



PREGUNTAS

AL VUELO

- ¿Por qué necesitamos la Responsabilidad de Proteger?
- ¿Qué tipos de abuso busca abordar la Responsabilidad de Proteger?
- ¿Cómo va a funcionar la Responsabilidad de Proteger?
- ¿Cómo surgió la Responsabilidad de Proteger?
- ¿Cómo repercute la Responsabilidad de Proteger en la idea de soberanía?
- ¿Cuándo se debe considerar el uso de la fuerza militar?
- ¿Hacia dónde vamos?

¿Por qué necesitamos la responsabilidad de proteger?

La Responsabilidad de Proteger es una norma que busca asegurar la respuesta efectiva de la comunidad internacional ante el riesgo inminente de genocidio y otras formas graves de abuso de los derechos humanos. La Responsabilidad de Proteger fue adoptada por los jefes de Estado y de gobierno en la Cumbre Mundial de 2005 sesionando en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas y, posteriormente, fue reafirmada por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La norma estipula, primero, que los Estados tienen la obligación de proteger a sus ciudadanos de las atrocidades masivas; segundo, que la comunidad internacional debe auxiliar a los Estados en el cumplimiento de esta obligación; y, tercero, que si el Estado en cuestión no consigue actuar de manera adecuada, la responsabilidad de hacerlo recae sobre la comunidad internacional. La Responsabilidad de Proteger debe entenderse como una promesa solemne hecha por los dirigentes de cada país a todos los hombres y mujeres que corren el riesgo de sufrir atrocidades masivas.

¿Qué formas de abuso busca abordar la Responsabilidad de Proteger?

El Documento Final de la Cumbre Mundial de la ONU de 2005 limita explícitamente la aplicación de la norma a cuatro tipos de atrocidades masivas: el genocidio, la depuración étnica, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad. Salvo

recientemente se entendió como un crimen atroz, estos términos han sido definidos clara e integralmente en una serie de documentos, incluido el estatuto constitutivo de la Corte Penal Internacional. La Responsabilidad de Proteger no es aplicable a muchas amenazas graves a la seguridad humana, se deban éstas al cambio climático o a epidemias, o a políticas estatales nocivas e incluso destructivas, como la suspensión de las libertades civiles, la corrupción generalizada o los golpes de Estado. Existen otros instrumentos de derechos humanos, marcos jurídicos e instituciones que son más idóneos para abordar estas cuestiones apremiantes.

¿Cómo va a funcionar la Responsabilidad de Proteger?

En el corazón de esta nueva norma está el principio que sostiene que los Estados, con la ayuda de la comunidad internacional, deben actuar para prevenir las atrocidades masivas. Igualmente central es la idea relativa a la ayuda que deben prestar agentes externos a los Estados para impedir esos graves abusos mediante lo que el documento de las Naciones Unidas caracteriza como “medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados”. Lo anterior podría incluir el fortalecimiento de la capacidad del Estado mediante la asistencia económica, la reforma del estado de derecho, la construcción de instituciones políticas y otros medios afines; o, en los casos en que la violencia ya se ha desencadenado o parece inminente, a través de la mediación directa. La intensa labor diplomática desplegada tras la disputada elección en Kenia, o el trabajo de los países vecinos y de la ONU para respaldar

El gobierno de Burundi son muestra del imperativo de realizar esfuerzos conjuntos cuando se trata de prevenir atrocidades.

Sólo cuando estos medios han resultado infructíferos, la comunidad internacional, a través del Consejo de Seguridad, debe recurrir a medidas más coercitivas. Dichas medidas podrían incluir acciones no consensuadas, como la imposición de sanciones económicas o la amenaza de aplicarlas, embargos de armas, o la amenaza de someter a los perpetradores a un juicio penal internacional. Si los medios pacíficos resultan inadecuados y es manifiestamente evidente que el Estado está incumpliendo con su obligación de proteger a su población, entonces -y sólo entonces- el Consejo de Seguridad podría considerar el uso de la fuerza militar.

¿Cómo surgió la Responsabilidad de Proteger?

Las fuentes de esta nueva norma son diversas: el derecho internacional humanitario, que tuvo su inicio en las Convenciones de Ginebra de fines del siglo XIX y cuyo desarrollo se aceleró en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial; la creciente disposición del Consejo de Seguridad de la ONU, a partir del fin de la guerra fría, a autorizar acciones enérgicas y en ocasiones coercitivas en el interior de Estados reacios o débiles y el profundo sentido de reprobación ante el fracaso de la comunidad internacional para actuar eficazmente en Somalia, Ruanda y Bosnia. La necesidad de una nueva norma, que al gozar de una amplia aceptación pudiera guiar la respuesta internacional ante la evidencia de atrocidades se puso de manifiesto en 1999 con el bombardeo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para poner fin a la depuración étnica en Kosovo. De hecho el bombardeo se inició tras el estancamiento del proceso en el Consejo de Seguridad. Aún quienes concluyeron que la intervención era moralmente legítima, dejaron ver su preocupación por su ilegalidad de conformidad con el derecho internacional.

En el transcurso de los años noventa, la ONU permaneció profundamente dividida entre aquellos que insistían en el “derecho a la intervención humanitaria” y aquellos que la cuestionaron duramente por infringir la soberanía estatal. En su momento, el Secretario General Kofi Annan advirtió

que la ONU corría el riesgo de desacreditarse al no responder a catástrofes como la de Ruanda y de

Srebrenica y, en consecuencia, exhortó a los Estados Miembros a acordar un marco de acción. En 2001, el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados enunció el principio alternativo de “la Responsabilidad de Proteger”, enfocándose no en el “derecho” de los Estados a intervenir, sino en la responsabilidad de todos los Estados de proteger a poblaciones en riesgo. El informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio endosó la doctrina, lo mismo que el Secretario General, y posteriormente, los jefes de Estado y de gobierno quienes, reunidos en la Asamblea General para conmemorar el sexagésimo aniversario de la ONU, votaron por unanimidad la aceptación de la “Responsabilidad de Proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad” en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005.

¿Cómo repercute la Responsabilidad de Proteger en la idea de soberanía?

Desde tiempo atrás los Estados han aceptado límites a su conducta, tanto en términos de sus relaciones con sus ciudadanos, como en sus relaciones con otros Estados. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas exige que los Estados protejan los derechos individuales y sociales; la Convención de Ginebra y otros tratados y convenciones que prohíben la tortura, el tráfico de personas, o la proliferación nuclear restringen de manera similar el derecho de los Estados a comportarse a su antojo. A la vez, ha habido un giro en la concepción de la soberanía, impulsado tanto por la creciente sensibilidad a los derechos humanos como por la reacción y desaprobación de las atrocidades perpetradas por gobernantes en contra de su propia población. La soberanía se define cada vez más, no como una licencia para controlar a aquellos que se encuentren en el interior de las propias fronteras, sino como un conjunto de obligaciones para con los ciudadanos. Kofi Annan hizo hincapié tanto en la soberanía de los individuos como en la del Estado. Francis Deng, Asesor Especial del Secretario General para la Prevención del Genocidio y antiguo representante

del Secretario General para los desplazados internos, desarrolló el concepto de “soberanía como responsabilidad”. Deng y otros argumentaron que la primera y más importante de esas responsabilidades es la de proteger a los ciudadanos de los abusos más atroces. En términos muy sencillos: el individuo es primero.

¿Cuándo se debe considerar el uso de la fuerza militar?

Una intervención oportuna podría haber detenido, e incluso quizás prevenido, el genocidio en Ruanda, y tal vez también en Camboya y otros lugares. Sin embargo, en muchos otros casos en los que el nivel de abuso bien pudiera alcanzar el umbral de la Responsabilidad de Proteger, la respuesta más eficaz resulta mucho menos clara. El informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados y el del Secretario General “Un concepto más amplio de la libertad” plantearon cinco “principios precautorios” o “criterios de legitimidad” para ayudar a orientar esas decisiones: la violencia en cuestión debe incluir la pérdida real o inminente de vidas humanas a gran escala, o la depuración étnica; el propósito de la intervención debe ser el de prevenir o poner fin al sufrimiento humano; el uso de la fuerza debe ser el último recurso; los medios deben ser proporcionales a los fines que se buscan; y la intervención debe tener una posibilidad razonable de éxito. Los gobiernos no acordaron la inclusión de los principios preventivos en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. Por consiguiente, no existen de momento principios aceptados formalmente -ni siquiera principios voluntarios- que guíen la toma de decisiones del Consejo de Seguridad. No obstante, esos criterios pueden y deben continuar nutriendo el debate público y las deliberaciones entre los gobiernos.

¿Hacia dónde vamos?

Trasladar la Responsabilidad de Proteger de la teoría a la práctica conlleva tres retos. El primero es conceptual: asegurar que el alcance y los límites de la norma, tal como ha evolucionado, se entiendan con toda claridad en todas partes del mundo. Sólo así se podrán evitar los malentendidos (por ejemplo, que la Responsabilidad de Proteger se reduce a la intervención militar), y propiciar que a medida que surjan nuevas situaciones que requieran la acción preventiva o reactiva de la

comunidad internacional, las decisiones sobre cómo afrontarlas puedan contar con amplio consenso.

El segundo reto es institucional: asegurar que los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales cuenten con la capacidad diplomática, civil y, en caso necesario, militar para garantizar una alerta y en caso necesario una acción inmediata, en apoyo a los países que la necesiten y la requieran, y, más importante aún, de las personas que necesitan desesperadamente protección.

El tercer reto, como siempre, es político: asegurar que ante el riesgo inminente de atrocidades masivas, no flaquee el compromiso de quienes tienen en sus manos las decisiones importantes. Ello implica la presencia de acuerdos y mecanismos para la movilización efectiva y oportuna tanto de gobiernos, como de actores de la sociedad civil.

Las crisis que amenazan con la pérdida de vidas a gran escala van a seguir ocurriendo y, con ellas, persistirán los debates en torno a la respuesta más apropiada, ya sea que se trate del asesinato de civiles en Darfur, el Ciclón Nargis en Myanmar o la violencia asociada a las elecciones en Zimbabwe. Sin duda, la comunidad internacional de Estados se topará con preguntas sumamente difíciles y dolorosas sobre la aplicabilidad de la Responsabilidad de Proteger, y ello demostrará de manera reiterada la necesidad de claridad sobre el alcance y los límites de este nuevo principio. El intento de forjar un consenso político en cada caso específico dependerá, en parte, de la capacidad de llegar a un acuerdo sobre qué fue exactamente lo que los Estados acordaron hacer cuando aprobaron la norma de la Responsabilidad de Proteger en 2005. Pero dependerá también de cómo evolucione la percepción pública. Los dirigentes asumirán riesgos reales sólo si los ciudadanos lo exigen; y sólo recientemente la opinión pública comenzó a exigir a sus dirigentes que enfrenten la cuestión de las violaciones a los derechos humanos más allá de sus fronteras. Es claro que a medida que crezca el clamor, también aumentará la probabilidad de tomar acciones.