblemente, sería aprobada por una mayoría de ellos pone de manifiesto, una vez más, que la reforma de las Naciones Unidas es urgente.

El Consejo tiene una estructura heredera de la Segunda Guerra Mundial que no se corresponde con los importantes cambios geopolíticos y económicos que han transformado la relación de poderes en el mundo ni con la trascendental emergencia de las organizaciones regionales.

La responsabilidad principal del Consejo de Seguridad es el mantenimiento de la paz y de la seguridad. Conforme a la Carta de las Naciones Unidas, los Estados Miembros de las Naciones Unidas están obligados a aceptar y cumplir las decisiones del Consejo. Este consta de 15 miembros, 5 permanentes y 10 temporales. Los miembros permanentes son China, Francia, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos, las potencias nucleares de la época, que tienen derecho a veto.

El peligro de la responsabilidad de proteger es que se pueda tomar partido en los conflictos para defender los intereses particulares. Para evitar esta desviación la toma de decisión le corresponde a un órgano internacional y no solamente a un país. Sin embargo, el derecho a veto de los 5 miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas afecta al ideal del multilateralismo, no tanto por el veto en sí mismo, que precisamente es lo que le da entidad, sino por su uso exclusivo por parte de tan pocos miembros. Se trata de un multilateralismo jugado entre cinco países en una organización de 193.

El desafío, pues, es contribuir a la creación de un Consejo de Seguridad “a la vez más eficaz y más digno de crédito”, que esté en “mejores condiciones para actuar ante una amenaza y más dispuesto a ello.”⁹

Las posibilidades tanto de la responsabilidad de proteger como de la propia organización de las Naciones Unidas dependen de su reforma. De otro modo daremos un paso atrás y volveremos a encontrarnos con políticas menos multilaterales que lo que estos tiempos exigen.

Blanca Palacián de Inza
Analista del IEEE

⁹ Párrafo 248 del informe del Grupo de alto nivel del Secretario General Kofi Annan sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, publicado el 2 de diciembre de 2004 con el nombre “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”