



# La responsabilidad de proteger: De la noción a la acción

Ricardo Arredondo

## 1. Introducción

Resulta innegable que uno de los principales logros del derecho internacional en los últimos 60 años ha sido la paulatina creación de un conjunto de normas reguladoras de la actividad estatal, entre las que se destacan aquellas referidas a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Entre los elementos esenciales de este nuevo orden jurídico internacional surgido con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial se encuentran la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la obligación que tienen todos los Estados de respetar y hacer respetar los derechos humanos. En realidad, resulta difícil entender cómo se podrían satisfacer los ideales de la Carta sin el debido respeto de estos dos principios, entre otros.

El sistema jurídico internacional posterior a 1945 produjo diversos instrumentos que confluyeron para generar la actual arquitectura normativa que se encuentra asentada en algunos pilares fundamen-

tales como la Declaración Americana de los Derechos Humanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención de Genocidio, ambas de 1948.<sup>1</sup> Asimismo, desde su constitución, las Naciones Unidas han desempeñado un rol fundamental en la adopción de numerosos regímenes de tratados multilaterales sobre derechos humanos proveyendo contenido y significado a los derechos enunciados en la Declaración Universal, en particular mediante la adopción de los dos Pactos Internacionales de 1966, el de Derechos económicos, sociales y culturales y el de Derechos civiles y políticos.

Las Naciones Unidas también han trabajado activamente en la codificación de derechos y obligaciones específicos, que han dado lugar al surgimiento de otros instrumentos de derechos humanos para proteger los derechos del niño; para proteger los derechos de las mujeres; para prevenir la discriminación racial; para prevenir tortura; para proteger a las minorías; para promover y proteger diversidad cultural y contra la desaparición forzada de personas.<sup>2</sup> Con respecto al derecho internacional humanitario, existen también numerosos acuerdos, siendo su núcleo central las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977.<sup>3</sup>

Todos estos instrumentos internacionales están diseñados para proteger a las personas en general, principalmente en su relación con el Estado, y a las personas en situaciones de crisis humanitarias, tales como conflictos armados internos e internacionales. Asimismo, estos acuerdos han permitido que las personas físicas se convirtieran en sujetos de derecho internacional como portadores de derechos y titulares de derechos en virtud de ese creciente corpus los tratados y convenciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Estos instrumentos persiguen crear ciertos estándares comunes o mínimos. Su propósito es asegurar que los mismos sean observados a nivel nacional. La obligación de cumplir estos compromisos libremente acordados reside básicamente en los Estados. El deber asumido consiste en que éstos verifiquen el cumplimiento de estos derechos en el plano interno, es decir, dentro del territorio sobre el cual son soberanos. Las obligaciones del derecho internacional humanitario también se dirigen a los individuos; como ha sido claramente establecido en los Estatutos de los tribunales penales internacionales y desarrollado por la práctica y jurisprudencia emanada de ellos.

A pesar de que las obligaciones asumidas por los Estados son, en general, de naturaleza interestatal (de Estado a Estado), las Naciones Unidas continúan desempeñando un rol directo y fundamental en la creación de normas, a través del trabajo de redacción que desarrollan diversas instituciones del sistema de Naciones Unidas. Asimismo, de manera indirecta, la Organización provee un foro único y necesario para las negociaciones interestatales, *inter alia*, en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Por otra parte, a través de un *obiter dictum* de la Corte Internacional de Justicia, se ha ido desarrollando el concepto de “obligaciones debidas a la comunidad internacional en su conjunto” (obligaciones *erga omnes*). Se considera que las obligaciones *erga omnes* “suponen el reconocimiento de la existencia de normas sustantivas de carácter fundamental, respecto de las que todos los miembros de la comunidad internacional tienen un interés legítimo en su protección”.<sup>4</sup> Ello hace que, como lo afirma el Proyecto de Artículos de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas (CDI) sobre Responsabilidad Internacional del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, la comunidad internacional tenga derecho a invocar la responsabilidad de un Estado que cometa una violación (Art. 48.1.b).<sup>5</sup>

La Carta de las Naciones Unidas tiene ínsita una tensión inherente entre el principio de la soberanía del Estado —que prohíbe la intervención— y el principio de promoción y protección de los derechos humanos —que habilitaría la intervención externa en determinados supuestos y bajo ciertas condiciones.

Paralelamente al desarrollo de la Organización, el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, y por el derecho internacional humanitario, se ha transformado en una cuestión de creciente preocupación por parte de la comunidad internacional. Este desarrollo ha significado que el orden jurídico internacional haya llegado a ser más amplio que en el pasado. Ello trajo aparejado, gradualmente, que las instituciones y los mecanismos<sup>6</sup> que se han establecido para promover y proteger los derechos humanos sean más activos e influyentes.

El 8 de marzo de 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 53/144, intitulada “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover

y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”,<sup>7</sup> en la que se reitera que la responsabilidad primaria en la promoción y de la protección de derechos humanos corresponde a los Estados. Ello no obstante, también reconoce el derecho de individuos, grupos y asociaciones de promover los derechos humanos tanto en el ámbito nacional como a nivel internacional.

Otros importantes desarrollos de la última década han sido el establecimiento del Tribunal Internacional para la Antigua Yugoslavia, del Tribunal Internacional para Ruanda y de la Corte Penal Internacional. Estos tribunales, que reconocen su antecedente en los de Nuremberg y Tokio de 1945, están ejercitando su jurisdicción sobre materias que tradicionalmente han sido de competencia exclusiva de los Estados.

Los instrumentos mencionados permiten observar una clara evolución del derecho internacional tendiente a establecer límites a la concepción tradicional de soberanía territorial ante situaciones que implican violaciones claras, sistemáticas y flagrantes a los derechos humanos y/o al derecho internacional humanitario, realizadas en algunos casos de manera masiva.

La evolución en la interpretación y aplicación de estos conceptos ha llevado a una flexibilización del principio de no intervención, mientras que paralelamente la protección de los derechos humanos parece haber cobrado mayor fuerza. Consecuentemente, el concepto de soberanía lejos de ser considerado absoluto ha ido erosionándose para dar cabida a la acción de la comunidad internacional en casos en los que se producen violaciones masivas, sistemáticas y flagrantes de los derechos humanos y/o del derecho internacional humanitario.

Ello significa que las materias que constituían el “dominio reservado” del Estado se han contraído, a la par que las normas del derecho internacional de los derechos humanos han ido creciendo y consolidándose, para transformarse primero en estándares generalmente aceptados y subsiguientemente en derecho consuetudinario e inclusive, parte de él, en normas de *jus cogens*.

Esto ha hecho que algunos comentaristas consideren que la soberanía más que un derecho absoluto es una noción instrumental y contingente, cuya validez depende de que la soberanía sea una herramienta

del Estado al servicio de los intereses de la población y no un escudo del Estado frente a la potencial acción de la comunidad internacional en defensa de los derechos de esa población.<sup>8</sup> Esa concepción de la soberanía como responsabilidad es la que da origen al concepto de “responsabilidad de proteger”.<sup>9</sup>

## 2. El concepto de “responsabilidad de proteger”

El concepto de responsabilidad de proteger comenzó a tomar auge a partir del *Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*, titulado “*La responsabilidad de proteger*”.<sup>10</sup>

El Informe ICISS procuraba encontrar una solución a la paradoja planteada por el Secretario General de las Naciones Unidas con posterioridad al bombardeo de Kosovo, cuando se preguntó cómo debería la comunidad internacional reaccionar y reconciliar el respeto por los derechos soberanos de los Estados con la necesidad de actuar ante violaciones masivas de los derechos humanos y el derecho humanitario, como las de Ruanda y Srebrenica<sup>11</sup>. Ante este dilema, la ICISS procuró fundamentalmente introducir un cambio de perspectiva,<sup>12</sup> al considerar la cuestión en términos de responsabilidad de proteger en lugar de hacerlo como intervención humanitaria.

La responsabilidad de proteger pone el punto focal en las necesidades de las víctimas de violaciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario. Esa responsabilidad del Estado se manifiesta en una doble dirección: externa (frente a los demás Estados o la comunidad internacional) e interna (frente a sus propios ciudadanos).

En línea con el principio de soberanía estatal, esa responsabilidad incumbe en, primera instancia, al Estado interesado y que “sólo si ese Estado no puede o no quiere cumplirla, o si él mismo es el culpable, incumbirá a la comunidad internacional actuar en su lugar”.

El Informe ICISS sostiene que dicho deber comprende tres tipos de responsabilidades: de prevenir, de reaccionar y de reconstruir. En lo que se refiere específicamente a la responsabilidad de reaccionar, como se señalara precedentemente, el Informe ICISS admite la intervención

sólo en casos extremos, cuando las medidas preventivas han probado ser insuficientes y el Estado involucrado no muestra voluntad o no puede solucionar la situación y cómo último recurso.<sup>13</sup> Esas dos graves hipótesis son: a) grandes pérdidas de vidas humanas y b) la depuración étnica, que han de cometerse a gran escala para justificar una intervención militar,<sup>14</sup> lo que excluiría las intervenciones armadas con otros fines, tales como, inter alia, las destinadas a poner fin a otras violaciones a los derechos humanos, a la protección de nacionales o a cambios de régimen.<sup>15</sup> Asimismo, se establecen seis requisitos que deben ser cumplimentados para poder llevar adelante esa medida de fuerza: autoridad competente, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables.<sup>16</sup>

El concepto de responsabilidad de proteger fue recogido posteriormente en una serie de documentos (de carácter no vinculante desde un punto de vista jurídico). Entre ellos, en su informe “Un mundo más seguro: una responsabilidad compartida”,<sup>17</sup> el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, se hace eco del Informe ICISS y subraya que más que un “derecho” a intervenir, los Estados tienen una obligación *erga omnes* de tomar, cuanto antes, todas las medidas a su alcance para prevenir o poner fin a violaciones graves y masivas a los derechos humanos.

Posteriormente, en su informe “*Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*”<sup>18</sup>, el Secretario General de las Naciones Unidas sostuvo la necesidad de “avanzar hacia la meta de asumir la “responsabilidad de proteger” a las víctimas posibles o reales de las atrocidades masivas y actuar en consecuencia”.<sup>19</sup>

Los Jefes de Estado y de Gobierno, en el “Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”, decidieron aceptar esa propuesta y parecería que han elevado la “responsabilidad de proteger” al rango de obligación, que, por una parte, exige a los Estados “proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”;<sup>20</sup> y, por otra, en esos mismos supuestos, señala la responsabilidad de la comunidad internacional, “por medio de las Naciones Unidas”, “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”.<sup>21</sup> En el ejercicio de esa responsabilidad de “ayudar a proteger” a la población civil contra ese tipo de crímenes, los Estados se declaran “dispuestos” (aunque no se obligan) a llevar adelante “en cada caso concreto” una eventual acción colectiva por medio del Consejo de Seguridad, cooperando, cuando sea oportuno, con las organizaciones regionales pertinentes “si los medios pacíficos resultan inadecuados” y haya evidencia de que las autoridades nacionales no cumpliendo con su obligación de proteger a su población.

Queda claro que la responsabilidad de proteger compete ante todo al Estado cuya población se ve directamente afectada, aunque la comunidad internacional también tiene una responsabilidad subsidiaria. Esta responsabilidad secundaria entra en juego cuando es “evidente” que las autoridades estatales “no protegen a su población”<sup>22</sup> o, peor aún, cuando es el propio Estado el autor material de los crímenes o atrocidades, o cuando las acciones que tienen lugar en dicho Estado suponen una amenaza directa para otras personas que viven fuera de él.

Con relación a la cuestión de la autoridad, es decir quién debe autorizar esas intervenciones, el Informe ICISS ponía de relieve que el Consejo de Seguridad era el órgano autorizado para hacerlo<sup>23</sup>, señalando que los Miembros Permanentes deberían abstenerse de utilizar el derecho de veto, a menos que sus intereses vitales estén en juego.<sup>24</sup> Sin embargo, el Informe ICISS dejaba una ventana de oportunidad para las intervenciones unilaterales al establecer la posibilidad de que los Estados individualmente pudieran actuar cuando el Consejo de Seguridad se viera impedido de hacerlo. Esa posibilidad es también admitida por algunos comentaristas que sostienen que en caso de parálisis del Consejo de Seguridad se podría actuar por fuera del sistema multilateral o, más aún, a través de iniciativas unilaterales.<sup>25</sup>

Sin embargo, esto no fue aceptado por la comunidad internacional, como surge del Documento Final de la Cumbre de 2005 que establece que compete al Consejo de Seguridad “adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, [...] y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda”.<sup>26</sup> Si bien establecer un enfoque “caso por caso” resulta lo más adecuado en este tipo de supuestos, hay quienes sostienen que el Documento Final, al establecer que el Consejo de Seguridad actuará “en cada caso concreto”, intentó diluir las responsabilidades de dicho órgano en esta materia.<sup>27</sup>

Cabe señalar que no existe todavía consenso acerca del modo en que debería reformarse el Consejo de Seguridad (si es que ello alguna vez ocurre) y sus Miembros Permanentes no han exhibido una clara disposición a renunciar o limitar su derecho de veto.

Una conclusión importante que debe subrayarse es que cuando la comunidad internacional (es decir, los Estados, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales), hablan de responsabilidad de proteger lo hacen en referencia al concepto en la forma en que fue redactado en el Documento Final, adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de 2005.<sup>28</sup>

### 3. De la noción a la acción

Desde su asunción como Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon se mostró dispuesto a robustecer este concepto que parecía perder fuerzas desde el momento mismo de su adopción.<sup>29</sup> A fines de mayo de 2007, nombró nuevo Asesor Especial para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas a Francis Deng, que sucedería al argentino Juan Méndez, y solicitó sin éxito que ese puesto fuera reclasificado a la categoría de Secretario General Adjunto.<sup>30</sup> Asimismo, a comienzos de 2008, con el objetivo de ampliar la oficina del Representante Especial, “con el fin de reforzar la eficiencia de sus operaciones y de tener en cuenta el vínculo que existe entre las atrocidades en gran escala y las amenazas a la paz y la seguridad”,<sup>31</sup> designó a Edgard Luck como Asesor Especial encargado de la responsabilidad de proteger, en el entendido de que “la prevención del genocidio y las atrocidades masivas y la responsabilidad de proteger se complementan”.<sup>32</sup>

Considerando que el propósito de la futura labor de la Organización no radica en reinterpretar o renegociar las conclusiones de la Cumbre Mundial de 2005 sino en buscar los medios necesarios para implementar las decisiones adoptadas en dicha ocasión, el Secretario General elaboró un informe titulado “*Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*”,<sup>33</sup> con el fin de proponer ideas iniciales para lanzar un debate entre los Estados Miembros sobre la responsabilidad de proteger.

En dicho informe el Secretario General insiste en que las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre están sólidamente fundadas en principios bien establecidos de derecho internacional convencional como en el consuetudinario, en los que se establece que los Estados tienen la obligación de prevenir y sancionar el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, y guardan conformidad con las disposiciones, los propósitos y los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Por ello, añade el Secretario General, cuando se adoptó la noción de la responsabilidad de proteger en el Documento Final de la Cumbre de 2005 no se procuró “establecer excepción alguna a las obligaciones mucho más diversas vigentes en el derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos, el derecho de los refugiados o el derecho penal internacional” ... “En ese sentido, la responsabilidad de proteger no cambia, y de hecho hace más estrictas, las obligaciones que incumben en derecho a los Estados Miembros de las Naciones Unidas de no recurrir a la fuerza salvo que lo hagan de conformidad con la Carta”.<sup>34</sup>

Al recordar los disensos que impidieron la adopción de determinados párrafos en la Cumbre de 2005, el Informe destaca la determinación de los Jefes de Estado y de Gobierno, que teniendo presente “las dolorosas lecciones de la historia y, por la otra, a la evolución de las normas jurídicas y los imperativos políticos”, decidieron “hacer pasar esa responsabilidad de la promesa a la práctica”.<sup>35</sup>

Con este marco conceptual histórico, jurídico y político, el Informe esboza una estrategia con tres pilares para promover la implementación de la noción de responsabilidad de proteger. El primer pilar sostiene que la responsabilidad de proteger incumbe al Estado; el segundo se refiere a la asistencia internacional y a la formación de capacidad de un mecanismo de alerta temprana; mientras que el tercer pilar se aboca a lo que se denomina una “respuesta oportuna y decisiva” para poner fin a las crisis humanitarias.

#### 4. La necesidad de pasar a la acción

Cuando se analizan retrospectivamente las crisis humanitarias del siglo pasado, como expresa el Secretario General, se observan tres factores:

en primer lugar, en cada caso había claras señales de advertencia, ya que este tipo de violencia “requiere planificación y preparación, así como un contexto económico, social y político propicio”.<sup>36</sup> En segundo lugar, debido a los intereses políticos contrapuestos de los diversos actores involucrados, estas señales fueron ignoradas, desestimadas o minimizadas por instancias decisorias a alto nivel, tanto en el plano nacional como en el internacional. Consecuentemente, uno puede constatar que las Naciones Unidas (sus órganos intergubernamentales y su Secretaría) no hicieron lo que debían. En particular, en el caso que nos ocupa, ello quedó de manifiesto en el informe del Secretario General sobre la caída de Srebrenica, donde se ponía de relieve “la ambivalencia generalizada en las Naciones Unidas con respecto al uso de la fuerza para establecer la paz” y “una ideología institucional de imparcialidad aún en los casos de intento de genocidio”.<sup>37</sup>

A pesar de ello y de los innumerables informes, documentos y trabajos académicos y de ONGs sobre este tema, que incluían recomendaciones sobre aspectos institucionales y la instauración de mecanismos de la alerta temprana, estas sugerencias no se han llevado plenamente a la práctica, no obstante los intentos por aumentar la capacidad de prevención en la Organización. Como manifiesta el Secretario General, “las Naciones Unidas y los Estados que las integran siguen sin estar preparadas para cumplir sus obligaciones más fundamentales de prevención y protección”.<sup>38</sup>

En el párrafo 138 del Documento Final se insta a los Estados a adoptar “las medidas apropiadas y necesarias” para prevenir los crímenes allí mencionados y la incitación a cometerlos. A su vez, se insta a la comunidad internacional a “alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad” y a “ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana”. En el párrafo 139 se hace referencia a los “medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados” de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta y a la adopción de “medidas colectivas” de conformidad con el Capítulo VII.

Durante la Cumbre se reconoció que la alerta y la evaluación tempranas constituían un elemento necesario aunque no suficiente para que los Estados Miembros tomaran medidas preventivas y de protección por medio de las Naciones Unidas. Como señalaba el párrafo 138 del Docu-

mento Final, la comunidad internacional debería “apoyar a las Naciones Unidas para establecer una capacidad de alerta temprana”. Como señala el Secretario General en su informe “*Hacer efectiva...*”:

“Para ello sería necesario i) que las instancias decisorias de las Naciones Unidas tuvieran oportunamente una corriente de información precisa, fehaciente, fiable y pertinente con respecto a la preparación o comisión de los cuatro crímenes o actos especificados o la incitación a cometerlos; ii) que la Secretaría de las Naciones Unidas estuviera en condiciones de evaluar esa información y comprender debidamente lo que ocurriera en el contexto de las condiciones en el lugar y iii) que hubiera fácil acceso a la oficina del Secretario General. Demasiadas veces la alarma no sonó o no se suscitó atención ni se logró que los altos mandos políticos, en la Secretaría o en los órganos intergubernamentales, tomaran medidas efectivas (véase S/1999/1257 y A/54/549). En todo caso, la reiteración de falsas alarmas o, peor aún, una información selectiva también podrían redundar en detrimento del crédito de la Organización. Por eso es importante que la evaluación y la alerta temprana tengan lugar en forma imparcial, prudente y profesional, sin injerencias política ni dobles raseros”.<sup>39</sup>

Resulta obvio destacar que la prevención es un elemento fundamental para que la estrategia en la materia pueda tener razonablemente expectativas de éxito, ya que si se actúa con antelación a que ocurran los hechos se podrá evitar el dilema entre no actuar y dejar que se cometan violaciones masivas a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; o tener que recurrir a la fuerza para poner fin a esas violaciones.

La prevención bien entendida “empieza por casa”. Esto significa que la responsabilidad de prevenir estos crímenes incumbe, en primera instancia al Estado, ya que la protección de su población, sean o no nacionales de ese Estado,<sup>40</sup> es un atributo definitorio de la soberanía. En ese sentido, la responsabilidad de proteger lo que procura es “construir una soberanía responsable, no socavarla”.<sup>41</sup> Para ello se requiere crear instituciones, capacidad y prácticas para responder a los desafíos que representan aquellas situaciones susceptibles de degenerar en crisis humanitarias. Debe ponerse especial énfasis en procurar el efectivo goce de los derechos humanos establecidos en diversos instrumentos

internacionales. Tales derechos gozan de carácter de normas consuetudinarias y, en algunos Estados, han alcanzado rango constitucional.<sup>42</sup>

En este aspecto, el Informe “*Hacer efectiva...*” contiene una serie de recomendaciones para que los Estados mejoren sus mecanismos internos de prevención<sup>43</sup>, entre las que puede señalarse las siguientes:

- a) impulsar el mandato amplio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, según lo prescrito en la resolución 48/141 de la Asamblea General<sup>44</sup>, así como los del Consejo de Derechos Humanos, los relatores especiales, y los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos;
- b) procurar que los Estados que aún no lo son se transformen en partes de los instrumentos internacionales pertinentes en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho de los refugiados, así como del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional;
- c) tratar de que los Estados que aún no lo han hecho recojan fielmente estas normas internacionales fundamentales en su legislación nacional, de modo que los cuatro crímenes o actos especificados, así como la incitación a cometerlos, queden tipificados en el derecho y la práctica internos;
- d) trabajar para que todos sectores de la sociedad tengan igual oportunidad de acceso a la justicia y a los recursos judiciales cuando se vulneren sus derechos fundamentales;
- e) mejorar la formación de quienes ejercen funciones policiales y judiciales sobre derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho de los refugiados, así como sobre los procedimientos que rigen los instrumentos correspondientes;
- f) solicitar asistencia técnica de las Naciones Unidas, países vecinos, organizaciones regionales, organizaciones no gubernamentales especializadas o expertos independientes para formular legislación o establecer grupos de supervisión dignos de crédito o instituciones nacionales independientes que ayuden a controlar el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario.

A la luz de lo dispuesto en el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre de 2005, es en el plano internacional donde se concentra lo

que sería el segundo pilar de la estrategia contemplada en el Informe “*Hacer efectiva...*”, la que podría adoptar cuatro formas:

“a) alentar a los Estados a que cumplan sus obligaciones derivadas del primer pilar (párr. 138); b) ayudarlos a que ejerzan esa responsabilidad (párr. 138); c) ayudarlos a aumentar su capacidad de proteger (párr. 139); y d) ayudar a los Estados “que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos” (párr. 139). Mientras que la primera forma de asistencia consiste en persuadir a los Estados para que hagan lo que deben, las otras tres exigen el compromiso mutuo y la colaboración activa entre la comunidad internacional y el Estado”.<sup>45</sup>

Este objetivo de prevención puede ser alcanzado a través de una serie de medidas que impliquen la puesta en práctica de iniciativas tanto políticas y diplomáticas así como de medidas de asistencia económica y al desarrollo.

En virtud de las normas del Capítulo VII de la Carta, el Consejo de Seguridad puede adoptar medidas coercitivas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, que van desde sanciones económicas o de otra índole —que no suponen el uso de la fuerza armada— hasta la intervención militar internacional. La utilización de sanciones procura presionar a un Estado o entidad para que cumplan con los objetivos fijados por el Consejo de Seguridad sin necesidad de recurrir al uso de la fuerza. De este modo, las sanciones se transforman en una importante herramienta en manos del Consejo de Seguridad para hacer cumplir sus decisiones.

El Secretario General incluye estas medidas en su informe “*Hacer efectiva...*”, enfatizando en la posibilidad de que el Consejo de Seguridad emplee sanciones selectivas, tales como las que pesan sobre los viajes, las transferencias financieras, los artículos de lujo y las armas. Asimismo, se debería evitar que los líderes nacionales ni sus países sean elegidos para ocupar puestos de responsabilidad en órganos subregionales, regionales o internacionales.

Por otra parte, en un enfoque un tanto novedoso y que posiblemente dé lugar a encendidos debates, el Secretario General sostiene que:

La Asamblea General también puede considerar la posibilidad de adoptar sanciones de conformidad con la resolución 377 (V), titulada “Unión pro Paz”, aunque éstas no tendrían fuerza jurídica obligatoria.<sup>46</sup>

Como el propio informe reconoce, si bien la Asamblea General ha exigido en ocasiones la imposición de sanciones (v.g. embargos de armas), “sólo el Consejo de Seguridad tiene autoridad para darles carácter vinculante”.<sup>47</sup>

La manera más evidente de juzgar la eficacia de las sanciones es en función de su capacidad de modificar la conducta del Estado que se pretende castigar. Sin embargo, también debe tenerse presente el potencial efecto desestabilizador del régimen de sanciones, ya que las mismas pueden generar inestabilidad política, tensiones o violencia. En efecto, las instituciones internacionales tienen la capacidad de promover cambios en la conducta de los Estados. Sin embargo, el acatamiento por parte de un Estado de reglas, principios o decisiones impuestas por una organización se encuentra, en muchos supuestos, condicionado por un conjunto de factores domésticos que limitan la capacidad del Estado para adoptar determinadas conductas. Más aún, en algunos supuestos de violaciones masivas y flagrantes a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario nos encontramos con la carencia de un actor estatal que se encuentre en condiciones de poder cumplimentar con decisiones impuestas a nivel internacional o directamente con la ausencia de éste.

El Secretario General recuerda la función subsidiaria y complementaria que corresponde a la Asamblea General de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, en función de lo previsto en los Arts. 11, 12, 14 y 15 de la Carta, e insta a los 192 Estados Miembros a convertir a la Asamblea en un instrumento eficaz de protección<sup>48</sup>. Consecuentemente, la insta a dar inicio al proceso político de estudiar la estrategia general para hacer efectiva la responsabilidad de proteger, en particular en lo que se refiere al reforzamiento de los mecanismos de alerta temprana<sup>49</sup> y el fortalecimiento de la Oficina del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio.<sup>50</sup>

En este sentido, como ponía de manifiesto el anterior Asesor Especial para la Prevención del Genocidio, Juan Méndez, resulta necesario

buscar “mecanismos específicos para sustituir la cultura de reacción por una cultura de prevención”.<sup>51</sup>

Esto es particularmente cierto en nuestro contexto regional, donde a pesar de contar una capacidad instalada para la prevención de conflictos, la tendencia general continúa siendo más reactiva que preventiva.<sup>52</sup> En efecto, la OEA, si bien carece de un mandato específico para la prevención de conflictos, cuenta con una serie de instrumentos normativos que han facilitado su intervención con ocasión de ciertos conflictos acaecidos en la región, aunque como se señalara previamente, esa intervención ha sido la reacción al conflicto suscitado y no de naturaleza preventiva.

Si bien muchas de las medidas contenidas en el último informe del Secretario General apuntan a la prevención, no se descarta la responsabilidad de reaccionar de manera “oportuna y decisiva” para poner fin a violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, que constituyan genocidio, crímenes de guerra o de lesa humanidad o casos de depuración étnica. A la luz de lo dispuesto en el párrafo 139 del Documento Final, el “tercer pilar” de la estrategia enfatiza la necesidad de adoptar una respuesta oportuna y decisiva si se cumplen dos condiciones: “a) “si los medios pacíficos resultan inadecuados” y b) “las autoridades nacionales no protegen a su población” de los cuatro crímenes y actos especificados”.<sup>53</sup>

Ahora bien, el mismo Informe pone de manifiesto que, siendo la prioridad salvar vidas, las medidas que se adopten a tal fin no deberán necesariamente “seguir procedimientos arbitrarios, secuenciales o graduados en que priman la forma sobre el fondo y el proceso sobre los resultados”.<sup>54</sup> Esas medidas abarcarán tanto medidas no coercitivas en el marco de los Capítulos VI y VIII de la Carta hasta aquellas medidas más “enérgicas” que el Capítulo VII faculta al Consejo de Seguridad a adoptar.

Como el propio informe “*Hacer efectiva*” pone de manifiesto, “es imposible concebir una estrategia para cumplir la responsabilidad de proteger que no contemple la posibilidad de adoptar medidas coercitivas colectivas, incluso mediante sanciones o acciones militares coercitivas en casos extremos”.<sup>55</sup> En cuanto a la cuestión de la autoridad que adoptará la medida, el informe sostiene una regla directamente

proporcional que señala que “cuanto más fuerte sea la respuesta, más alta será la vara para autorizarla”.<sup>56</sup> Ello implica que tratándose de medidas de naturaleza coercitiva el Consejo de Seguridad será en principio el órgano autorizado a adoptarlas, aunque el informe afirma que también podrá hacerlo la Asamblea General, con arreglo al procedimiento “Unión pro Paz”<sup>57</sup> o los acuerdos regionales que cuenten con la autorización del Consejo.

Teniendo en cuenta la responsabilidad especial que les cabe a los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad, el Secretario General los insta a abstenerse tanto de amenazar con utilizar como de utilizar efectivamente su derecho de veto “en situaciones en que sea evidente que no se han cumplido obligaciones relativas a la responsabilidad de proteger, como se describe en el párrafo 139, y a alcanzar un entendimiento mutuo con ese fin”.<sup>58</sup>

## 5. Conclusiones

La realidad exhibe con denostada crudeza que si bien la comunidad internacional cuenta con el marco jurídico necesario para poner en práctica la responsabilidad de proteger, han sido la falta de voluntad política y los dobles estándares<sup>59</sup>, entre otras razones, las que no posibilitan su implementación adecuada y oportuna. Consecuentemente, se requiere una estrategia eficaz con un enfoque global que abarque la adopción por la comunidad internacional —en cooperación con los agentes nacionales y regionales— de medidas de carácter político, diplomático, humanitario, de derechos humanos, de desarrollo, institucional y de otros tipos, a corto y a largo plazo. Esta estrategia debería incluir la adecuada coordinación entre las actividades referidas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y aquellas relacionadas con la protección de los derechos humanos.<sup>60</sup>

Obviamente esas estrategias no serán fáciles de aplicar, pero como lo señalara reiteradamente el Secretario General de las Naciones Unidas, la principal lección que puede extraerse de las anteriores experiencias es que cuanto antes se determinen y se aborden eficazmente las causas profundas de un posible conflicto, más probable será que las partes estén dispuestas a entablar un diálogo constructivo, abordar los

verdaderos problemas que están en el origen del posible conflicto y abstenerse de utilizar la fuerza para conseguir sus objetivos.

En la medida que la comunidad pueda lograr un consenso en esta materia e implemente una estrategia coherente con lo dispuesto en los párrafos 138 y 139 del Documento Final, resultará más difícil que Estados o grupos de Estados se sientan legitimados para expresar que necesitan actuar unilateralmente o al margen de los cauces, las normas y los procedimientos de las Naciones Unidas en casos de emergencias relativas a la responsabilidad de proteger.

En América Latina, el debate sobre la responsabilidad de proteger ha estado cargado de prejuicios que se han traducido en una cierta reticencia al concepto (con las excepciones de Chile y México). Esa renuencia está basada en una mezcla de razones, entre otras, tales como una defensa acérrima del principio de no intervención, el temor a crear una nueva ventana de oportunidad para que los “poderosos” intervengan en los países “débiles” o el miedo a ser ellos mismos objeto de una acción colectiva internacional.

Esto ha traído como resultado la subsistencia de situaciones donde continúan produciéndose violaciones masivas y graves a los derechos humanos como en Darfur.

Resulta necesario que los países latinoamericanos, siguiendo el ejemplo de Chile y México, modifiquen su posición de política exterior y trabajen en el marco regional en pos de la aceptación de este principio. Tenemos que adoptar una actitud distinta que muestre al mundo que nos preocupan las violaciones a los derechos humanos realizadas en forma grave, masiva y sistemática más allá de nuestros países y de nuestra región.

Ello significa vencer las reticencias a un sistema particular de política exterior y regional, resistencias que están basadas en viejas preconcepciones o dogmas ideológicos y que, superados, podrían implicar el principio de un cambio que ponga en evidencia que podemos realmente contribuir a prevenir o poner fin a las crisis humanitarias. Se requiere adoptar un enfoque pragmático, con las actuales reglas de juego, que tenga primordialmente en cuenta los intereses y la situación de poblaciones enteras cuyos derechos fundamentales han sido violados.

## NOTAS

1. El texto de estos y otros instrumentos internacionales que se mencionan a continuación puede verse en A. Remiro, C. Izquierdo, C. D. Espósito y S. Torrecuadrada (2001). *Derecho Internacional. Textos y otros Documentos*. Madrid: McGraw-Hill.
2. Una lista completa de los instrumentos internacionales de derechos humanos puede verse en la página web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, disponible en [http://www.unhchr.ch/spanish/html/intlinst\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/intlinst_sp.htm).
3. Una lista completa de los instrumentos internacionales de derecho internacional humanitario puede verse en la página web del Comité Internacional de la Cruz Roja, disponible en <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDLJA>.
4. Riquelme Cortado, Rosa María (2005). *Derecho Internacional. Entre un orden global y fragmentado*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, p. 63.
5. Al respecto, puede verse Crawford, James (2004). *Los artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre Responsabilidad Internacional del Estado. Introducción, texto y comentarios*. Introducción y apéndices traducidos por Luis Fonseca bajo la supervisión de Carlos Espósito. Madrid: Dykinson. Asimismo, Riquelme Cortado. op. cit. p. 61 y ss.
6. Solo en el marco de las Naciones Unidas se pueden mencionar los grupos de trabajo y los representantes especiales, tanto en la antigua Comisión de Derechos Humanos como en el actual Consejo; los Comités de derechos humanos establecidos en diversas convenciones; el Alto Comisionado para los Derechos Humanos; y el Alto Comisionado para los refugiados. Asimismo, en diversos ámbitos regionales se han establecido mecanismos para promover y proteger los derechos humanos, como la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (ACHPR); la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; el Comisionado de Derechos Humanos en el ámbito del Consejo de Europa y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, entre otros.
7. Asamblea General. 53º período de sesiones. Tema 110 b) del programa. Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/53/625/Add.2)] 53/144

- “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”. 8 de marzo de 1999. Doc. A/RES/53/144 disponible en <http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/53/ares53144.pdf>.
8. Thakur, Ramesh. “Humanitarian Intervention” en Weiss, Thomas George y Daes, Sam (eds.) (2007). *The Oxford Handbook of the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, p. 390.
  9. Cabe recordar que la noción de soberanía como “responsabilidad” ya había sido articulada por Francis M. Deng en 1996, quien posteriormente fue Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre las Personas Internamente Desplazadas. Al respecto puede verse Rothchild, Donald; Deng, Francis M.(et al.)(1996). *Sovereignty as Responsibility Conflict Management in Africa*. Washington: Brookings Institution Press. En ese trabajo los autores afirman que la soberanía ya no puede continuar viéndose como una protección contra la interferencia sino como una responsabilidad por la que el Estado debe rendir cuentas tanto interna como externamente. Refiriéndose a los conflictos internos en Africa en particular, señalan que los Estados soberanos, a menudo, no han asumido responsabilidad por el bienestar de sus propias poblaciones y por las consecuencias humanitarias de esos conflictos, dejando a las víctimas sin atención. Consecuentemente, pregonan que la soberanía debe ser ejercida con responsabilidad por los Estados sobre su propia población y por otros Estados a través de la asistencia a aquellos Estados donde se produzcan crisis humanitarias.
  10. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, *La responsabilidad de proteger*, diciembre de 2001. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, 2001, disponible en <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>. Existe también una versión en español de dicho informe en <http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>. En adelante “Informe ICISS”.
  11. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas para la Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al Milenio: “*Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*”. Doc. A/54/2000, 27/03/00, p. 36 y 37.

12. Aunque algunos comentaristas consideran que se trata de un mero cambio nominal. Al respecto, puede verse Focarelli, Carlo. "The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: Too Many Ambiguities for a Working Doctrine". 13 *Journal of Conflict and Security Law* 2008 (2):191-213, p. 194.
13. Informe ICISS, para. 4.1, p. 33.
14. Informe ICISS, para 4.19 a 4.21.
15. Levitt sugiere que el informe de la ICISS no llega al extremo de incluir dentro del umbral de la justa causa la discriminación racial y las violaciones masivas a los derechos humanos como así tampoco a aquellos usos de fuerza destinados a reponer gobiernos elegidos democráticamente, aunque subraya que estos supuestos están contemplados en la práctica africana y, en particular, en el tratado que establece la Unión Africana. Véase Levitt, Jeremy I. (2003). "The responsibility to protect: a beaver without a dam?". 25 *Michigan Journal of International Law* 1: 153-177, p. 166.
16. Informe ICISS, para. 4.13 y ss.
17. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: "Un mundo más seguro: una responsabilidad compartida", Documento A/59/565, 2 de diciembre de 2004. Disponible en <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/59/565&Lang=S>. En adelante "Un mundo más seguro").
18. Documento de las Naciones Unidas A/59/2005, disponible en <http://www.un.org/spanish/largerfreedom> (en adelante, *Un concepto más amplio de libertad*).
19. *Un mundo más seguro*, para. 132.
20. *Documento final*, para. 138.
21. *Documento final*, para. 139.
22. En este sentido, el Documento Final elevó el umbral que posibilita la actuación de la comunidad internacional, ya que en el Informe ICISS se establecía que la responsabilidad subsidiaria de la comunidad internacional entraba en juego cuando el estado involucrado "no podía o no quería" cumplir su responsabilidad de proteger a la población.
23. Informe ICISS, para. 6.15.

24. Informe ICISS, para. 6.21.
25. Véase Gattini, Andrea (2007). “Breach of the Obligation to Prevent and Reparation Thereof in the ICJ’s Genocide Judgement”. 18 *European Journal of International Law*, vol. 4, p. 696.
26. Documento Final, para. 139.
27. Bellamy, Alex J. (2008). “R2P and the Problem of Military Intervention”, 84 *International Affairs*, no. 4, p. 623.
28. Algunos autores, aludiendo a este concepto “adelgazado” de responsabilidad de proteger lo llaman “light”. Al respecto, puede verse Bellamy, Alex J. (2006). “Whither the Responsibility to Protect?” 20 *Ethics and International Affairs*, no. 2, pp. 143–169.
29. Al respecto puede verse Weiss, Thomas G. (2004). “The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar World”, 35 *Security Dialogue*, no. 2, pp. 135–153.
30. Al respecto puede verse el debate en la 28° sesión de la Quinta Comisión de la Asamblea General, el 4 de marzo de 2008 (Doc. GA/AB/3837).
31. Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Carta de fecha 31 de agosto de 2007 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General. Doc. S/2007/721 de 7 de diciembre de 2007.
32. *Ibidem*.
33. Naciones Unidas. Asamblea General. Sexagésimo tercer período de sesiones. Temas 44 y 107 del programa Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas. Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio. *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*. Informe del Secretario General. Doc. A/63/677 de 12 de enero de 2009.
34. *Ibidem*, parr. 3, p. 5.
35. *Ibidem*, parr. 4, p. 5.
36. *Ibid.*, para. 6, p. 6.
37. Véase Doc. A/54/549, párr. 505.
38. Doc. A/63/677, para. 6, p. 6.

39. Ibid., para. 10, d), p. 8-9.
40. Esta afirmación está basada en una aplicación efectiva del principio no discriminación e igualdad en el goce de los derechos.
41. Véase Doc. A/54/549, para. 13, *in fine*, p. 11.
42. Véase la Constitución Nacional de la República Argentina, Art. 75, incs. 22. Al respecto, puede verse Zuppi, Alberto Luis. *La Convención contra el Genocidio en Argentina: Una mora de jerarquía constitucional*. Disponible en <http://www.preventgenocide.org/es/derecho/codigos/zuppi2002.doc> (accedido 31-05-09).
43. Doc. A/63/677, para. 16-27, p. 12-16.
44. Entre las funciones que la resolución 48/141 de la Asamblea General asigna al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se incluyen las de “promover y proteger el disfrute efectivo de todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales por todos”, “coordinar las actividades de promoción y protección de los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas” y “desempeñar un papel activo en la tarea de eliminar los actuales obstáculos y de hacer frente a los desafíos para la plena realización de todos los derechos humanos y de prevenir la persistencia de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo”.
45. Doc. A/63/677, para. 29, p. 16.
46. Doc. A/63/677, para. 57, p. 28.
47. Ibid., para. 58, p. 28.
48. Doc. A/63/677, para. 63, p. 30.
49. Véase al respecto el Anexo “Alerta temprana y evaluación”, Doc. A/63/677, p. 34 y ss.
50. Ibid., para. 69, *in fine*, p. 32 y para. 71, p. 33.
51. Méndez, Juan E. y Salazar Van Epp, Andrés (2005). “El desafío de la prevención del genocidio”. 90 *Revista Papeles de Cuestiones Internacionales*, p. 31. Disponible en <http://www.revistapapeles.fuhem.es/index.aspx?numero=90> (accedido 29-05-09).
52. Al respecto, puede verse Serbin, Andrés (2009). *La Organización de los Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil y la prevención de conflictos*. 11 Documentos CRIES.

53. Doc. A/63/677, para. 49, p. 24.
54. *Ibid.* para. 50, p. 25.
55. *Ibid.* para. 56, p. 27.
56. *Ibid.* para. 50, p. 25.
57. *Ibid.* para. 56, p. 27 y para. 63, p. 30.
58. *Ibid.* para. 61, p. 30.
59. Véase Thakur, Ramesh y Weiss Thomas G. (2009). “R2P: From an Idea to Norm-and Action?”. I *Global Responsibility to Protect*, p. 29.
60. Una crítica a las fallas en los mecanismos de coordinación puede verse en el *Informe Carlsson* de la Comisión Independiente de Investigación sobre el genocidio en Ruanda, del 16 de diciembre 1999. Doc. S/1999/1257. Disponible en <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/1999/1257> (accedido 29-05-09). Este informe atribuye claramente el fracaso de UNAMIR a “*la falta de recursos y la falta de voluntad para asumir la responsabilidad de impedir o detener el genocidio*” (p. 31).

## RESUMEN

**La responsabilidad de proteger: De la noción a la acción**

Este trabajo presenta la noción de responsabilidad de proteger, desde sus orígenes como idea hasta su adopción en el Documento Final de la Cumbre de UN de 2005. Para ello se recuerdan los instrumentos que constituyeron el caldo de cultivo para su surgimiento y se enfatiza en la necesidad de hacer operativo el concepto, a través de un endoso regional, venciendo ciertas resistencias y prejuicios existentes en América Latina.

## ABSTRACT

**Responsibility to Protect: from Concept to Action**

This paper introduces the concept of responsibility to protect, from its inception as an idea to its adoption in the Outcome Document of the

2005 UN Summit. To this effect, the article refers to the instruments that paved the way for its creation and focuses on the need to translate this concept into action through regional endorsement, dispelling certain resistance and prejudices present in Latin America.

#### SUMMARIO

#### **A responsabilidade de proteger: da noção à ação**

Este trabalho apresenta a noção de responsabilidade de proteger, desde suas origens como ideia até sua adoção no Documento Final da Cúpula das Nações Unidas de 2005. Para isso, resgata os instrumentos que constituíram o caldo de cultivo para seu surgimento e enfatiza a necessidade de tornar o conceito operante mediante um endosso regional, vencendo certas resistências e preconceitos existentes na América Latina.