



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

La Responsabilidad de Proteger y su aplicabilidad en América Latina

Escriben en este número:

William Pace, Thiago Rodrigues, Graziene Carneiro de Souza,
Juan José Lucci, Thomas Legler, Ricardo Arredondo,
Alfredo Toro Carnevali, Gilberto M. A. Rodrigues,
Juan Carlos Sainz-Borgo, Pablo César Rosales Zamora,
Edward C. Luck y Gareth Evans

35

ENERO-JUNIO 2012 / AÑO 17

PENSAMIENTO PROPIO es una publicación de análisis socioeconómico y político. Estimula estudios que enfoquen a América Latina y el Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente

el punto de vista de *Pensamiento Propio*. El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción.



La **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)** es una red de centros de investigación en el Gran Caribe. Fue creada en 1982 y actualmente cuenta con 70 centros, redes, asociaciones, fundaciones e instituciones afiliadas en toda la región. El objetivo principal de CRIES es contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo social para los países y territorios del Gran Caribe y América Latina, que sea equitativo y sostenible en términos económicos, ambientales y humanos.

El sustento de esta concepción reside en la matriz económica y social que tienen en común las sociedades que integran la región, y que se refleja en sus problemas y retos, así como la idea de que la viabilidad de las alternativas de estos tiempos de globalización, demanda la construcción de amplios e incluyentes espacios regionales de concertación y coordinación, que posibiliten una activa inserción de la región en el entorno internacional.

Por otro lado, un modelo alternativo de desarrollo que beneficie a las grandes mayorías sólo puede construirse desde abajo y desde adentro de la sociedad civil, sustentado en la participación activa y democrática de las organizaciones sociales y populares, representativa de todos los sectores, principalmente de los más excluidos. CRIES se vincula a tales sectores y organizaciones para contribuir a su fortalecimiento interactuando y acompañándoles en el proceso de construcción de opciones viables y en la incidencia sobre las políticas económicas y sociales.

CRIES desarrolla actividades de investigación, participación e incidencia en los foros y actividades regionales, publicaciones, formación, difusión de información y promoción de las telecomunicaciones.

Para más información sobre las actividades de la Red, visitar la página web: www.cries.org

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

35

ENERO-JUNIO 2012 / AÑO 17



Editorial CRIES

**PENSAMIENTO
PROPIO**

ENERO-JUNIO 2012 / AÑO 17

Director: Andrés Serbin
Coordinador Editorial: Rodolfo Wlasiuk

Traducción: Marcos Picolo, Marina Gaiteri
Diseño Gráfico: Laura Toso - www.imagentres.com ISSN: 1016-9628

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Dr. Andrés Serbin (Presidente)
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos
(INVESP)
Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)
aserbin@cries.org

Rafael Colmenares
Ecofondo, Colombia
rafaelcolmenaresf@yahoo.com.es

Dra. Jessica Byron
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies
(SALISES), Jamaica
jbyron@kasnet.com

Dr. Luis Ayerbe
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Brasil
layerbe@fclar.unesp.br

MSc. Laneydi Martínez *
(Centro de Estudios Hemisféricos y de los Estados
Unidos - CEHSEU, Universidad de La Habana)
laneydi@rect.uh.cu

Dr. Pavel Isa Contreras
Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA),
República Dominicana
pavel.isa@aster.com.do

MSc. Verónica Paz Milet *
(Universidad de Chile)
pmilet@uchile.cl

Ms. Armando Fernández
Coordinador Programa Caribe Fundación Antonio Núñez
Jiménez de la Naturaleza y el Hombre / La Habana, Cuba
funapro@cubarte.cult.cu

Dr. Gilberto Rodrigues *
GAPCon/UniSantos, Brasil
professor@gilberto.adv.br

MSc. Daniel Matul *
Observatorio de la Política Exterior, Universidad de Costa Rica
danmatul@yahoo.com

* Ad referendum de la Asamblea General

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372 8351

info@cries.org - www.ries.org

Membresía de CRIES / CRIES Members

Argentina

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)
CIDER -Universidad Tecnológica Nacional - Fac. Regional San Rafael
Foro Social por la Transparencia (FST)

Bolivia

Acción Andina

Brasil

Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes
Grupo de Análise e Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon).
Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), UNESP.
Instituto Nacional de Ciência y Tecnología para Estudios sobre Estados Unidos (INEU)
Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales San Thiago Dantas de la UNESP, UNICAMP y PUC/SP.

Barbados

Caribbean Policy Development Centre (CPDC)
Women & Development Unit (WAND)

Belice

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

Colombia

ECOFONDO
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI - Universidad Nacional de Colombia)
Dept. de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) *
Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla

Costa Rica

Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL)
Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE-Universidad de Costa Rica)

Cuba

Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana
Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI), Universidad de La Habana
Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), Universidad de La Habana
Centro de Estudios Hemisféricos y sobre los Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana.
Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC)
Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)
Centro Félix Varela (CFV)
Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello
Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI-Universidad de La Habana)
Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre
Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI)

El Salvador

FUNSAL PRODESE
Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES)

Guatemala

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)
GESO (Fundación Género y Sociedad), Guatemala
Instituto de Relaciones Internacionales y de Estudios de la Paz (IRIPAZ)

Haití

Centre de Recherche et Formation Economique et Sociales pour le Développement (CRESFED)
Group Haitien des Recherches & D'Actions Pedagogiques (GHRAP)

Honduras

Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)
Centro de Investigación y Estudios Nacionales (CIEN)
Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC)

Jamaica

Association of Caribbean Economists (ACE)
Latin American - Caribbean Centre (LACC – University of the West Indies, Mona)
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES-University of the West Indies)

México

Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMEC)
Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA - Univ. Nacional Autónoma de México)
Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (DEILA - Univ. de Guadalajara)
Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE)

Nicaragua

Centro de Estudios Estratégicos
Centro de Investigaciones de la Costa Atlántica (CIDCA)
Centro de Investigaciones Económicas y Tecnológicas (CINET - Facultad de Ciencias Económicas UNAN - Managua)
Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP) de Nicaragua
NITLAPAN - Universidad Centroamericana (UCA)

Panamá

Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA)
Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA)
Centro de Investigación y Docencia de Panamá (CIDPA)

Puerto Rico

Proyecto Atlantea - Universidad de Puerto Rico (UPR)

República Dominicana

Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA)
Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF)
Centro de Investigación y Promoción Social (CIPROS)
FLACSO - República Dominicana

Trinidad y Tobago

Caribbean Network for Integrated Rural Development (CNIRD)
Institute of International Relations, University of the West Indies
Women's Institute for Alternative Development (WINAD)

Venezuela

Asociación Venezolana de Estudios del Caribe (AVECA)
Centro de Estudios Integrales del Ambiente (CENAMB – Univ. Central de Venezuela)
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

Centros y redes asociadas

Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC), Secretaría General, Argentina
Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)
International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP)
Instituto de Estudios para África y América Latina (IEPALA), España.
Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe

Consejo Asesor Internacional / International Advisory Board

Gabriel Aguilera
IRIPAZ, Guatemala

Luis Ayerbe
UNESP - Universidade Estadual Paulista, Brasil

Raúl Benítez Manaut
CISAN, Universidad Nacional Autónoma de México.

Adrián Bonilla
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Ecuador

Philip Brenner
American University (Washington, DC)

Clovis Brigagao
Universidad Cândid Mendes, Brasil

Anthony Bryan
Dante B. Fascell Center, University of Miami, USA

Rut Diamint
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Neville Duncan
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies
(SALISES- University of the West Indies), Jamaica

Rosario Espinal
Department of Sociology,
Temple University, USA

Armando Fernández
Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre /
La Habana, Cuba

Norman Girvan
Institute of International Relations, University of the West Indies,
Trinidad y Tobago

Wolf Grabendorff
Friederich Ebert Stiftung

Alfredo Guerra-Borges
Instituto de Investigaciones Económicas,
Universidad Nacional Autónoma de México

Jean Grugel
The University of Sheffield, UK

Jorge Heine
Centre for International Governance Innovation, Canada

Eric Hershberg
American University, USA

Richard Hillman
John Fisher College, Rochester, USA

Grace Jaramillo
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Ecuador

Thomas Legler
Universidad Iberoamericana, México

David Lewis
Manchester Trade Ltd., USA

Gilbert Merlx
Duke University, USA

Manuela Mesa
Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid

Verónica Paz Milet
Universidad de Chile

Gert Oostindie
Royal Institute of Linguistics and Anthropology, The Netherlands

William Pace
World Federalist Movement-Institute for Global Policy, USA

Carlos Quenan
IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris. France

Socorro Ramírez
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI),
Universidad Nacional de Colombia

Gilberto Rodrigues
UNISANTOS, Brasil

Carlos Romero
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

José Antonio Sanahuja
Universidad Complutense

Carlos Sojo
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Costa Rica

Luis Guillermo Solís
Universidad de Costa Rica

Heinz Sonntag
Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Diana Tussie
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Argentina

José Manuel Ugarte
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Daniel Van Eeuwen
CREALC, Université d'Aix-en-Provence, France

Tullo Vigevani
Universidad Estadual Paulista (UNESP)

Judith Wedderburn
Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

Indice / Contents



MENSAJE DEL DIRECTOR / MESSAGE FROM THE DIRECTOR

La Responsabilidad de Proteger: Nuevos enfoques
y nuevos desafíos en América Latina y el Caribe

ANDRÉS SERBIN / 7

INVESTIGACIÓN & ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

Civil Society, Latin America and the Development
of the Responsibility to Protect

WILLIAM PACE / 13

Responsabilidade de Proteger e sua “responsabilidade de reagir”:
Ultima ratio de um novo dispositivo global de segurança

THIAGO RODRIGUES Y GRAZIENE CARNEIRO DE SOUZA / 27

La Responsabilidad de Proteger y los intereses de los
5 Miembros Permanentes: Los casos de Darfur, Myanmar y Siria

JUAN JOSÉ LUCCI / 45

Las instituciones regionales y la Responsabilidad de Proteger:
El eje presidencialista

THOMAS LEGLER / 83

La República Argentina y la Responsabilidad de Proteger:
¿Un atisbo de cambio?

RICARDO ARREDONDO / 109

El concepto de Responsabilidad de Proteger: La perspectiva
de la República Bolivariana de Venezuela y otros países en desarrollo

ALFREDO TORO CARNEVALI / 135

La Responsabilidad al Proteger: Motivaciones, contenidos y cambios

GILBERTO M. A. RODRIGUES / 169

La Responsabilidad de Proteger: La perspectiva de Brasil

JUAN CARLOS SAINZ-BORGO / 193

CERTAMEN / CONTEST

La aplicación de la Responsabilidad de Proteger al conflicto armado colombiano
PABLO CÉSAR ROSALES ZAMORA / 207

DOCUMENTOS / DOCUMENTS

*Responsibility while Protecting:
Elements for the Development and Promotion of a Concept*
Letter from the Permanent Representative of Brazil
to the United Nations addressed to the Secretary-General / 233

*Informal Interactive Dialogue of the United Nations General Assembly
on the Roles of Regional and Sub-Regional Arrangements in
Implementing the Responsibility to Protect*
Opening Statement of Edward C. Luck, Special Adviser to the United Nations
Secretary-General on the Responsibility to Protect / 239

Responsibility while Protecting
Statement by the Hon Gareth Evans Co-Chair
of the Global Centre for the Responsibility to Protect / 243

RESEÑAS / BOOK REVIEW

The Dark Side of Globalization
RAÚL ALLARD N. / 247

PULSO BIBLIOGRÁFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 257

REVISTA DE REVISTAS / REVIEW OF JOURNALS / 265

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 269

NORMATIVAS / NORMATIVES / 273

En portada / Cover: Fragmento de *Jeremiah
Lamenting the Destruction of Jerusalem*, 1992.
John Kirby / Huile Sur Toille. 122 x 61 cm.



La Responsabilidad de Proteger: Nuevos enfoques y nuevos desafíos en América Latina y el Caribe

Apreciad@s amig@s:

La Responsabilidad de Proteger (RdeP), formalmente aprobada en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas de 2005, se constituye en un compromiso histórico según el cual los Estados Miembro acordaron que cada Estado, así como la ONU y la comunidad internacional tienen la responsabilidad de proteger a las poblaciones del **genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y la depuración étnica**. Como tal se basa en tres pilares fundamentales —la RdeP a su población que compete al Estado en cuestión; la asistencia de la comunidad internacional y la construcción de capacidades, y la respuesta oportuna y decisiva de la comunidad internacional cuando el Estado fracasa en la protección de su población de los cuatro crímenes mencionados.

La RdeP ha encontrado, entre los Estados miembros de la ONU, tanto simpatías y apoyos incondicionales por parte de algunos de sus promotores como reticencias y críticas por parte de algunos de sus detractores. El primer grupo ha apuntado, a partir de las experiencias de Kosovo y de Ruanda, a la necesidad de desarrollar un mecanismo efectivo por parte de la comunidad internacional para impedir la comisión de los cuatro

crímenes mencionados, comenzando con el desarrollo de capacidades de alerta temprana y de prevención. El segundo grupo ha reaccionado fundamentalmente ante la posibilidad de que el tercer pilar de RdeP abra las puertas a intervenciones externas que van en contra de la soberanía de los estados. Esta preocupación se ha hecho particularmente evidente entre aquéllos estados que han padecido situaciones de colonización y de intervención extranjera durante su historia. Entre los dos extremos, sin embargo, existe un espectro de posiciones intermedias.

La resolución 1973 de la ONU autorizando el establecimiento de medidas para la intervención en Libia en 2011, sentó un precedente importante para la aplicación de la RdeP, pero a la vez dio lugar a una serie de críticas en torno a las modalidades de su aplicación y a la intervención de la OTAN. En este sentido, muchas voces se alzaron para cuestionar la aplicación de un mecanismo para la prevención de los cuatro crímenes mencionados que se transformó en un mecanismo orientado a un cambio de régimen en el país. Sin embargo, la crisis en Libia reactivó el debate sobre el principio y sus alcances tanto a nivel global como regional.

Los países de América Latina y el Caribe no han estado desvinculados de este debate de la comunidad internacional. Algunos, como en el caso de Argentina, Chile, México y Guatemala han respaldado desde sus inicios la aplicación de RdeP por parte de la comunidad internacional, en función de consideraciones humanitarias y en relación con la importancia que asignan a la defensa de los derechos humanos en sus respectivas políticas exteriores. Otros, como en el caso de Cuba, Venezuela y Nicaragua, han alzado sus voces críticas en función de que la RdeP pueda justificar la posibilidad de una intervención extranjera que atente contra la soberanía nacional. Finalmente, hasta muy recientemente, otros países como Brasil, han mantenido una posición cautelosa frente a la aplicabilidad de este principio. Más recientemente, sin embargo, Brasil ha introducido una propuesta sobre la Responsabilidad al Proteger que ha suscitado un amplio debate, cuyo más reciente capítulo ha dado lugar a una convocatoria, el 3 de abril del corriente año, por parte de la Misión de Chile ante la ONU, sobre las perspectivas futuras de RdeP.

En todos los casos, sin embargo, en la región se han contrapuesto la priorización de los derechos ciudadanos como componente fundamen-

tal de la soberanía del pueblo a la priorización de la soberanía nacional representados por el Estado y el territorio nacional, como lo hemos analizado en otro lugar¹.

Asimismo, en todos los casos, ha primado, con matices diferenciales, una visión estado-céntrica, en detrimento de las posiciones y del papel que la sociedad civil puede desempeñar en este debate y en la difusión y la aplicación del principio en la región, en sintonía con las características propias del multilateralismo en la región y de la actual dinámica de integración regional, abundantemente analizada en numerosos trabajos promovidos y publicados por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)².

En este marco, la Coalición Internacional para la Responsabilidad de Proteger (ICRtoP por sus siglas en inglés) y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), organizaciones ambas que tengo el honor de presidir, organizaron el segundo encuentro regional “*Responsabilidad de Proteger, Multilateralismo y Sociedad Civil en América Latina y el Caribe*” en Panamá el día 12 de marzo de 2010³, para sentar posiciones desde la sociedad civil en torno a RdeP. Participaron del mismo 25 representantes de diferentes organizaciones de América Latina y el Caribe (ALC) que trabajan en temáticas relacionadas a la Responsabilidad de Proteger (RdeP) con el objetivo de debatir una estrategia de la sociedad civil para lograr la implementación de la RdeP en la región, en seguimiento de la primera consulta regional con ONGs de América Latina y el Caribe, que fue llevada a cabo en Buenos Aires en 2008, en paralelo a actividades similares desarrolladas en los últimos años en diferentes regiones del mundo.

En este contexto, el presente número de Pensamiento Propio está orientado a profundizar en este debate y a aportar una serie de nuevos enfoques y análisis sobre el tema, tanto desde la región como a través de especialistas de otros ámbitos. La coyuntura es particularmente propicia tanto por la reactivación del debate sobre RdeP en el seno de la ONU, como por el creciente énfasis puesto por la sociedad civil en la necesidad de acentuar los aspectos de prevención y de alerta temprana, junto con estrategias de difusión del principio y de capacitación en su manejo, como hemos señalado en otros trabajos⁴, en parcial sintonía con el reciente aporte de Brasil sobre la Responsabilidad al Proteger (RdeP) en el marco del debate de la ONU y en función de las diferentes

posiciones asumidas por los países de la región y las potencialidades de los organismos regionales y subregionales para implementar su aplicación.

Como es habitual, iniciamos este número con una sección de **Investigación y Análisis**, que incluye, en primer lugar, un artículo de William Pace, director ejecutivo del *World Federalist Movement y del Institute for Global Policy*, una de las organizaciones fundadoras y promotoras de la Coalición Internacional por la Responsabilidad de Proteger (ICRtoP), sobre la sociedad civil, América Latina y el desarrollo de la RdeP. A continuación, dos investigadores brasileños —Thiago Rodrigues y Graziene Carneiro de Souza, desarrollan una contribución conceptual sobre la RdeP en el marco de un nuevo mecanismo global de seguridad; seguido de aportes del joven investigador de CRIES Juan José Lucci sobre la RdeP los intereses de los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad en los casos de Darfur, Myanmar y Siria y del investigador Thomas Legler de la Universidad Iberoamericana de México sobre el eje presidencialista y la aplicabilidad de RdeP a través de las instituciones regionales en América Latina y el Caribe. A su vez, en la misma sección se incluyen análisis de las posiciones de Argentina, a cargo del profesor Ricardo Arredondo de la Universidad de Buenos Aires; de Venezuela, elaborado por el diplomático venezolano Alfredo Toro Carnevali, y dos artículos sobre las recientes posiciones de Brasil, el primero con especial énfasis en las motivaciones, contenidos y cambios que introduce la RdeP, escrito por el profesor Gilberto M. A. Rodrigues de la Universidad Católica de Santos (UNISANTOS) y el segundo, que analiza detalladamente el documento presentado por Brasil sobre la Responsabilidad al Proteger, elaborado por el investigador Juan Carlos Sainz-Borgo. A continuación presentamos el trabajo del ganador del Certamen “La aplicación de la Responsabilidad de Proteger en América Latina y el Caribe” convocado en 2011 por CRIES, sobre el caso de Colombia elaborado por Pablo César Rosales Zamora, de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

En la sección **Documentos**, incluimos tres documentos de relevancia para el debate. En primer lugar, el documento presentado por Brasil anexo a la Carta del Representante Permanente de Brasil ante las Naciones Unidas del 9 de noviembre de 2011 dirigida al Secretario General de la ONU, bajo el título *Responsibility While Protecting: Elements for*

the Development and Promotion of a Concept, comentado previamente en la sección anterior en los artículos de Gilberto M. A. Rodrigues, de Ricardo Arredondo, y de Juan Carlos Sainz-Borgo. Y en segundo lugar, los comentarios del Dr. Edward C. Luck, Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Responsabilidad de Proteger, bajo el título "*Informal Interactive Dialogue of the United Nations General Assembly on the Roles of Regional and Sub-Regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect*", presentados el 12 de julio de 2011 en Nueva York y la declaración del Honorable Gareth Evans, Co-Chair del *Global Centre for the Responsibility to Protect*, en la discusión informal de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre "La Responsabilidad al Proteger", en una reunión organizada por la Misión Permanente de Brasil ante la ONU y en presencia del Ministro de Relaciones Exteriores de este país en Nueva York, el día 21 de febrero de 2012.

Todos estos artículos se complementan como es habitual con la sección **Reseñas** en donde incluimos un comentario sobre el libro *The Dark Side of Globalization* del diplomático y ex ministro de Estado chileno Jorge Heine, y con las secciones de **Pulso Bibliográfico** y **Revista de revistas** que incluyen las publicaciones más actualizadas sobre los temas centrales que aborda la revista.

Finalmente quiero agradecer el apoyo de la Coalición Internacional de RdeP (ICRtoP) para la publicación de este número, y el invaluable respaldo de Megan Schmidt de ICRtoP y de la oficina de esta organización en Nueva York, como así también de Juan José Lucci de CRIES para la preparación de este número de la revista.

Hasta el próximo número.

Andrés Serbin

NOTAS

1. Serbin, Andrés (2010). Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos, Documento de CRIES No. 15, Buenos Aires: CRIES-Nueva Sociedad.

2. Cfr. Pensamiento Propio (Buenos Aires), No. 33, enero-junio 2011, año 16, número especial sobre “Los desafíos del multilateralismo en América Latina”, y Layedi Martínez, Haroldo Ramazini y Mariana Vásquez (eds.) Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe 2010, Buenos Aires: CRIES. Todos los materiales citados pueden ser consultados en www.cries.org
3. Cfr. CRIES al día, No. 2, 2010, en www.cries.org
4. Cfr. Serbin, Andrés y Gilberto M. Rodríguez (2011). “*The Relevance of the Responsibility to Protect for Latin America and the Caribbean Region: Prevention and the Role of Civil Society*”, en Global Responsibility to Protect, (Leiden), vol. 3, No. 3, 2011, pp. 266-285.



Civil Society, Latin America and the Development of RtoP

William Pace

Throughout recent history, civil society—which includes non-governmental organizations (NGOs)—has been fundamental in the advancement and protection of human rights. Arguably the first major achievement resulted from the work of activists and organizations during the movement to abolish slavery in the first half of the 1800s. Later, outrage over inhumane practices during the Battle of Solferino led to the formation of the International Committee of the Red Cross and the beginning of modern international humanitarian law. NGO leaders were important in the holding of the 1899 and 1907 Peace Conferences in The Hague and among the first recipients of the Nobel Peace Prize. Pioneers like Raphael Lemkin, who developed the term genocide, were indispensable in advocating for the eradication of horrific crimes. NGOs led the movements for workers' rights, for universal suffrage, for the creation of the Universal Declaration of

Human Rights; NGOs were at the helm of the civil rights movements and the outlawing of apartheid, and have been at the forefront of the promotion of democracy for more than two centuries. When the blinders fell away at the end of the Cold War, it became clear that civil society organizations in more than 150 nations had become crucial partners with parliamentarians and governments in establishing human rights and democracy as major pillars of governance at all levels.

In two examples in the 1990s, NGOs from the Global South and North worked in partnership with like-minded governments to demonstrate they could ‘over-rule’ the major powers in legislating new global treaties: first to ban landmines and then in the adoption of the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC), one of the greatest advances in international law ever.

Civil society has since been crucial in the course of another major achievement, the endorsement and implementation of the norm of the Responsibility to Protect (RtoP, R2P)¹. NGOs helped facilitate its inclusion in the World Summit Outcome document in 2005.

The unanimous endorsement of the Responsibility to Protect by Member States at the World Summit held in 2005 was a key paradigm shift. Governments took another step in qualifying state sovereignty, enhancing the UN Charter Article 2.7 principle of non-interference and emphasizing that sovereignty carries not only power and rights, but also *responsibility*. Head of governments agreed that states and the international community have a responsibility to protect populations from genocide, war crimes, crimes against humanity and ethnic cleansing. RtoP articulates that the state bears the primary responsibility to protect populations from the aforementioned crimes and that the international community (which includes the United Nations, neighboring states, regional organizations, other governments and civil society) must assist states in meeting their protection obligations. If a state is unable or unwilling, or is in fact the perpetrator of crimes, the international community has a responsibility to respond in a timely and decisive manner through a broad range of diplomatic, economic, humanitarian and, if necessary, coercive tools. Most importantly, however, the norm assigns high priority to the *prevention* of mass atrocities. While the new norm

clearly acknowledges the ‘responsibility to react’, if a situation has reached a point requiring collective military intervention, the government and international community have plainly failed on many levels of their ‘responsibility to prevent’.

Civil Society – A Vital Tool in the Advancement of RtoP

Working to galvanize the political will necessary to prevent and halt the commission of mass atrocity crimes, civil society has been essential in promoting understanding of and support for RtoP at the local, national, regional and international levels. Academics, think tanks, women’s rights groups, media and other NGOs contribute to strengthening the preventive capacity of actors, and can use RtoP as a vital tool to hold governments and the international community accountable if they manifestly fail to respond to grave threats against humanity.

Following the initial articulation of the Responsibility to Protect in 2001 in the report of the Canadian-initiated International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS),² key organizations across many sectors expressed their support for the reframing of sovereignty as responsibility. As part of the **Responsibility to Protect-Engaging Civil Society Project (RtoPCS)**³ —a global civil society network advocating for the norm— NGOs worked to garner support for RtoP and ensure that the proposed norm could not become another tool for military intervention in the disastrous ‘war against terrorism’ launched in the same year.

RtoPCS and other NGOs partners⁴ engaged with governments and the UN Secretary-General (UNSG) to advocate that RtoP be included in the 2005 Summit ‘Outcome Document’, and that the main principles of the norm be preserved through the negotiation process. I think it is important to note that the 2005 Summit was to be the Millennium Development Summit plus-5 event, but because of the US and UK governments’ invasion of Iraq, circumventing the UN Charter, the UNSG re-organized the 2005 negotiations to include major UN reforms on peace and security issues, including RtoP, the conversion of the UN Commission on Human Rights to the

Human Rights Council, and the establishment of the Peacebuilding Commission.

With opposition from the several Member States, such as the United States, India, and many dictatorships and military-controlled governments, it was particularly states from Africa and from Central and South America that provided indispensable political support for the proposed Responsibility to Protect norm and its unanimous endorsement in the Summit's 'Outcome Document'. This crucial support came from Latin American governments such as Argentina, Chile, Guatemala, and Mexico.⁵

The strong show of support, especially by Latin American governments, for the new norm and for the prevention and halting of mass atrocities was surprising, I am sure, to many of those who feared that RtoP was a new Trojan Horse for "western intervention." South American NGOs were among those taken aback, knowing how protective of sovereignty and non-intervention governments in the Latin American and Caribbean Group (GRULAC)⁶ have been during the last 60 years. Even 30 years ago, populations in a majority of nations in Central and South America faced the threat of RtoP crimes. The leadership exhibited by regional governments on issues of human rights and protection at the UN reflected the extraordinary advancement of democracy and human rights in Latin America and that some of those who had been victims of governments that had perpetrated RtoP crimes were now ambassadors for these countries at the UN.

This leadership increased Member State support from the Global South and solidified widespread consensus on the norm. Nonetheless, we still see the need for Member States in every region to develop structures to operationalize the norm. I will discuss this with particular regard to Central and South America and the Caribbean states in the next section.

Since the norm's endorsement in 2005, civil society organizations have continued to work to advance the Responsibility to Protect at all levels, in all regions, and amongst all actors. Following the World Summit, a group of international NGOs, including International Crisis Group, Human Rights Watch, Oxfam International, Refugees

International and WFM-Institute for Global Policy, met regularly to discuss how to sustain momentum for RtoP, avert political and conceptual rollback, and move toward the norm's operationalization. These consultations resulted in a two pronged approach —the founding of the **Global Centre for the Responsibility to Protect**, devoted to research and policy development, and the establishment of the **International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP)**, focused on galvanizing global civil society support for RtoP and enabling this membership to maximize local impact in favor of implementation. The ICRtoP, of which WFM-Institute for Global Policy is a founding Steering Committee Member, has since worked to strengthen support for the norm and increase the capacity of all actors to prevent and halt mass atrocities by drawing upon the expertise of and building partnerships between NGOs around the world.

This work by civil society is particularly crucial in regions where governments largely support the conceptual foundation of the norm and the prevention of mass atrocities but remain concerned about how to implement RtoP. ICRtoP Steering Committee Member, the Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect, uses research-driven policy dialogue and engages with civil society and governments to promote the norm within the Asia-Pacific region. Among others in Central and South America and the Caribbean, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), a regional network of over 100 civil society organizations working on conflict prevention, peacebuilding, and environmental issues and a founding Steering Committee Member of the ICRtoP, strives to develop strategies for the implementation of RtoP regionally.

Across all corners of the world civil society has played a crucial role in the advancement of RtoP and the prevention of crimes under the norm's framework. Through publishing journals focused on RtoP and related thematic issues, developing toolkits and informational documents and conducting direct engagement, trainings and conferences for diplomats, UN and regional officials, parliamentarians, academics, media groups, and other NGOs, civil society reaches diverse audiences to educate and engage in dialogue on prevention of these most egregious crimes. NGO informational channels, including web-

sites, blogs, and social media pages, also provide rapid updates and further research on RtoP related issues and crises.

In addition to acting as educational and capacity building resources, civil society monitors the actions of actors at the national, regional and international levels, holding these key players accountable should they fail to respond to the threat or commission of mass atrocities and through mobilizing actors to strengthen their capacities to prevent these threats altogether. Such work is conducted through NGO forums ahead of regional and international summits, working groups advocating for legislative change, and participation in related events and meetings. UN General Assembly (GA) dialogues on the norm have been an important context for civil society engagement. Since 2009, the GA has held dialogues on various themes related to RtoP – implementing the norm, early warning and capacity building, and the role of regional organizations. Each year civil society has produced educational tools and events on the theme and conducted bilateral engagement with Member States, regional organizations, and UN officials to encourage their constructive participation ahead of the meeting. NGOs, including the ICRtoP, Global Centre for RtoP, and ICRtoP member Initiatives for International Dialogue based in the Philippines, have also ensured that civil society’s voice has been heard in such discourse, participating in and monitoring the discussions.

Remaining challenges in Central and South America, and the Caribbean

Since the norm’s endorsement in 2005, following GA meetings on RtoP and consistent efforts by civil society, we have witnessed an important shift in the discourse on the norm —from a focus on its conceptual foundation to dialogue on its operationalization. This transition has been particularly poignant in Central and South America where the extraordinary history of civil society in advocating for peace, human rights, and minority rights in the region during the last half-century resulted in an unforeseen breadth of legal and political changes and shifts in the normative culture around protecting populations. Nonetheless, much work remains to be done to enable governments to effectively prevent and respond to threats of genocide,

war crimes, crimes against humanity, and ethnic cleansing. RtoP is a small but crucial part of the protection spectrum, strictly focused on the prevention of crimes within the norm's framework. Actions such as prioritizing development and poverty reduction, solidifying civil society's role in regional-level proceedings and promoting RtoP in the region will help states achieve the necessary capacity to protect their populations from these mass atrocity crimes.

Between the 1950s and 1990s, activists in the region struggled against political and military dictatorships, wars against ethnic and indigenous populations, massive disappearances, assassinations, and violent insurgencies. All too often these were linked to direct and indirect interventions by the United States government and corporate interests. The list is very long but includes the Dirty War in Argentina, the overthrow of the Goulart government in Brazil, the Pinochet dictatorship in Chile, a series of military-led governments in Guatemala, and the Peruvian insurrection launched by the Sendero Luminoso group.

Challenges in garnering political will for the prevention of crimes under the RtoP framework remain in the region as the governments in Cuba and Venezuela have come out in stark opposition to the norm. Venezuela's leader in particular strongly supported the late Libyan leader Muammar Gaddafi and, most recently, reportedly sent emergency supplies to the government of Bashar al-Assad of Syria amid evidence of these regimes' commission of crimes against humanity against their populations. Nonetheless, the impact of democratic reforms beginning in the 1980s has allowed the region to transition from a time when many populations suffered from massive human rights violations. In fact, we see today that these states are exceptionally free of threats of these crimes.

This fragile, yet astonishing shift reflects the increasing political will to prevent violence and protect human rights, as governments in the region have played an increasingly significant role in several global, landmark initiatives to prevent and respond to threats of mass atrocities. In addition to their support for RtoP's inclusion in the 2005 World Summit Outcome document, governments in Central and South America broadened the scope of the ICC beyond transnational-conflict settings ahead of the Rome Statute of the International

Criminal Court's entry into force in 2002 by including disappearance as a crime against humanity. Today, every Member State in South America is a States Party of the Rome Statute —making the continent the only one with universal ratification— and only a few countries in Latin America and the Caribbean have not yet ratified the Statute. Ending impunity for crimes under the ICC's jurisdiction is fundamental for their prevention, and strong support from governments in these regions has been crucial to ensure the protection of populations.

Although Central and South American and Caribbean governments have been leaders in creating new regional and sub-regional arrangements and in garnering support for protecting populations from threats of mass atrocities, these organizations do not have strong, embedded mass atrocity prevention mechanisms. The Organization of American States (OAS) has the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) and the Inter-American Court of Human Rights, both established through the 1969 American Convention on Human Rights. The IACHR is likely the most able body at the regional level to respond to threats of mass atrocities as it can issue fact-finding visits in situations; report on both at-risk situations and measures adopted by Member States; receive and consider petitions of human rights violations; present cases to the Inter-American Court (an autonomous judicial body mandated to interpret and enforce the American Convention); and in urgent cases, request that Member States or the Court adopt provisional measures to prevent harm to civilians. Other relevant bodies where prevention mechanisms may yet be developed within the OAS include the Inter-American Commission on Women, the Committee on Juridical and Political Affairs, and the Inter-American Institute for Human Rights.

In addition to the OAS, regional bodies such as the Caribbean Community (CARICOM) and the Union of South American Nations (UNASUR) have taken preliminary steps to ensure the protection of human and civil rights as well as regional stability. The Charter on Civil Society in the Caribbean Community (CARICOM), adopted by governments in the Caribbean in 1997, includes provisions for human rights but no mechanisms to ensure their implementation. The South American Defense Council, an agency of UNASUR, is

geared to promote peace in the region and cooperation in defense issues. Generally speaking though, existing mechanisms within these regional arrangements are often more reactionary than preventive with their mandates often providing for the dispensation of justice rather than rapid response to threats. And, our colleagues report that the new regional and sub-regional organizations are being established by heads of government processes, and consultations and arrangements with civil society and parliamentary representatives are not being incorporated.

With strengthened opportunities to participate in the region, civil society can mobilize states to bolster existing preventive instruments and develop crucial monitoring mechanisms to respond early to situations. However, as mentioned above, these regional and sub-regional organizations are too often government-led and lack institutionalized entry points for parliamentarians and civil society. Only the Central American Integration System (SICA) includes civil society consultation in its proceedings. Even the recently created Latin American Network for Genocide and Mass Atrocity Prevention, established under the leadership of Argentina, Brazil and the Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation, will meet strictly at the government-level.

Challenges exist within the NGO community as well; the mandates of organizations tend to focus on specific issues resulting largely in the separation of work by sector. Groups that would benefit from inclusion in regional-level discourse, for example those working in women's issues, conflict prevention, human rights and other areas, largely do not take advantage of opportunities to collaborate. This therefore leads to a lack of discussion and collaboration across sectors, a problem that the ICRtoP strives to overcome through its global and cross-sectoral membership. The ongoing work of the Latin American and Caribbean Platform Initiative for Conflict Prevention and Peace Building (PLAC-PAZ) to consolidate civil society efforts to prevent the outbreak of armed conflict and strengthen peace building efforts may also generate an opportunity for NGOs to cooperate and be represented in regional summits and discourse. However, we continue to wait for meaningful civil society representation to be incorporated throughout arrangements within the region.

In sum, we have seen the critical role that civil society has played not just in the evolution of RtoP from 2001 and beyond, but in advocating strategically and effectively for the human rights of all populations. In Central, South America and the Caribbean in particular, the formerly adversarial relationship between NGOs and governments has been changing rapidly as has states' willingness to ensure that populations are protected from the most egregious crimes.

International organizations, including regional organizations have frequently been unsuccessful in preventing conflict and have fared only a little better, but very controversially so, in interventions. The UN has overseen hundreds of refugee camps, organized peacekeeping operations, and implemented a few collective security interventions. But, in both prevention and intervention, tremendous work and advances need to be achieved.

Regional structures to prevent mass atrocities in Central and South America, and the Caribbean have also struggled to successfully prevent conflict. For the first time in hundreds of years, the political environment in the region may be conducive to establishing more effective structures to ensure and preserve peace. However, this cannot be done by governments alone. NGOs are indispensable partners at the national, regional and international levels. My hope is that RtoP, as an emerging normative initiative, will be an important instrument for GRULAC Member States and civil society to work in tandem to strengthen mechanisms and institutions to protect future populations from these most horrific crimes.

NOTES

1. Both RtoP and R2P have become widely used when abbreviating the norm; however it must be noted that the use of 'R2P' is not universally understood when translated into languages other than English, which is why I, as well as many of my colleagues, prefer to use 'RtoP'.
2. The ICISS was initiated by then-Foreign Minister Lloyd Axworthy, a major leader of the landmines treaty process. Axworthy oversaw the strong leadership of the Canadian government among states that wanted a strong treaty establishing an international court.

3. RtoPCS was established by WFM-IGP. For several years WFM-IGP had the only full time staff working for the broad debate and acceptance of RtoP. The RtoPCS website, which now serves as the website for the ICRtoP, has been and remains one of the most comprehensive on RtoP since 2003.
4. Human Rights Watch, International Crisis Group, Oxfam International, Refugees International, and the World Federalist Movement-Institute for Global Policy were among the most active.
5. Opponents of the Responsibility to Protect tried to use the NAM ministerial meeting held in March 2005 to adopt an anti-RtoP resolution. Through the work of ambassadors, including Gert Rosenthal of Guatemala, such action was prevented.
6. GRULAC is a non-binding, regional grouping composed of all Latin American and Caribbean states that aims to reach consensus on issues affecting the region.

ABSTRACT

Civil Society, Latin America and the Development of RtoP

Throughout recent history, civil society has been fundamental in the advancement and protection of human rights, including in the endorsement and implementation of the norm of the Responsibility to Protect (RtoP, R2P) in the 2005 World Summit Outcome document and beyond. Civil society can use RtoP as a vital tool to hold governments and the international community accountable if they manifestly fail to respond to grave threats against humanity. Furthermore, academics, think tanks, women's rights groups, media and other NGOs contribute to strengthening the preventive capacity of actors through publishing journals focused on RtoP and related thematic issues, developing toolkits and informational documents and conducting direct engagement, trainings and conferences. Latin American governments have also been strong leaders in the consolidation and implementation of the norm, and in the last half-century have implemented significant legal and political changes and shifts in the normative culture around protecting populations.

Nonetheless, challenges remain and these states boast few operational prevention mechanisms within their regional arrangements, which are often government-led, lacking institutionalized entry points for parliamentarians and civil society. With strengthened opportunities to participate in the Latin American and Caribbean region, civil society could mobilize states to bolster existing preventive instruments and develop crucial monitoring mechanisms to respond early to situations. RtoP, as an emerging normative initiative, can be an important instrument for states and civil society to work in tandem to strengthen capacity to protect future populations from these most horrific crimes.

RESUMEN

La Sociedad Civil, América Latina y el desarrollo de la RdeP

En la historia reciente, la sociedad civil ha desempeñado un papel fundamental en el fomento y la protección de los derechos humanos como, por ejemplo, mediante el apoyo y la implementación de la norma de Responsabilidad de Proteger (R2P o RdeP) en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, y a posteriori. La Sociedad Civil puede utilizar la RdeP como una herramienta esencial para responsabilizar a los gobiernos y a la comunidad internacional cuando evidentemente no logran responder ante amenazas graves contra la humanidad. Asimismo, el sector académico, los grupos de expertos, los grupos defensores de los derechos de la mujer, los medios y otras ONG contribuyen a fortalecer la capacidad preventiva de los actores mediante la publicación de revistas centradas en la RdeP y temas relacionados, la elaboración de paquetes de herramientas y documentos informativos y a través de acciones directas, capacitación y conferencias. Los gobiernos de América Latina también han sido grandes líderes en la consolidación y la implementación de la norma, y en los últimos cincuenta años han implementado significativos cambios legales y políticos y un viraje en la cultura normativa en torno a la protección de las poblaciones. Sin embargo, aún restan desafíos y estos Estados se jactan de tener pocos mecanismos operativos de prevención en sus acuerdos regionales, que a menudo son dirigidos por los gobiernos y no cuentan con mecanismos institucionales de participación de los

parlamentarios y la sociedad civil. Con mayores oportunidades para participar en la región de América Latina y el Caribe, la sociedad civil podría movilizar a los Estados para reafirmar los instrumentos de prevención existentes y desarrollar mecanismos de monitoreo esenciales para poder brindar una respuesta temprana ante situaciones de crisis. La RdeP, como iniciativa normativa emergente, puede ser un instrumento importante para que los Estados y la sociedad civil trabajen juntos para fortalecer la capacidad de proteger a las futuras poblaciones de los crímenes más horribles.

SUMMARY

A sociedade civil, a América Latina e o desenvolvimento da RdP

Na história recente, a sociedade civil desempenhou um papel fundamental no fomento e na proteção dos direitos humanos. Isso ocorreu, por exemplo, mediante o apoio e a implementação da norma de Responsabilidade de Proteger (R2P ou RdP), no Documento Final da Cúpula Mundial 2005, e a posteriori. A sociedade civil pode utilizar a RdP como uma ferramenta essencial para responsabilizar os governos e a comunidade internacional quando estes não conseguem responder às ameaças graves contra a humanidade. Do mesmo modo, o setor acadêmico, os grupos de especialistas, os grupos defensores dos direitos da mulher, a mídia e diversas ONGs contribuem para fortalecer a capacidade preventiva dos atores por intermédio da publicação de revistas focadas na RdP e em temas relacionados, da elaboração de pacotes de ferramentas e documentos informativos, e de ações diretas, capacitações e conferências. Os governos da América Latina também foram grandes líderes na consolidação e na implementação da norma, e nos últimos cinquenta anos promoveram significativas mudanças legais e políticas e um guinada na cultura normativa em torno da proteção das populações. No entanto, ainda restam desafios, e estes Estados se vangloriam de ter poucos mecanismos operacionais de prevenção em seus acordos regionais, que com frequência são dirigidos pelos governos e não contam com mecanismos institucionais de participação dos parlamentares e da sociedade civil. Com maiores oportunidades para participar na região da América Latina e do Caribe, a sociedade

civil poderia mobilizar os Estados para reafirmar os instrumentos de prevenção existentes e desenvolver mecanismos de monitoramento essenciais para poder oferecer uma resposta rápida diante de situações de crise. A RdP, como iniciativa normativa emergente, pode ser um instrumento importante para que os Estados e a sociedade civil trabalhem juntos para fortalecer a capacidade de proteger as futuras populações dos crimes mais hediondos.



Responsabilidade de Proteger e sua “responsabilidade de reagir”: *Ultima ratio* de um novo dispositivo global de segurança?

Thiago Rodrigues y Graziene Carneiro de Souza

Responsabilidade de Proteger: “guerra” na era do fim das guerras?

Uma era de violências. No século XX as Relações Internacionais foram marcadas por inúmeras guerras que abalaram a humanidade: guerras entre Estados, dentro dos Estados, entre grandes potências, entre países recém-independentes. A intensificação da violência na guerra, e seu redimensionamento em novas modalidades de conflitos,

impulsionaram, principalmente após a I Grande Guerra (1914-1918), esforços iniciados no século XIX para limitar e regulamentar o exercício da violência organizada nas relações internacionais (Byers, 2007; Dinstein, 2004; Best, 1994).

A preocupação de prevenir conflitos estimulou a fundamentação de princípios que a partir da criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, foram ressaltados e normatizados, como indicam a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e, mais especificamente sobre o tema dos conflitos, as Convenções de Genebra, de 1949. O objetivo da ONU de ser uma instituição de alcance global visando a “manutenção da paz e da segurança internacionais” colocou como tema-chave o problema de como lidar e restringir os conflitos armados. No entanto, os conflitos armados que precederam a formação da ONU mudaram de feição nas décadas que se seguiram à sua constituição. O número de guerras entre Estados diminuiu constantemente, ao passo que aumentaram os casos de guerras civis. Essa alteração colocou desafios às leis de guerra, uma vez que a distinção clara entre civis e militares —que sempre havia sido, na prática dos combates, difícil de estabelecer— tornou-se ainda mais difusa, colocando fim à utopia da guerra regulamentada como *jogo de Estados* pautado pela lógica política de tipo clausewitziano (Pfetsch, 2003; Jabri, 2007; Rodrigues, 2010).

Na passagem dos anos 1980 para os 1990, o fim da Guerra Fria potencializou a pulverização dos conflitos e a dificuldade em classificá-los. Segundo Frédéric Gros (2009), os conflitos foram alterados significativamente nas suas quatro principais dimensões: espaço, tempo, regulamentação e mobilização. Quanto ao *espaço*, emerge, hoje, a desterritorialização: as guerras entre Estados tinham “teatros de operação” discerníveis, já os conflitos contemporâneos são menos precisos e, por vezes, acontecem de forma transterritorial (como o terrorismo e o narcotráfico, por exemplo). A mesma imprecisão territorial/espacial também acontece na questão do tempo: as guerras tradicionais tinham começo, meio e fim; já muitos dos conflitos desde o final do século XX são de *temporalidade indefinida*, ou seja, não têm início explícito e conclusão clara e absoluta. A terceira dimensão é a da *regulamentação*: os conflitos contemporâneos seriam, para Gros, desprovidos de compromissos ou amarras legais, envolvendo tanto elementos reconhecidos

pelo direito internacional (como os Estados) quanto não reconhecidos (como grupos terroristas, piratas e traficantes).

Por fim, tais conflitos difeririam, também, na *mobilização* dos combatentes: enquanto as guerras interestatais baseiam-se em tropas regulares submetidas a um comando central, os “novos combatentes” não se submeteriam a hierarquias similares à das forças armadas, sendo convocados entre civis, militares e ex-militares motivados por uma causa ou interesse. As diferenças entre esses novos conflitos e as guerras entre Estados seriam tão marcantes que Gros preferiu nomeá-los como “estados de violência” e não mais “guerras”: situações nas quais “a paz é um estado de guerra calmo, estabilizado [e] o conflito é a concreção pontual das ameaças, a efetividade brutal de uma latência contínua” (2009, p. 243). Esse “estado” formou-se, precisamente, “depois da ‘queda do muro’ [quando] uma nova distribuição da violência aconteceu, [e] que se considerou segundo dois termos: intervenção e segurança, pelo que se anuncia o irreversível declínio da guerra e da paz” (idem).

É nesse contexto de pulverização dos conflitos, a partir dos anos 1990, que despontou a questão das intervenções humanitárias e foi dela que se desdobrou o tema da Responsabilidade de Proteger (RdP), já na passagem para o século XXI. É, também, nesse contexto que o presente artigo procurará problematizar a RdP tomando como hipótese que esse princípio, ao menos na sua dimensão mais grave e impactante — a intervenção militar, pode indicar a emergência de um novo dispositivo global para o governo do planeta, baseado não mais nas guerras tradicionais, mas como apontou Gros, em *intervenções* (políticas, econômicas e diplomático-militares) voltadas para a produção de um *ambiente de segurança* mundial.

Intervenção, Soberania e Responsabilidade de Proteger

A intervenção militar é estudada por diferentes escolas das relações internacionais. Analistas desta área de estudo enxergam o uso da força militar entre Estados de acordo com a legitimidade, legalidade ou mesmo pela busca de poder e a relação de dominação. Seja a escola realista, estruturalista, construtivista, liberal e etc., todas encaram a prática da intervenção militar como problemática do Sistema Internacional.

Tais perspectivas, de um modo ou outro, indicam, também, que os padrões de intervenção militar vêm sofrendo constante mudança ao longo da história do sistema de Estados (Finnemore, 2004). Em termos tradicionais, as intervenções militares giraram em torno de justificativas quanto à manutenção e/ou alteração balanço de poder ou na balança ofensiva-defensiva (“*offense-defense balance*”), ou ainda, evocando o direito de se defender ou de proteger direitos ameaçados ou supostamente usurpados por outro Estado. Após a criminalização da guerra de agressão, anunciada pelo Pacto da Liga das Nações, em 1918, celebrada pelo Pacto Briand-Kellogg, de 1928, e consolidada na Carta de S. Francisco, em 1945, essas justificativas clássicas foram vedadas, restando apenas duas autorizações para o uso da força: em caso de legítima defesa a ataques de outro Estado (Art. 51, Carta de S. Francisco) ou diante de decisão do Conselho de Segurança que ordene a ação coletiva em nome da paz e segurança internacionais (Cap. VIII, Carta de S. Francisco).

Tal mudança, ao menos formalmente, apresentou-se como uma atualização contemporânea da justificativa para a guerra, discurso em transformação —se nos determos no Ocidente— desde a Grécia antiga. Trata-se, em suma, de um processo de produção histórico-política do que, desde os romanos, chamou-se de *jus ad bellum* ou o de *direito à guerra* (Dawson, 1999; Ricobom, 2010). Esse *direito à guerra* foi historicamente enunciado por diversas formas de unidade política (cidades-Estado, república romana, reinos medievais, Igreja católica medieval, Estados modernos) para amparar e legitimar (legal e moralmente) a decisão de agredir outra unidade política ou povo, incluindo os índios americanos, base da discussão impressa em autores como Francisco de Vitoria (1981).

As justificativas para as intervenções —ou sobre a validade ou não de uma guerra— variaram conforme a perspectiva de quem enunciava a justeza ou vilania de uma campanha militar. Como colocou Proudhon (1998), na sua análise sobre o *direito da força*, cada lado em luta tendeu, sempre, a considerar-se o correto, ou aquele que defendia a causa mais pura e verdadeira. Era, no fim das contas, a própria vitória que atestava o lado verdadeiro e a causa justa. O humanitarismo que emerge do triunfo liberal, na passagem do século XVIII para o XIX, começa a alterar essa conformação do princípio de justiça: a cons-

trução de uma categoria universal —o Homem— dotado de direitos a serem defendidos anunciou um importante redimensionamento que recobriu a prática jurídico-política da soberania que reconhecia o mundo como uma grande colcha de retalhos onde cada território era tido como um pequeno império, seguindo a lógica estabelecida nos tratados de Westfália (1648). O despontar do *Homem* e dos seus direitos —sendo o mais fundamental, o direito à vida— projetaram uma nova dimensão por sobre a fragmentação das soberanias nacionais. O humanitarismo do século XIX preparou, assim, o caminho para a produção de um conceito de *paz universal pelo direito*, que ao mesmo tempo laicizava e redimensionava a noção da *pax christiana* medieval, fazendo com que recobrisse não apenas os cristãos, mas todo o mundo e todos os *humanos*.

Essas procedências humanitaristas, morais e religiosas deveriam estar, assim, na base da análise sobre a formação do direito dos conflitos armados no século XX e da criminalização da guerra de agressão (Walzer, 2003; LHeuillet, 2009; Rodrigues, 2010). O conceito de segurança coletiva, delineado já no Pacto da Liga das Nações (1918) e desenvolvido na Carta de S. Francisco, ainda se reporta diretamente ao princípio da soberania, pois protege o direito à existência política independente de cada Estado. No entanto, nesse conceito há uma modificação importante, pois a defesa de cada soberania passa a ser vinculada à manutenção de uma dada ordem internacional a ser cultivada por toda *comunidade de Estados*. Daí o fato da guerra, em tese, deixar de ser um recurso legítimo de política exterior dos Estados, passando a ser aceita apenas como um instrumento *defensivo* (tanto individual quanto coletivamente).

Esse deslocamento que sobrepõe um plano universalista à prática da guerra —antes recurso particular reservado a cada Estado— intensifica-se após o final da Guerra Fria, quando as redefinições de poder nas relações entre Estados abriu brechas para que emergisse com mais veemência a acima menciona transformação nos conflitos violentos. Foram tempos nos quais começou a ser redefinir o que se entendia como *segurança*. Nos anos 1990, a segurança do Estado deixou de ser associada, apenas, à segurança do seu território e recursos como estabelecia a tradicional definição jurídico-política de soberania. Surgiram novos temas tratados como “questões de segurança”, num processo

de ampla *securitização* de itens que não cabiam como “problemas de segurança” na visão tradicional (Buzan, Wæver, de Wilde, 1998; Buzan e Wæver, 2003).

Começou-se, então, nos discursos diplomático-militares e na academia a falar-se em *segurança alimentar*, *segurança energética*, *segurança climática*, entre outros novos campos securitizados. Segundo Hoffmann (2010) e Dalby (2009), o fator que alinhavou esses “novos temas de segurança” foi o conceito de “segurança humana”, registrado no Human Development Report (HDR) publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1994. Esse documento pleiteou uma mudança na abordagem da segurança, deslocando a visão da “segurança pelas armas para a segurança pelo desenvolvimento humano sustentável” (HDR, 1994, p. 22). Assim sendo, o objeto a ser protegido não deveria ser o “Estado” e sua soberania, mas os indivíduos em seus direitos.

Para Hoffmann (2010), o debate sobre segurança humana, nos anos 1990, deu base à elaboração de um *conceito humanitarista de segurança* que, por sua vez, teria justificado as primeiras *intervenções humanitárias* —nome com que passaram a ser conhecidas as ações militares destinadas a evitar crimes contra a humanidade perpetrados por Estados ou facções armadas contra a população civil de um determinado país (Ricobom, 2010; David, 2000). Segundo Wheeler (2000), a primeira procedência importante do que viria a ser conhecido como intervenção humanitária foi a ação militar na Somália, em 1992, quando, pela primeira vez, o Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizou uma intervenção sob o Cap. VII sem o consentimento do governo soberano, por razões declaradamente humanitárias.

No entanto, para autores como Wheeler (2000) e Ricobom (2010), o desinteresse e inoperância da ONU para evitar o genocídio em Ruanda, ocorrido em 1994, foi crucial para motivar um posicionamento menos reticente em questões de crise humanitária. Por isso, depois de Ruanda, o argumento humanitário, baseado em valores universais, como alicerce legítimo para o uso da força passou a ser aceito tendo como requisitos mínimos a identificação, pela ONU, da eclosão de uma emergência humanitária extrema, isto é, a existência de graves e documentados crimes contra a humanidade, como o genocídio. Nesse caso, o uso da força poderia ser indicado como último recurso para lidar

com o problema. Ainda assim, seria requisito elementar o princípio de proporcionalidade, ou seja, o uso da força deveria ser proporcional ao dano humanitário que se deseja prevenir ou cessar; e resultado humanitário positivo (Wheeler, 2000).

No entanto, o bombardeio conduzido pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) contra forças sérvias, em março de 1999, sob o argumento de interromper as violências cometidas contra populações de origem albanesa no Kosovo é considerada pela literatura como a primeira intervenção humanitária (Farrell, 2010; Pattison, 2010). A operação, denominada “Força Aliada”, atacou destacamentos militares iugoslavos posicionados no Kosovo após a constatação pela ONU de que as resoluções do Conselho de Segurança condenando as violências cometidas contra a população kosovar-albanesa em Racak não arrefeceram após meses de pressões diplomáticas. Um dos efeitos da presença militar iugoslava teria sido o bloqueio da ajuda humanitária para a região, motivo que deu ensejo à ação da OTAN (Nogueira, 2000).

De acordo com More (1999), o uso legítimo da força não é monopólio do Conselho de Segurança. A Carta das Nações Unidas, no Capítulo VII, prevê no artigo 51 a possibilidade de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer qualquer ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e segurança internacionais. Nesse sentido, a ação da OTAN —uma organização de defesa regional reconhecida pela ONU— não teria sido ilegal. Não obstante, o motivo da ação não teria sido “clássico”, na medida em que não houve um ataque o Estado iugoslavo a outro Estado europeu membro da OTAN. A “agressão” iugoslava, portanto, não teria sido contra outro Estado, mas contra parte de sua própria população o que configuraria um crime contra a humanidade. Em outras palavras, o “objeto” agredido não teria sido um ente jurídico-político —um Estado— mas pessoas, sujeitas formalmente à soberania de um Estado —a Iugoslávia— que foi considerada por parte da comunidade internacional como agressora e ilegítima. O bem maior a ser protegido, então, seria a integridade física da população kosovar e não a do Estado iugoslavo.

Para More (1999), há pelo menos quatro proposições que se pode extrair do artigo 51 para serem pensadas em relação à OTAN e aos ataques ao Kosovo: a) a natureza jurídica da OTAN; b) se o artigo poderia ser

aplicado não apenas a conflitos interestatais, mas também a conflitos internos; c) se o Art. 51 valeria somente para membros das Nações Unidas; d) se ele comporta ponderações de natureza humanitária; e) se a OTAN atingiu a autoridade e responsabilidade atribuída pela Carta ao Conselho de Segurança. A abrangência dessas questões deixa antever o tamanho do impasse jurídico colocado pela intervenção no Kosovo.

Segundo João Pontes Nogueira, o conflito no Kosovo levanta, em suma, duas importantes e controvertidas questões para a política internacional: “a prática da intervenção humanitária e a formação de novos Estados nacionais no pós-Guerra Fria.” Segundo o autor, entre as características de tais processos estão a “profunda instabilidade dos arranjos político-territoriais e a fragilidade institucional desses novos Estados.” Seria possível, ainda, notar as dificuldades manifestadas “nas contradições e ambiguidades produzidas pelas diversas reivindicações de aplicação do direito de autodeterminação e suas consequências para o status das divisões territoriais estabelecidas no pós-guerra” (Nogueira, 2000, p. 144). Para este autor, as ações da OTAN registram a existência de um componente humanitário real na intervenção, ao mesmo tempo em que explora a dificuldade de estabelecer, com a clareza necessária, os motivos e interesses que levaram a coalizão ocidental a empreender uma operação de tal envergadura e risco.

Desse modo, o acontecimento do Kosovo colocou um sério problema para a ONU e para o direito internacional, pois foi executado sem autorização expressa do Conselho de Segurança e, segundo as normas internacionais em vigor, violou a soberania de um Estado —a Iugoslávia. Não obstante, o que pesou para a tomada dessa decisão não foi o conceito de inviolabilidade da soberania, mas o de proteção dos kosovares, entendidos antes como *seres humanos sob ameaça*, do que como cidadãos de um país sujeitos apenas às leis desse Estado.

O impasse gerado pela ação no Kosovo levou à formação, com as bênçãos da ONU, da International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) —encabeçada pelo governo do Canadá— que publicou, em 2001, o relatório *The Responsibility to Protect*. O documento buscou equacionar importantes conceitos colocados em confronto diante da emergência da intervenção humanitária: não-intervenção, soberania e respeito pelos direitos humanos. O princípio da RdP, tal como apresentado então, não proclamou o fim da soberania

estatal, mas condicionou o exercício do poder soberano ao respeito primordial que cada Estado deveria manter com relação aos direitos humanos. Nesse sentido, a soberania de um Estado ficaria sujeita a uma forma tida como legítima de condução do poder soberano determinada por valores universais e supranacionais (os direitos humanos), a partir do momento em que se admite que a função primordial do Estado é zelar pelo bem-estar e direitos de seus cidadãos; o que remete a RdP ao conceito de segurança humana desenvolvido no âmbito da própria ONU e de parte da academia dedicada à política internacional nos anos 1990.

Para Kai Kenkel, a comissão estava preocupada com os novos arca-bouços de ação para a manutenção da paz e da segurança internacionais, reconhecendo a necessidade de adaptações no direito e na prática política global. Para o autor, a sua meta era “identificar os meios conceituais e concretos à disposição dos guardiões da segurança internacional em situações em que haveria um imperativo moral e legal de assistência às populações em grave perigo de seus governos escudados no recurso ao princípio da não-intervenção e da inviolabilidade de fronteiras.”

A ICISS reconheceu três aspectos da responsabilidade da comunidade internacional: a responsabilidade de prevenir; a responsabilidade de reagir e a responsabilidade de reconstruir. O documento anotou que, acima de tudo, a “Responsabilidade de Proteger” constitui “a responsabilidade de reagir às situações de compelir ajuda a proteção humana,” adicionando, que a intervenção internacional teria o objetivo de acabar com os abusos aos direitos humanos em larga escala, tomando a forma de intervenção militar legítima em casos extremos (ICISS, 2001, p. 29). No caso que interessa mais diretamente a esse artigo, o Relatório da ICISS expôs seis princípios para que a intervenção militar fosse legítima, “*namely, right authority, just cause, right intention, last resort, proportional means and reasonable prospects*” (idem, p. 29 e p. 32).

O princípio remete à discussão entre soberania e direitos humanos, modificando a *soberania enquanto autoridade em soberania enquanto responsabilidade*. Entretanto, estes dois conceitos entram em conflito na medida em que os Estados são considerados incapazes ou não querem proteger os direitos e liberdades fundamentais de seus cidadãos. Estes Estados seriam, no primeiro caso, considerados “Falidos” e no segundo, Estados criminosos, como a Sérvia, em 1999 (David, 2000).

Nesse aspecto, afirmaria anos depois Gareth Evans, co-organizador do Relatório e ex-ministro das relações exteriores da Austrália: “onde a população está sofrendo sérios danos, como resultado de guerras internas, insurgência, repressão ou falência estatal, e o Estado em questão não está disposto ou é incapaz de impedir ou prevenir que isso aconteça, o princípio da não-intervenção se choca com a responsabilidade internacional de proteger” (2008, p. 40). Em sentido próximo, o então Secretário Geral da ONU e estimulador da ICISS, Kofi Annan, afirmou:

“...if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica —to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?” (2000, p. 48)

A readequação do conceito de soberania associando-o ao de responsabilidade fez com que o Relatório da ICISS estipulasse três implicações:

“(...) first, it implies that the state authorities are responsible for the functions of protecting the safety and lives of citizens and promotion of their welfare. Secondly, it suggests that the national political authorities are responsible to the citizens internally and to the international community through the UN. And thirdly, it means that the agents of state are responsible for their actions; that is to say, they are accountable for their acts of commission and omission.” (ICISS, 2001: 13).

Esta nova definição baseada no princípio de moral internacional do reconhecimento do outro, mostra a defesa de uma mudança no papel do Estado e no comportamento da comunidade internacional. O Estado teria agora o dever de *proteger* seus cidadãos, e caso fosse incapaz ou violador dessa obrigação, a comunidade internacional deveria assumir a responsabilidade.

Nesse contexto, Seitenfus, Zanella e Marques observam:

“Institucionalizada, esta nova doutrina securitária traz em si uma importante reflexão: a de que a inviolabilidade dos limites dos Estados não deve ser defendida com maior intensidade do que a vida e dignidade de seus habitantes. Não se quer dizer aqui que o baluarte da soberania deva ser, agora, impiedosamente enterrado,

mas que, sim, ele deve passar por uma profunda resignificação. Talvez esta resignificação esteja centrada, conforme sugere o relatório da ICISS, na substituição de uma ideia de Soberania como Controle, por uma ideia de Soberania como Responsabilidade. Isto implica em que a justificativa para a inviolabilidade de um Estado não se deve mais dar pela eficácia de uma imposição legalmente aceita —e jamais contestada— de Soberania. O respeito a sua autoridade implica, agora, em fazer reconhecer seu comprometimento e efetiva atuação na proteção do bem estar de seus cidadãos.”¹

Neste sentido, o princípio da Responsabilidade de Proteger representa um novo contexto normativo e institucional de caráter global. Anuncia-se como parte de um novo dispositivo diplomático-militar não mais voltado para o equacionamento da sobrevivência e expansão do Estado em um sistema fechado e interestatal, como analisou Michel Foucault para a formação do sistema de Estados, mas para a produção de novas técnicas para a gestão do planeta buscando preservar uma dada ordem internacional articulada pela combinação entre mercado capitalista global (com seus fluxos transterritoriais de informação, capital e produtos) e democracia representativa consolidada como o modelo final para a organização política dos povos.

Assim, a Responsabilidade de Proteger poderia levar à elaboração, a partir de uma chave de análise baseada na perspectiva do conflito internacional e dos interesses de poder dos Estados, de duas hipóteses: primeiro, que o princípio seria uma forma de adaptação jurídica da ONU diante da prática política que parece desenhar como um novo procedimento as intervenções conduzidas por coalizões de Estado em nome de valores universais (e não mais ações unilaterais em nome de “interesses nacionais”); e, em segundo lugar, como uma nova forma de justificação para ações que visam a defesa de interesses nacionais, não mais definidos classicamente (em nome da segurança nacional), mas agora, articulados a um novo conceito de governança global destinada a gerir os fluxos internacionais de capital, a propiciar a circulação comercial, a garantir acesso às fontes de matérias-primas e fontes de energia e a manter a estabilidade política necessária para que essas dimensões possam se realizar. Para tanto, seria preciso controlar grupos ou atores que possam criar obstáculos, colocando em marcha operações para pacificar regiões, países ou zonas tidas como problemáticas por

serem palco de desastres humanitários, guerras civis ou para centros de treinamento ou operacionais para organizações ilegais. Nesse caso, a dimensão extrema da RdP —ou seja, a intervenção militar— seria um recurso último, uma *ultima ratio* pós-moderna voltada, como tática, à produção e gerenciamento de um ambiente de paz global —compreendendo *ultima ratio*, no sentido dado por Aron (1985), como o recurso à guerra como meio para a solução de um conflito.

Segurança sem guerra; paz com violências

A aceitação da RdP pela ONU —confirmada em votação pela Assembleia Geral, em 2005— não foi tranquila e sem sobressaltos. Tampouco está sedimentada. Houve e permanece existindo ressalvas e desconfianças por parte de países que temem a utilização do princípio como um novo meio para justificar intervenções supostamente baseadas na defesa de valores universais, mas que ocultem intenções político-estratégicas das grandes potências (Hermann, 2011). Por isso, ainda que a RdP seja baseada nos três fundamentos citados na seção anterior —as responsabilidades de *prevenir, reagir e reconstruir*— é um dos aspectos da dimensão “reagir” que motiva as maiores suspeitas de que o princípio possa ser um nova forma de intervencionismo travestido de humanitarismo (Minayo, 2008).

Segundo Evans (2008), o fundamento da “responsabilidade de reagir” estaria relacionado ao compromisso de não omissão por parte dos Estados que compõem a chamada comunidade internacional diante de crimes contra a humanidade em curso num determinado país. A reação poderia levar a “medidas coercitivas como sanções [econômicas] e processos penais internacionais, e em casos extremos à intervenção militar” (Evans, 2008, p. 41). Eis o ponto considerado polêmico e que segue sem equacionamento, principalmente após a referência indireta à RdP registrada na resolução do Conselho de Segurança da ONU (Res 1973/2011) que autorizou, em março de 2011, os ataques militares por forças ocidentais contra as forças armadas de Muamar Gadaffi, na Líbia. Longe de pretender sumarizar a discussão sobre o intrincado processo de formulação do princípio da RdP —e sem reduzi-lo apenas à essa dimensão extrema da “responsabilidade de reagir”— esse artigo buscou avançar na análise desse aspecto in-

tervencionista direto, deixando a problematização mais completa e necessária para trabalhos futuros.

Essa dimensão intervencionista tampouco poderia ser tomada numa acepção mais tradicional que, como define Celso Mello, seria “a interferência, por um ou mais Estados, nos assuntos internos ou externos de outro Estado soberano sem o seu consentimento, tendo como fim alterar determinado estado de coisas” (1992, p. 238). Ainda que uma intervenção militar humanitária implicasse na interferência de outros Estados no assunto interno de um Estado, a justificativa, agora, seria universalista —a proteção de populações civis— e não explicitamente particularista (o interesse nacional). Esse deslocamento não seria propriamente uma novidade, mas sim, um redimensionamento. Desde a superação da *realpolitik* como prática aberta dos Estados, sepultada com a II Guerra Mundial, as motivações para intervir passaram a apelar a princípios universais, primeiro ideológicos (a democracia *versus* o comunismo) e, no mundo supostamente pós-utópico surgido com o fim da Guerra Fria, para a proteção da *humanidade*.

Mais do que mero recurso retórico, os conceitos de segurança humana e da RdP indicam a emergência de novas práticas de poder e novas institucionalidades interessadas no governo do planeta e seus fluxos de pessoas, produtos e dados eletrônicos; interessadas na pacificação e contenção de regiões, fluxos ilegais ou Estados que possam abalar um dado “estado de paz” que, lembrando a análise de Frédéric Gros, apresenta-se como múltiplos e sobrepostos “estados de violência”. Nesse mundo em que a paz se define como o ronco quase surdo de incontáveis e cotidianas violências —mal sufocadas e controladas— a guerra como “fenômeno interestatal” cede rapidamente espaço para outras modalidades de ação militar e para novos papéis e funções atribuídas às próprias forças armadas. Vivemos, assim, em tempos nos quais as forças armadas atuam cada vez mais como polícias sobre suas próprias populações ou sobre outras (com mandatos de missões de paz ou por meio de ocupações militares) e que a guerra entre Estados torna-se acontecimento raro, ou ao menos, pontual e fugaz. Ao mesmo tempo, as ações militares anunciam assumir a forma de intervenções rápidas mantidas em nome da proteção de civis. Busca-se, desse modo, manter um *estado de segurança* precário a ser sustentado pela ação paliativa ou *curativa* da comunidade internacional. É possível que se

presencie o despontar de um mundo sem guerras, mas no qual fique evidenciado que a paz longe de ser o negativo da guerra, seja, ao contrário, um estado de violência continuado. No caminho para explorar essa hipótese, a RdP aparece como uma potente prática e discurso cujo estudo pode ajudar a compreender tempos nos quais emerge novas institucionalidades e normatividades interessadas na gestão política e econômica do planeta.

NOTAS

1. Seitenfus, Ricardo Antônio da Silva. Zanella, Cristine Koehler. Marques, Pâmela Marconatto. O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/358/35850202/35850202.html>. Acesso em 25 de julho de 2010.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, João Marques de (2004). *A Nato e a Intervenção Militar na Bósnia*. Lisboa: IPRI. Annan, Kofi. *We the Peoples: The Role of the UN in the 21st Century*. New York: United Nations Department of Public Information, 2000.
- Aron, Raymond (1985). *Paz e guerra entre as nações*. Tradução Sergio Bath. Brasília: Editora da UnB.
- Bellamy, Alex J. (2009). *Responsibility to Protect: the global effort to end mass atrocities*. Malden: Ed. Polity.
- Best, Geoffrey (1994). “Restraints on land war” In: Lawrence Freedman. *War*. Oxford: Oxford University Press, pp. 266-270.
- Byers, Michael (2007). *A lei da guerra: direito internacional e conflito armado*. Rio de Janeiro, Record.

- David, Charles-Philippe (2000). *La guerre et la paix: approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*. Paris: Presses de Science Po.
- Dinstein, Yoram (2004). *Guerra, agressão e legítima defesa*. Barueri: Manole.
- Evans, Gareth (2008). *The Responsibility to Protect: ending mass atrocity crimes once and for all*. Washington: The Brookings Institute.
- ICISS (2001). *The Responsibility to Protect*. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty.
- Finnemore, Martha (2004). *The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force*. New York: Cornell University Press.
- Gros, Frédéric (2009). *Estados de violência: ensaio sobre o fim da guerra*. Tradução José Augusto da Silva. Aparecida/SP: Idéias & Letras.
- Hermann, Breno (2011). *Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Jabri, Vivienne (2007). *War and the Transformation of Global Politics*. New York: Palgrave MacMillan.
- Kenkel, Kai Michael (2007). Global Player ou espectador nas margens? A “Responsabilidade de Proteger”: definição e implicações para o Brasil. Brasília: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 50. N. 2, pp. 02-24.
- Lheuillet (2009). *Aux sources du terrorisme: de la petite guerre aux attentats-suicides*. Paris: Fayard.
- Mello, Celso C. de A. (1992). *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar.
- Minear, Larry (2002). *The Humanitarian Enterprise. Dilemmas e Discoveries*. Connecticut: Ed. Kumarian.
- More, Rodrigo Fernandes (1999). *Intervenção da OTAN no Kosovo 1999*. São Paulo: Universidade de São Paulo. Artigo articulado como resultado da disciplina "Prevenção e Solução de Litígios Internacionais."
- Nogueira, João Pontes (2000). A guerra do Kosovo e a desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do milênio. São Paulo: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol.15 N.44 Oct., pp. 143, 160.

- Pattison, James (2010). *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Who should intervene?* Oxford: Oxford University Press.
- Pfetsch, Frank (2003). “Why was the 20th century warlike?” In: Martins, Estevão Chaves de Rezende (org.). *Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: Funad/IPRI, pp. 319-340.
- Ramos, Adriana (2004). *Intervenção Humanitária*. Lisboa: Rev. Vianna Jr.
- Ricobom, Gisele (2010). *Intervenção Humanitária: a guerra em nome dos direitos humanos*. Belo Horizonte: Editora Fórum.
- Rodrigues, Thiago (2010). *Guerra e política nas relações internacionais*. São Paulo: Educ.
- Wheeler, Nicholas J. (2000). *Saving strangers: humanitarian intervention in International Society*. New York: Oxford University Press.

SUMMARIO

Responsabilidade de Proteger e sua “responsabilidade de reagir”: *Ultima ratio* de um novo dispositivo global de segurança?

O moderno sistema de Estados é marcado por intervenções militares. Ao longo de sua história a compreensão de onde, como, quem e por quais valores intervir variaram de acordo com a concepção do Estado e de suas possibilidades. O uso da força contra um membro da Sociedade Internacional, subordinado às regras e normas formuladas principalmente pelas unidades mais poderosas, esteve vinculado ao contexto normativo de cada ordem internacional. A intervenção militar humanitária, aplicada principalmente desde o fim da Guerra Fria, é um exemplo desta conjuntura. Atualmente, o entendimento sobre intervenção militar humanitária encontra-se em transformação. Novos valores relacionados a princípios fundamentais do sistema internacional, como a soberania, deparam-se com novos deveres do Estado, como a garantia da segurança humana. A Responsabilidade de Proteger é o resultado desta inovada compreensão. Formulada a partir da polêmica intervenção do Kosovo em 1999, a Responsabilidade de Proteger deixa brecha para intervenções de novo tipo que não excluem ações militares. O presente artigo busca analisar se, no caso de ser incorporada pelo direito internacional, a RdP significaria uma nova modalidade de

intervenção diplomático-militar baseada nas recentes transformações de conceitos como soberania e segurança humana.

RESUMEN

Responsabilidad de Proteger y la “responsabilidad de reaccionar”: *última ratio* de un nuevo dispositivo global de seguridad?

Las intervenciones militares le han dado forma al sistema moderno de los Estados. A lo largo de la historia, el debate entre los Estados sobre si, cuándo, quién y cómo intervenir y qué valores sociales se deben garantizar se ha ido modificando según el concepto de deber del Estado. El uso de la fuerza contra un miembro de la sociedad internacional, subordinado a reglas y normas formuladas por potencias, se relacionaba con el contexto normativo de cada orden internacional. La intervención militar humanitaria, aplicada principalmente desde el fin de la Guerra Fría, es un ejemplo de este tipo de conjetura. Hoy se ha modificado el entendimiento de la intervención militar internacional. Nuevos valores vinculados a los principios fundamentales del sistema internacional, tales como la soberanía, se contraponen a nuevos deberes por parte del Estado, tales como la seguridad humana. La Responsabilidad de Proteger es el resultado de este nuevo entendimiento. Surgida de la controvertida intervención de Kosovo en 1999, la Responsabilidad de Proteger deja abierta la posibilidad a un nuevo tipo de intervención que no excluye la acción militar. El objeto de este artículo es analizar si de convertirse en norma de Derecho Internacional, la RdeP podría ser tomada como un nuevo justificativo y modalidad de intervención militar basada en una definición modificada de soberanía y seguridad humana.

ABSTRACT

Responsibility to Protect and “Responsibility to React”: *Last Resort of a New Global Security Device?*

The modern states system is shaped by military interventions. Over its history the debate among states about whether, when, who and how to intervene, and what social values to secure, have changed according to

the concept of state's duty. The use of force against an international society's member, subordinated to rules and norms formulated by powerful units, was linked to the normative context of each international order. Humanitarian military intervention, applied mainly since the end of the Cold War, is an example of this type of conjuncture. Today, the comprehension regarding international military intervention has been modified. New values related to fundamental principles of the international system, such as sovereignty, face new state's duties, such as human security. The Responsibility to Protect is a result of this innovated understanding. Formulate from the controversial intervention in Kosovo in 1999, the Responsibility to Protect opens a gap for a new type of intervention that do not exclude military action. This article aims to analyze if the RtoP would become a norm in International Law, it would be possible to take it as a new justification and modality of military intervention based on a revised definition of sovereignty and human security.



La Responsabilidad de Proteger y los intereses de los 5 Miembros Permanentes: Los casos de Darfur, Myanmar y Siria

Juan José Lucci¹

Introducción

Las intervenciones militares con fines humanitarios han suscitado siempre grandes controversias. En Bosnia, las Naciones Unidas no lograron impedir la masacre de miles de civiles que se refugiaban en las zonas seguras de Srebrenica. En Somalia, las tropas de las Naciones Unidas debieron retirarse anticipadamente en 1992 y 1993, tras una mala planificación, una mala ejecución y una excesiva dependencia de la fuerza militar. Rwanda fue uno de los casos más paradigmáticos donde los fracasos en las negociaciones en el Consejo de Seguridad

impidieron que las Naciones Unidas intervinieran a tiempo, más aún cuando había personal de la ONU presente con conocimiento de la situación. La catástrofe humanitaria de Rwanda no fue la única consecuencia, ya que la desestabilización que generó en toda la región de los Grandes Lagos tiene todavía consecuencias en la actualidad. La polémica alcanzó su apogeo en 1999, con la intervención de la OTAN en Kosovo: el Consejo de Seguridad estaba dividido; se justificó jurídicamente la intervención militar sin una nueva autorización del Consejo pero apenas se adujeron argumentos. La justificación ética o humanitaria de la intervención, que en principio era mucho más sólida, se vio ensombrecida por las alegaciones de que la intervención estaba generando un derramamiento de sangre mayor del que pretendía evitar; y fueron numerosas las críticas hacia la forma en que los aliados de la OTAN llevaban a cabo la operación. Estas experiencias sumadas a la invasión en Afganistán e Irak, llevaron a que muchos países vean a la intervención humanitaria como un caballo de Troya que utilizan las grandes potencias para proyectar sus intereses económicos.

En el año 2000 el entonces Secretario General, Kofi Annan, exhortó a la comunidad internacional a buscar una solución sobre el rol que la ONU debería cumplir frente a violaciones masivas de Derechos Humanos. Fue como respuesta a dicha problemática que se creó en forma independiente la “Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal²”, integrada por expertos de todo el mundo y financiada por el gobierno canadiense. La Comisión, en su reporte final, afirma que la soberanía no es un privilegio sino una responsabilidad, siendo una prioridad de cada Estado velar por la protección de su propia población. La Responsabilidad de Proteger es un concepto que nace de esta comisión y que tiene como mayor objetivo paliar los errores cometidos en el pasado y evitar cualquier tipo de arbitrariedad a la hora de proteger a la población en peligro. En la Cumbre Mundial de 2005, la comunidad internacional aprobó por unanimidad el principio de la Responsabilidad de Proteger (RdeP) argumentando que representaba un avance significativo para el respeto de los derechos humanos. En menos de una década, la RdeP obtuvo el respaldo de los Secretarios Generales de la ONU y pasó a constituirse en el principal marco de referencia empleado por el Consejo de Seguridad en casos de violaciones masivas a los derechos humanos. Ahora bien, en este nuevo marco, cabe preguntarse si la RdeP ha verdaderamente

reemplazado a la clásica forma de intervención humanitaria, o si es sólo otro instrumento de las grandes potencias para proyectar sus intereses geopolíticos.

Para responder a esta pregunta, este trabajo analiza tres casos en el que el Consejo de Seguridad debatió aplicar el principio de RdeP: el genocidio en Darfur de 2004, la represión a la “Revolución Azafrán” en Myanmar y la “Primavera árabe” en Siria. En estos casos se analizarán las posturas y los intereses de los países que integraron el Consejo de Seguridad en el debate de la aplicación de la RdeP. Especialmente se pondrá foco en las posiciones de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Rusia). Si bien el Consejo de Seguridad está formado por 15 Estados, los votos de los 5 miembros permanentes son los más importantes, ya que poseen poder de veto sobre la resolución. Históricamente la aprobación o el rechazo de una intervención humanitaria en el Consejo de Seguridad estuvo sujeto al veto de un miembro permanente³.

Este artículo se estructura en tres secciones correspondiendo a cada caso de estudio: el genocidio en Darfur, la crisis de Myanmar y las revueltas en Siria. En cada sección, se estudia el contexto del conflicto, los intereses de los 5 miembros permanentes en el país en cuestión y el debate en el Consejo de Seguridad. Por último, se presentan las conclusiones de este trabajo.

Genocidio en Darfur

1. Contexto

Darfur es la región situada en el occidente de Sudán donde conviven etnias africanas como los Furs, los Masalit y los Zaghawa, con población de origen árabe. Los enfrentamientos entre estos dos grupos comenzaron a raíz de la escasez de recursos, especialmente por el agua dulce, un bien cada vez más escaso debido al aumento demográfico en la región y a la agudización de las sequías y la desertificación a partir de la segunda mitad del siglo XX. En 1985 y 1988, años de terribles

sequías y hambrunas, se produjeron los primeros conflictos, donde más de 5.000 Furs murieron en enfrentamientos. En 1989, con la llegada al poder de Omar Hasan Ahmad al-Bashir, de signo árabe, se alentó la organización de una milicia paramilitar, llamada Yanyauid⁴. El gobierno de al-Bashir realizó un pacto con este grupo, donde estos podían llevar a cabo sus ambiciones territoriales con total impunidad a cambio de combatir a las milicias rebeldes⁵. Los etnias de origen africano al ser discriminados por el gobierno sudanés comenzaron a organizarse de la misma manera. El Movimiento Justicia e Igualdad (MJI) estaba integrado especialmente por los Zaghawa, mientras que el Movimiento por la Liberación de Sudán (MLS) por los Fur, los Masalit, y el clan Wagi de los Zaghawa. La rivalidad entre los dos líderes del MLS, Abdel Wahid al Nur (de la etnia Fur) y Minni Minawi (Wagi) se volvieron intensos.⁶ A su vez, las diferencias con el líder del MJI, Khalil Ibrahim, eran significativas, lo que llevó a que no se pudiera formar un frente rebelde unido.

Los yanyauid fueron organizados como una fuerza paramilitar, con equipamiento de comunicaciones y de artillería. La Inteligencia Militar Sudanesa fue quien organizó los enfrentamientos a los rebeldes. Como resultado, en los primeros meses de 2004 varios miles de personas —la mayoría de etnias no árabes— habían sido asesinadas, y cerca de un millón desplazadas de sus hogares, lo que provocó una importante crisis humanitaria en la región. La crisis alcanzó una dimensión internacional cuando unos 100.000 refugiados cruzaron al vecino Chad, perseguidos por milicianos yanyauid, que se enfrentaron con las tropas del gobierno de Chad en la frontera⁷. A mediados de 2004, cuando la escalada del conflicto se volvió tan grave como para no ignorarlo, la Unión Africana dispuso de una misión de monitoreo en Darfur (AMIS: African Mission in Sudan), con un contingente de 60 veedores y 300 tropas para protegerlos, la cual se extendió rápidamente a 7.000 soldados.

2. Los intereses de las grandes potencias en Sudán

China

Al cabo de pocos años, China se convirtió en la segunda economía y el segundo productor manufacturero del mundo⁸. Estos cambios en

su estructura económica impactaron en su consumo energético, que aumentó un 400% entre 1980 y 2008. El incremento no fue gradual: según informa la Agencia Internacional de Energía (IEA), entre 2000 y 2008 el aumento del consumo de energía fue cuatro veces mayor que en la década previa⁹, lo que incrementó un 46% la demanda de petróleo a nivel mundial. China, que hasta 1990 fue un exportador de petróleo, hoy es el primer importador mundial de hidrocarburos.

China desarrolló una política de seguridad energética que consiste en diversificar las inversiones chinas en hidrocarburos. Las inversiones chinas en este sector aumentaron exponencialmente en los últimos años y Sudán es parte de este plan. Desde la década de 1990, Sudán recibió más de 10 mil millones de dólares del gobierno chino. El 7% de las importaciones de petróleo de China provienen de Sudán, mientras que para Sudán, China representa más del 50% del destino de hidrocarburos. Hoy en día, Sudán se encuentra entre los mayores abastecedores de petróleo de China junto con Arabia Saudita, Irán y Omán¹⁰.

Al mismo tiempo, China ha sido muy generosa con préstamos al gobierno de Sudán como parte de una estrategia para ayudar a la economía sudanesa y así crear condiciones de paz en el país. Los préstamos llegan a 1.000 millones de dólares y están dirigidos a crear infraestructura. Un ejemplo de estas inversiones es la construcción de la central hidroeléctrica de Harbin, que le permitió al gobierno sudanés ampliar en gran medida la generación y la red de transmisión de energía eléctrica (1.700 Km.). Estas inversiones han mejorado los servicios que el gobierno sudanés le brinda a la población, trayendo más estabilidad al gobierno¹¹. El Banco de China ha también otorgado créditos directamente al gobierno de Sudán que son utilizados para ampliar las refinerías. Estos créditos son cobrados en exportaciones de crudo. Es de notar que se encuentran entre 5.000 y 10.000 ciudadanos de China (entre ellos Fuerzas Armadas del ejército de China) trabajando en Sudán para fiscalizar las inversiones y el envío de petróleo.

El gobierno chino es responsable de abastecer de armamentos al gobierno de Sudán. Las ventas de armas abarcan municiones, tanques T-59 y helicópteros. En el año 2005, por ejemplo, China vendió 220 camiones militares a Sudán a ser pagados en petróleo, y abrió tres fábricas de municiones en Khartoum¹².

La fuerte relación económica entre los dos países explica el compromiso de China en el Consejo de Seguridad. Además, y ajeno a este caso, el gobierno de Pekín ha siempre sido reacio a las intervenciones humanitarias y es un gran defensor de la soberanía estatal¹³. De hecho, China es acusado de violar derechos humanos y reprimir a minorías étnicas en su propio territorio. Es por ello que China nunca ha votado a favor de ninguna intervención por miedo de generar precedentes que luego puedan ser usados en su contra.

Estados Unidos

En el año 2004, el Secretario de Estado, Colin Powell, visitó Darfur y declaró ante la comisión de relaciones exteriores del Senado que se estaba llevando a cabo un genocidio en esa región. Powell aseguró que se trató “de un plan sistemático y no de una casual violencia”¹⁴ y acusó al gobierno de Sudán y a las milicias yanyauid de ser los responsables. Además, afirmó que la situación en Darfur representa una amenaza para la paz y seguridad internacional¹⁵.

En Estados Unidos, el conflicto en Darfur tuvo un gran impacto mediático. Las campañas a favor de detener el genocidio han sido muy importantes en todo el país. La mayor parte de estas campañas fueron financiadas por grupos religiosos sionistas, que acusaron a Sudán de proveer armas a la organización Palestina Hamas¹⁶. Estas organizaciones afirmaron que una intervención militar en Sudán podría detener el abastecimiento de armas. Además estas campañas favorecieron al gobierno de Bush por dos motivos, por un lado, para distraer a la audiencia Norteamérica de la guerra en Irak, y en segundo lugar, para vincular a otro país musulmán con violaciones masivas a los derechos humanos¹⁷.

Estados Unidos, a diferencia de China y Rusia, ha siempre defendido la separación de Sudán y especialmente ha apoyado a los grupos autonomistas del sur. De hecho, fue Estados Unidos quien llevó a cabo la mayor parte de las negociaciones con el gobierno de Sudán. (Es de notar que en el sur se encuentran yacimientos de petróleo muy importantes donde China posee grandes inversiones). Existe evidencia de que los países que limitan con Sudán del Sur, Eritrea y Kenia (ambos aliados de Estados Unidos), proveen de armas al grupo auto-

nomista Sudan People Liberation Movement (SPLM)¹⁸. Una intervención en Darfur debilitaría al gobierno de Khartoum, beneficiando de esta manera al SPLM. La separación de Sudán permitiría por un lado, tener acceso a nuevos mercados de petróleo, y por otro, afectar a las inversiones de China en el país.

Sin embargo, una preocupación de los Estados Unidos con respecto a la intervención en Darfur es que esta ponga en juego los acuerdos de paz entre Sudán del Norte y Sudán del Sur en el cual Estados Unidos ha trabajado tanto. El gobierno de Sudán ha jugado en reiteradas ocasiones esta carta para mantener distante una intervención en Darfur.

Por último, otra de las razones que justifican una intervención en Darfur es la lucha contra el terrorismo. Según el Departamento de Estado, el gobierno de al-Bashir refugia a grupos terroristas. De hecho, Sudán fue añadido en el año 1993 a la lista de países patrocinadores del terrorismo internacional, argumentando que Sudán es un refugio logístico de grupos terroristas como Al-Qaeda y la Yihad Islámica egipcia. Las débiles estructuras estatales de control de Sudán y la buena relación que posee el gobierno de Khartoum con países considerados “enemigos” de Estados Unidos, entre ellos Irán, han llevado a empeorar la relación con Estados Unidos en este tema. La relación entre los dos países empeoró aún más cuando Sudán apoyó el plan nuclear iraní¹⁹.

Francia

Francia es un actor clave en la región norte de África. Darfur limita con Chad, un país con quien Francia posee grandes relaciones políticas, económicas y militares desde su invasión en 1891. Chad, que fue colonia hasta 1961, es un país de 11 millones de habitantes que produce petróleo y minerales como el uranio. Francia es el mayor donante de ayuda a Chad y es el mayor importador de ese país. Además posee bases militares que le permiten tener control de los intereses franceses en el país.

Cuando el conflicto comenzó en Darfur, Francia no catalogó la crisis en Darfur como genocidio. El gobierno francés, desafiando a Estados Unidos como en Irak, intentó mantener su área de influencia alejada

de las grandes potencias.²⁰ En principio, Francia se opuso a cualquier tipo de intervención en Sudán, inclusive a sanciones económicas. El ministro de relaciones exteriores francés afirmó que “en Darfur, sería mejor ayudar al gobierno sudanés que poner sanciones económicas que vayan a empeorar el conflicto”²¹. Además el ministro se refirió al conflicto como una guerra civil entre el gobierno y grupos rebeldes y no a un plan sistemático de violaciones masivas a los derechos humanos.

Francia cambió de postura cuando el conflicto se expandió a Chad. Grupos rebeldes de ese país, financiados por el presidente de Sudán, atacaron la capital, N’djamena, y las ciudades fronterizas con Sudán. Cuando los yanyauid atravesaron la frontera y se enfrentaron con el ejército en la ciudad de Adré, Chad le declaró la guerra a Sudán²². Francia, que siempre quiso paz en la región por sus intereses económicos, declaró que el Consejo de Seguridad debía intervenir para establecer la paz.

El gobierno de Nicolas Sarkozy, y su primer ministro Koucher, un reconocido activista de los derechos humanos y ex director de *Médicos sin Fronteras*, se pronunciaron a favor de una intervención militar para detener el conflicto en Darfur. Esto le permitió a Francia, que fue uno de los países que más desplegó tropas, controlar la situación en Chad²³ y por otro lado debilitar al gobierno de Sudán. Francia apoyó la independencia de Sudán del Sur, con quien espera poder hacer negocios. La empresa Total ya posee inversiones en Sudán del Sur y pretende expandirlas a otros yacimientos.

Gran Bretaña

Sudán, antiguamente parte del imperio Anglo Egipcio, mantiene fuertes relaciones económicas con Gran Bretaña. El Reino Unido es un gran proveedor de productos manufacturados a Sudán: equipos de generación de energía, maquinaria industrial, automóviles, maquinaria para la extracción de petróleo y productos químicos. Además, Gran Bretaña es uno de los mayores donantes de ayuda humanitaria a Sudán²⁴, que recibió, en promedio, más de 150 millones de dólares por año. Los mismos son para financiar planes de infraestructura, gobernabilidad, salud y ayuda humanitaria directa.

El ex Primer Ministro Tony Blair, aunque sin catalogar la situación como genocidio, declaró que las violaciones a los derechos humanos en Darfur debían detenerse. Gran Bretaña actuó con cautela en esta situación, no quiso destruir las relaciones comerciales con Sudán ni tampoco quiso tener que pagar costos políticos de no intervenir²⁵.

Sin embargo, cuando George Bush declaró que en su gobierno no pasará un Rwanda como el gobierno de Clinton, la crisis de Darfur tomó gran repercusión en la prensa británica. Elton John, Mia Farrow y otros artistas muy reconocidos le exigieron al gobierno de Blair una intervención militar para detener el conflicto. Blair, cuya imagen se deterioraba por la guerra en Irak, se comprometió a apoyar una intervención humanitaria²⁶.

En el año 2005, más de 100 miembros del Parlamento inglés firmaron un documento en apoyo de una intervención humanitaria en Darfur. El documento se tituló: *“Sudán, Darfur: la Responsabilidad de Proteger”*. El mismo hacía referencia al informe de la ICISS y exigía la implementación de la Responsabilidad de Proteger en Darfur. El documento responsabilizó al Consejo de Seguridad de no estar defendiendo ni la paz ni la seguridad internacional, sino los intereses petroleros de las grandes potencias. *“Es un escándalo que los intereses en petróleo y en la exportación de armas puedan detener al Consejo de Seguridad de actuar en defensa de la población de Darfur”*²⁷

Rusia

Rusia y Sudán han mantenido fuertes relaciones económicas y políticas desde el fin de la guerra fría. Rusia es el mayor inversor europeo en Sudán y desde la década de 1990 ha apoyado al gobierno de Khartoum en la guerra civil sudanesa. El gobierno de Moscú ha manifestado en reiteradas ocasiones su negativa a la separación de Sudán²⁸. En respuesta, el gobierno de al-Bashir afirmó que Sudán debía ser la puerta de Rusia para expandir sus relaciones comerciales en África.

Una de las razones principales que explican el apoyo de Rusia en el Consejo de Seguridad es la venta de armas rusas a Sudán. Según datos de la SIPRI, en el periodo 2003-2007 Rusia exportó el 87% de las armas al gobierno sudanés, mientras que China sólo el 8%²⁹. El arma-

mento ruso incluye helicópteros Mi-20, tanques T-54 y T-55, artillería y fusiles³⁰.

Rusia también posee intereses en el sector de hidrocarburos. La constructora de transporte de gas rusa Stroytransgaz, firmó un convenio con el gobierno de Sudán para realizar la construcción de un gasoducto de 369 Km. en Port Sudan. En el mismo acuerdo, se estableció la construcción de plantas de energía y la concesión de yacimientos de petróleo a empresas rusas³¹.

3. Debate en el Consejo de Seguridad sobre Darfur

El 30 de Julio de 2004, el Consejo de Seguridad se reunió para debatir la situación en Darfur con el objetivo de aprobar una resolución que impusiera sanciones al gobierno sudanés y detuviese el conflicto. El Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1556 que exigió al gobierno de Sudán el desarme de los yanyauid en el lapso de 30 días y el castigo a los abusadores de derechos humanos. La resolución amenazó con la toma de sanciones económicas si el gobierno de Sudán no cumplía con la misma. Sin embargo, a finales de octubre de 2004, organizaciones de Derechos Humanos y personal de las Naciones Unidas informaron que las violaciones masivas a los derechos humanos contra civiles iban en aumento. Los acuerdos de cese al fuego entre los yanyauid y las milicias rebeldes no tuvieron efecto y las matanzas indiscriminadas continuaron. El ex Secretario General, Kofi Annan, en su reporte mensual sobre la situación en Darfur, informó que la situación se estaba deteriorando y exhortó al Consejo de Seguridad a tomar medidas concretas³².

El 20 de marzo de 2005, a través de la Resolución 1590³³, el Consejo de Seguridad autorizó, de acuerdo con lo estipulado en el Capítulo XII de la Carta de la ONU, el despliegue de una de fuerza conjunta (United Nations Mission in Sudan –UNMIS-) para cooperar con las tropas de la AU. La amenaza de veto de China y Rusia se evidenció en el mandato que poseía la misión: sólo monitoreo del cese al fuego y asistencia a los damnificados del conflicto. El 29 de marzo, el Consejo de Seguridad también aprobó la Resolución 1591³⁴ que impuso un embargo a la compra de armas a todas las partes en conflicto. Además se prohibía salir de Sudán a las personas que no cumplieron

o no facilitaron el acuerdo del cese al fuego. El Consejo de Seguridad amenazó nuevamente con tomar medidas más importantes en caso que no se cumpla este objetivo. China, Argelia y Rusia se abstuvieron, argumentando que no se reconoció el progreso del gobierno sudanés en el asunto. Por último, en la Resolución 1593³⁵, el Consejo de Seguridad le envió notificación de la situación en Darfur a la Corte Penal Internacional (CPI). China, Argelia, Brasil y Estados Unidos se abstuvieron. China manifestó que no estaba de acuerdo con hacer referencia a la CPI sin el consentimiento de Sudán. La abstención de Estados Unidos se justifica en que este no ha firmado el estatuto de la CPI.

El Acuerdo de Paz de Darfur, firmado en mayo de 2006 entre el gobierno de Sudán y una facción del Frente de Liberación de Sudán no tuvo repercusiones para detener la violencia, especialmente porque las milicias rebeldes más importantes no se adhirieron al mismo³⁶. El 31 de agosto del mismo año, el Consejo de Seguridad, a pedido de EE.UU. y Gran Bretaña adoptó la Resolución 1706³⁷, autorizando el despliegue de una fuerza conjunta de la AU y la ONU (UNAMID) con 17.300 tropas y 3.300 policías para reemplazar a los 7.000 soldados de la UNMIS. Sin embargo, la misma fue sujeta al consentimiento del gobierno de Sudán, ya que de lo contrario China amenazó con vetar la resolución. China, Qatar y Rusia se abstuvieron en la votación. Esta fue la primera resolución que hace referencia a los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, por la cual los gobiernos decidieron aplicar el principio de RdeP sobre un país específico.

Finalmente, el 31 de julio de 2007, a través de la Resolución 1769³⁸, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad el envío de 26.000 tropas de una fuerza conjunta de la ONU-AU (UNAMID) para la protección de civiles en Darfur. Sin embargo, las continuas amenazas y obstáculos del gobierno de Sudán no permitieron el despliegue de todas las fuerzas de paz tras la resolución. Las fuerzas de la UNAMID debieron haber estado totalmente desplegadas para diciembre de 2007, pero sólo 9.000 soldados se hallaban para esa fecha. Debido a las amenazas del gobierno sudanés y a problemas logísticos de la propia misión, la UNAMID tardó más de dos años para desplegar todas las tropas³⁹. Por otro lado, el resultado de las Resoluciones 1590

y 1591 fue también limitado. En agosto de 2007, Amnistía Internacional informó que seguían llegando armas rusas a Darfur a pesar del embargo impuesto por el Consejo de Seguridad.

Entonces, ¿Por qué el gobierno de China y Rusia finalmente votaron a favor en la Resolución 1769? En el año 2006, un año antes de la resolución, los rebeldes comenzaron a atacar las refinerías y yacimientos de petróleo poniendo en peligro las inversiones de los dos países en Sudán⁴⁰. De hecho, los rebeldes secuestraron a 9 trabajadores chinos en uno de los enfrentamientos. China decidió abstener su voto porque posee grandes intereses de que haya paz en Sudán que aseguren las inversiones en ese país. Es por ello que presionó al gobierno de Khartoum para aceptar el ingreso las fuerzas de la UNAMID a Darfur y así pacificar el país. Además el objetivo de China era mejorar su imagen internacional, especialmente para las Olimpiadas de Pekín de 2008⁴¹.

Crisis en Myanmar

1. Contexto

La Unión de Myanmar o Birmania⁴² fue administrada como una provincia de la India británica hasta 1937, año que se convirtió en una colonia autónoma. Bajo la administración británica, Myanmar era el segundo país más rico de Asia Oriental, antecedido sólo por las Filipinas.⁴³ Fue el mayor exportador mundial de arroz y uno de los mayores abastecedores de petróleo de Gran Bretaña. Además producía el 75% de la producción mundial de teca. Con una de las poblaciones más educadas de Asia, Myanmar era considerada uno de los países de posible vía rápida al desarrollo⁴⁴.

En 1948 el Reino Unido se vio obligado a conceder la independencia y en 1949 obtuvo la victoria el gobierno de tendencia comunista liderada por U Nu, que intentó convertir a Myanmar en un Estado de Bienestar adoptando planificación central del Estado. Esto ocasionó que las exportaciones de arroz cayeran por más de dos tercios y la de minerales en un 96% imposibilitando la viabilidad del modelo. El

plan económico estuvo financiado principalmente por la impresión de dinero, lo que llevó a un gran periodo inflacionario.⁴⁵

En 1962, U Nu fue derrotado y se impuso un régimen militar encabezado por el general Ne Win. En 1974 se aprobó una nueva Constitución que definió al país como república socialista, donde Ne Win fue elegido presidente y reelecto en 1978. El gobierno tenía el objetivo de implementar el modelo económico socialista, un plan que consistía en nacionalizar todas las industrias con la excepción de la agricultura. Los resultados de este programa económico no funcionaron y llevaron a Myanmar a ser uno de los países más pobres del mundo. En 1987 las Naciones Unidas incluyó a Myanmar entre los países menos desarrollados del mundo debido a su performance económica⁴⁶.

El régimen de Ne Win terminó en agosto de 1988 cuando estalló una revuelta conocida como Levantamiento 8888, que reclamaba la apertura política del país y el llamado a elecciones libres. Sin embargo, esta acabó con la formación de una Junta militar. En 1989, el nuevo gobierno militar cambió el nombre del país por el de Unión de Myanmar.⁴⁷ En 1990 se llevaron a cabo elecciones libres por primera vez en casi 30 años, pero la amplia victoria de la Liga Nacional por la Democracia (NLD –por sus siglas en inglés–), el partido de Aung San Suu Kyi⁴⁸, fue anulada por los militares, los cuales se negaron a renunciar. La intolerancia del régimen terminó en el arresto, violación y tortura de políticos disidentes, incluyendo a Aung San Suu Kyi que fue arrestada.

La situación de derechos humanos en Myanmar ha sido preocupante para la comunidad internacional y organizaciones de derechos humanos desde las manifestaciones de 1988. Organizaciones de Derechos Humanos como *Human Rights Watch* o *Amnistía Internacional* denunciaron que existe trabajo forzado, tráfico humano, trabajo infantil y no hay un proceso judicial en Myanmar que garantice los derechos de las minorías. Es también notorio el uso de violencia sexual por parte de la Junta Militar, incluyendo violaciones sistemáticas y esclavos sexuales⁴⁹.

Asimismo existe evidencia de que el régimen birmano ha cometido genocidio contra ciertas minorías étnicas. Uno de los casos más cuestionables es la violencia contra las minorías Karen (8% de la po-

blación), Shan (10%) y Karenni (1%) en el este de Myanmar y contra las minorías Rohingya y Chin en el oeste del país. Según Amnistía Internacional, la población musulmana de Rohingya ha sufrido violaciones a los derechos humanos desde 1978, originando que gran parte de esta población se haya refugiado en Bangladesh⁵⁰. En el este del país, las violaciones sexuales están generalizadas, especialmente contra las mujeres que habitan las áreas rurales⁵¹. El gobierno ha llevado a cabo matanzas indiscriminadas contra la población de estas minorías y les impide el acceso a comida y fondos de la riqueza nacional. Además, se ha comprobado que existen prácticas sistemáticas de violaciones a los derechos humanos para combatir a los grupos armados que reclaman autonomía⁵² en el oeste y el este del país. De hecho, Amnistía Internacional denunció que la compra de armamento a China es especialmente para combatir a estos grupos autonomistas.

En mayo de 2007, la Junta Militar decidió un aumento del 500% en el precio de los combustibles que produjeron las protestas y demostraciones más importantes desde 1988. La primera reacción del gobierno fue reprimir y detener a los manifestantes, entre los cuales se hirieron a tres monjes. Esto provocó la movilización en masa de los monjes birmanos, que protestaron de forma pacífica en contra de la Junta militar en demanda de cambios políticos y sociales. A su vez, dieron su apoyo a la líder de la oposición, Aung San Suu Kyi, que pasó de arresto domiciliario a prisión. Como la participación de los monjes fue tan importante, la protesta se denominó “Revolución Azafrán”, por el color de sus vestimentas.

2. Los intereses de las grandes potencias en Myanmar

China

China y Myanmar, antiguamente enfrentados, comenzaron a mejorar su relación a finales de la década de 1980, cuando las potencias occidentales comenzaron a acusar a Myanmar de violaciones masivas a los derechos humanos. En 1988, China adoptó una política de “buenas relaciones” con sus vecinos que se tradujo en un aumento en las inversiones a Myanmar. En 1989, China, interesado en los recursos naturales de Myanmar, orientó las inversiones a construir infraestruc-

tura (rutas, puentes, represas, centrales eléctricas) en la región norte del país. Por ejemplo construyó las rutas del delta de Irrawaddy, que comunican el norte de China con la bahía de Bengala.

A finales de la década de 1990, la relación se hizo más fuerte. China comenzó a invertir en la explotación de hidrocarburos y especialmente en la extracción de gas (Myanmar es el décimo país con los yacimientos de gas más grande del mundo). El crecimiento económico de China y su creciente demanda por energía, sumado a la cercanía con que se encontraban los yacimientos de gas de Myanmar, hicieron que la relación comercial entre ambos países se consolidara. China invirtió más de 10.000 millones de dólares en el sector y es actualmente el mayor importador de gas de Myanmar⁵³.

China también ha sido el proveedor del 90% del armamento que compró Myanmar desde 1989. China le vendió al régimen tanques, transbordadores blindados, artillería, y todo tipo de fusiles. La compra de armamento comenzó en 1989 tras la primera visita de la Junta Militar a Pekín. China también ha ayudado al gobierno birmano a reconstruir bases militares, especialmente en la región fronteriza entre los dos países.

Un interés clave de China en Myanmar es su estratégica localización geográfica. Myanmar se encuentra ubicado entre China e India con salida al océano indico. Para China, obtener acceso al Indico le permitiría tener un mayor dominio de toda la región, lo cual le facilitaría contener el avance de India en Asia. India es actualmente el mayor competidor de China en Myanmar⁵⁴. Las inversiones de India en ese país han aumentado al hecho de poseer el 30% del total de la inversiones en hidrocarburos. En el año 2005, el gobierno de Nueva Delhi anunció inversiones por 3.000 millones de dólares para la construcción de un gasoducto entre los dos países⁵⁵.

Por último, Myanmar comparte fronteras con la región sudoeste de China donde se encuentra la provincia de Yunnan. Esta es una región pobre que depende especialmente del comercio con Myanmar. Myanmar es el principal destino de las importaciones, y es el mayor proveedor de insumos de la provincia china de Yunnan, representando el 19,02% de las importaciones y el 20,78% de las exportaciones.

Estas razones explican en gran parte el comportamiento de China en el Consejo de Seguridad. La relación entre los dos países es un matrimonio de convivencia donde Myanmar recibe inversiones y protección diplomática a cambio de hidrocarburos y compra de armamento.

Estados Unidos

La relación entre Estados Unidos y Myanmar ha empeorado desde 1990 cuando la Junta Militar no respetó la victoria del NLD y arrestó a Aung San Suu Kyi. En 1997 Estados Unidos impuso sanciones al comercio y a las inversiones al gobierno de Myanmar. En el 2003, el Congreso de Estados Unidos aprobó una resolución que endureció las sanciones prohibiendo todo comercio en dólares con Myanmar⁵⁶. Hoy en día, casi no existen relaciones económicas entre los dos países a excepción de algunas inversiones de la compañía Chevron en el área de petróleo.

Estados Unidos apoyó todas las resoluciones para sancionar a la Junta Militar. El objetivo de Estados Unidos es lograr la apertura democrática de Myanmar y establecer relaciones comerciales similares a otros países asiáticos (Corea del Sur, por ejemplo). Esto le permitiría a Estados Unidos avanzar sobre Asia y detener la expansión de China. Con este objetivo, Estados Unidos presiona a India para exigirle a la Junta Militar elecciones libres y la liberación de todos los presos políticos.

Otro tema sensible en la relación entre los dos países es el acercamiento de Myanmar a Rusia en materia nuclear⁵⁷. A pesar de que Myanmar aclaró que los motivos son pacíficos y que la Organización Internacional de Energía Atómica puede inspeccionar las instalaciones, Estados Unidos continúa viendo con cierta desconfianza el proyecto.

Francia

Francia, un gran inversor de hidrocarburos en Myanmar, defendió en varias ocasiones a la Junta Militar de sanciones económicas en la Unión Europea. El ex presidente Jacques Chirac también estuvo

a favor de la membresía de Myanmar a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). La empresa francesa Total es la mayor fuente de ingresos de Europa a Myanmar, aportando ganancias de 200 a 450 millones por año al régimen birmano. La ONG Burma Campaign UK denunció que las fuerzas de seguridad que custodian los yacimientos de gas de Total son responsables de grandes violaciones a los derechos humanos en la región este del país.

Sin embargo, las relaciones entre los dos países cambiaron con la llegada al poder de Nicolas Sarkozy. En la actualidad, Francia es uno de los mayores opositores al régimen de Myanmar, quien ha solicitado en reiteradas oportunidades la liberación de todos los presos políticos y el respeto de los derechos humanos de la minorías. Francia es además uno de los mayores donantes de ayuda humanitaria a Myanmar. Debido a estos hechos, el comercio entre los dos países se ha reducido en gran proporción. En la actualidad, Francia posee sólo el 6% de las inversiones en el país.⁵⁸

Gran Bretaña

Myanmar, que bajo administración británica llegó a ser el mayor proveedor de petróleo de ese país, en la actualidad ya casi no posee intercambio comercial con Gran Bretaña. La mayoría de las empresas británicas se retiraron de Myanmar por los crímenes de la Junta Militar. En este momento, el gobierno británico no incentiva el comercio ni las inversiones en Myanmar. Existen sólo intereses de algunas compañías que importan madera de Myanmar pero no es significativo. Por último, es de destacar que en Gran Bretaña se encuentran muchas organizaciones no gubernamentales que ejercen presión sobre el gobierno por el impacto mediático de sus campañas. Entre las más importantes se encuentran Amnistía Internacional, Burma Campaign UK, Save Burma.

Rusia

Myanmar es un gran nacionalista, y no quiere depender exclusivamente de ninguna potencia⁵⁹. Una de las estrategias de este país es diversificar las relaciones exteriores, especialmente con aquellos que

pueden brindarle protección diplomática. Rusia es parte de esta estrategia. En los últimos diez años, Rusia se ha convertido en el segundo mayor proveedor de armas a Myanmar⁶⁰. En el 2001, por ejemplo, adquirió 15 MIG-29 Falcrum por la suma de 150 millones de dólares, y negoció con la empresa rusa Rosoboronexport la compra de un sistema de defensa misilístico.

Las relaciones entre los dos países se hicieron más fuertes en mayo de 2007, cuando firmaron un acuerdo para la construcción de un centro de investigación nuclear en Myanmar. El centro contaría con un reactor de 10MN que funcionará con uranio enriquecido al 20%.⁶¹ Además se construiría un laboratorio de análisis de activación y un centro para el tratamiento de los desechos nucleares. Para la construcción Rusia enviará entre 300 y 350 científicos. Aunque los motivos son exclusivamente civiles, Estados Unidos posee sospechas sobre el uso que pueda darle la Junta Militar.

Rusia también es un gran inversor en la extracción de gas de Myanmar. Las empresas rusas Zarubezhneft, Itera y Silver Wave Sputnik Petroleum se encuentran produciendo en los depósitos off- Shore de la bahía de Bengala. Rusia es actualmente uno de los mayores exportadores de gas en el mundo, y expandir sus inversiones es parte de la estrategia rusa de monopolizar la producción de gas a nivel mundial⁶².

3. Debate en el Consejo de Seguridad sobre Myanmar

En enero de 2007, a pedido de Estados Unidos y Gran Bretaña, el Consejo de Seguridad se reunió para tratar los abusos de la Junta Militar hacia las minorías étnicas y opositores políticos. La resolución exigía la liberación de los presos políticos, incluida Aung San Suu Kyi, y el cese de los enfrentamientos con las minorías étnicas del este y oeste del país. Estados Unidos aseguró que el Consejo de Seguridad debía tomar acción para detener los ataques a los grupos étnicos, ya que representaba una amenaza para la paz en la región. Según Estados Unidos, la situación en Myanmar podía provocar conflictos en países fronterizos donde los refugiados estaban buscando asilo. Además argumentó que Myanmar representaba una amenaza para la seguridad regional por ser uno de los mayores productores de heroína y anfetaminas del mundo.

Rusia, oponiéndose a cualquier tipo de sanción, argumentó que si bien existían problemas socioeconómicos en Myanmar, ninguno de estos problemas era una amenaza para la paz y seguridad internacional. El embajador ruso ante el Consejo de Seguridad sugirió que había otras agencias de las Naciones Unidas mejor capacitadas para tratar la situación en Myanmar. De igual manera, China afirmó que los problemas de Myanmar eran de orden interno de un Estado soberano y no representaban ninguna amenaza a la seguridad regional. De hecho, todos los países de la región y miembros de la ASEAN no consideraron que la situación en Myanmar fuese un peligro. Además argumentó que los problemas de refugiados, HIV, trabajo infantil y tráfico de drogas también sucedían en otros Estados, y no se aplicó ningún tipo de sanción. Por ende, China afirmó que el Consejo de Seguridad debía ser ajeno a este asunto.

Gran Bretaña y Francia apoyaron la resolución afirmando que la situación en Myanmar representaba una amenaza a la seguridad de la población de ese país. Francia sostuvo que el Consejo de Seguridad tenía la responsabilidad de detener el conflicto en Myanmar y argumentó que existían enfrentamientos entre el gobierno y facciones armadas que repercutían en las fronteras de los países limítrofes. Además, según Francia el Consejo de Seguridad no podía ser ajeno al gran número de refugiados y civiles en zonas de conflictos armados.

La votación resultó en 9 votos a favor, Bélgica, Francia, Ghana, Italia, Panamá, Perú, Reino Unido y Estados Unidos; tres abstenciones: República Democrática del Congo, Indonesia y Qatar y tres en contra: China, Rusia y Sudáfrica. El veto de China y Rusia dejó sin efecto la resolución.

Durante la “revolución azafrán”, el Consejo de Seguridad se reunió de emergencia para tratar los abusos del gobierno birmano a los manifestantes que exigían la apertura democrática. Estados Unidos pidió sanciones económicas y el embargo total de armamento. Sin embargo, China afirmó que vetaría cualquier tipo de sanción que impusiera sanciones. Finalmente, el 10 de octubre el Consejo sólo aprobó una resolución condenando la represión a la protestas pacíficas e hizo un llamado a la Junta Militar para dialogar con todas las partes a fin de solucionar la violencia⁶³. Sin embargo, la misma no imponía ningún tipo de sanción.

La primavera árabe y Siria

1. Contexto

Como en otros países de la región, la “primavera árabe” llegó a Siria con miles de personas protestando en las calles por mayores derechos civiles y el respeto a los derechos humanos. Las manifestaciones comenzaron en enero de 2011 y se agravaron al correr del año. Una parte de las Fuerzas Armadas abandonaron al ejército nacional y se unieron a los rebeldes que se organizaron para terminar con el régimen de Bashar Al Assad. Entre ellos se encuentran el Consejo Nacional Sirio, una organización de activistas con base en Turquía, el Comité Nacional de Coordinación, que apoya el diálogo con el gobierno, y el Ejército de Siria Libre, formado principalmente por 20.000 soldados desertados. La mayoría de los desertores son sunnitas.

Bashar Al Assad, cuya familia ha estado en el poder por más de 40 años y representa a una minoría shiíta que comprende sólo el 12% de la población, se negó a llamar a elecciones libres y decidió reprimir a los manifestantes. La familia Al Assad se ha caracterizado por su sesgo represivo en la historia de Siria. Hafez Al Assad, padre de Bashar, fue responsable de la Masacre de Hama, cuando decidió reprimir una revuelta islámica sunnita donde murieron más de 20.000 personas.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU y organizaciones de la sociedad civil, como Amnistía Internacional y HRW, denunciaron que se llevaron a cabo violaciones a los derechos humanos donde murieron más de 7.000 civiles. Las denuncias también comprenden la tortura y asesinatos de niños. Más de 75.000 personas se vieron obligadas a huir de sus hogares, emigrando en su mayoría a Líbano y Turquía. La ciudad más castigada fue Homs, cuna de la rebelión, que ha sufrido una masacre por parte del ejército nacional. También se denunció a fuerzas del grupo Hezbollah y miembros de ejército iraní colaborando con la represión. Rusia también proveyó logísticamente a Siria con armamento.

La liga árabe repudió las violaciones a los derechos humanos y decidió en primer lugar suspender a Siria de la organización y luego imponer sanciones económicas. La Liga Árabe elaboró un plan para resolver

la situación que fue apoyado por el voto de la Asamblea General. Sin embargo, el mismo no se pudo llevar a cabo por la negativa de Siria.

2. Los intereses de las grandes potencias en Siria

China

Históricamente, los dos países han mantenido relaciones muy fluidas. Desde épocas pasadas cuando Damasco era un punto estratégico en la ruta de la seda que conectaba Asia con Europa hasta cuando el gobierno sirio fue uno de los primeros países que reconoció la victoria de Mao Zedong en 1949. En la actualidad, China se convirtió en el mayor proveedor de importaciones de Siria. El comercio bilateral entre los dos países aumentó exponencialmente en la última década, de US\$170 millones en el año 2000 a US\$2.200 millones en el 2010. Las relaciones comerciales comenzaron a crecer tras 2001 con la firma del Acuerdo de Tecnología Económica y Cooperación y en 2003 ambos países decidieron anular las tarifas al comercio bilateral. El objetivo de Siria es redefinir sus socios comerciales, suplantando a la Unión Europa por los mercados asiáticos.

Las inversiones chinas en infraestructura son también muy considerables. China se convirtió en el segundo inversor después de Irán. Estas abarcan la construcción de carreteras y hasta la creación de un banco Sirio-Chino. China también posee intereses petroleros en el país continuando su política de diversificación de sus proveedores de hidrocarburos. La compañía *China National Petroleum Corporation* firmó un acuerdo por inversiones de 1500 millones de dólares para la extracción de petróleo⁶⁴.

El apoyo al régimen de Damasco representa frenar el avance de Estados Unidos en Medio Oriente, especialmente tras la guerra en Irak. El boom chino ocasionó que el país deba expandir sus horizontes a todas las regiones del mundo y Medio Oriente es un pilar estratégico en el plan de desarrollo económico. China quiere no sólo extraer petróleo de estos países sino también generar un gran mercado de producción que reemplace a los antiguos socios comerciales por mercados asiáticos.

La estrategia de China es clara en esta crisis: el gobierno de Pekín apoyará una resolución que provenga del régimen sirio y se opondrá a cualquier tipo de intervención extranjera, al menos hasta cuando la crisis pueda afectar a sus inversiones, como ocurrió en Sudán.

Estados Unidos

Estados Unidos ha buscado un cambio de régimen en Siria desde que comenzó la lucha contra el terrorismo en 2001. Las relaciones entre los dos países fueron siempre tensas. Estados Unidos ha denunciado vínculos del gobierno de Damasco con grupos terroristas palestinos y libaneses. En la última década, las relaciones bilaterales se vieron todavía más difíciles: Siria se opuso a la guerra en Irak argumentando que Estados Unidos quería apropiarse del petróleo de Medio Oriente. Siria se encuentra en la lista negra de Estados Unidos junto con Irán, Corea del Norte y Afganistán. A pesar de este hecho, Estados Unidos apoya la Resolución 242 de las Naciones Unidas para comenzar el proceso de restitución de las Alturas del Golán a Siria. Estados Unidos intentó retomar relaciones diplomáticas a partir de 2009 con el restablecimiento de la embajada en Damasco y reuniones con altos funcionarios de los dos países, pero estas se suspendieron tras la represiones a las protestas de 2011.

Estados Unidos posee grandes intereses para apoyar un cambio de régimen en Siria. En primer lugar, Siria es el mayor aliado de Irán. La enemistad hacia Irak e Israel llevó a que Siria e Irán forjaran una relación de cooperación muy fructífera. Por ejemplo, ambos países firmaron acuerdos de cooperación en la compra de armamento. En el año 2007, el presidente de Irán Ahmadinejad y Al-Assad firmaron una declaración de cooperación para combatir a Estados Unidos e Israel en su lucha contra el mundo árabe. Además, Siria e Irán son los mayores proveedores de armas a Hezbollah en el Líbano. Durante la crisis de 2011, Irán proveyó de inteligente, armamento y petróleo a Siria.

En segundo lugar, Estados Unidos acusa a Siria de proveer logística y financieramente al grupo palestino Hamas y al grupo Hezbollah. Estados Unidos ha estado buscando una paz negociada al conflicto israelí desde décadas y ve el rol de Siria como un obstáculo.

En tercer lugar, contener el avance de China y Rusia en la región es una prioridad. Medio Oriente es un punto clave en el mundo por sus recursos energéticos y hoy es Estados Unidos quien posee mayor liderazgo. Para detener el avance y crecimiento de China entorpecer el acceso al petróleo es parte de la estrategia.

En cuarto lugar, Estados Unidos acusa a Siria de estar desarrollando armas de destrucción masiva. El Departamento de Estado sospecha que, con financiamiento de Irán, Siria ha intentado desarrollar armas químicas y biológicas, especialmente gas Sabin, mostaza y VX. La situación empeoró cuando la Agencia Internacional de Energía Atómica denunció en 2007 que descubrió partículas de uranio enriquecido en una de las plantas de Siria.

Debido a la represión de las protestas, Estados Unidos impuso sanciones al régimen sirio el 18 de Agosto de 2011, que congeló todos los activos de Siria, prohibió a cualquier ciudadano estadounidense establecer relaciones o inversiones con el gobierno de Siria y prohibió las importaciones de petróleo o derivados de Siria⁶⁵. Un cambio de régimen le permitiría a Estados Unidos llevar a cabo todos estos objetivos: contener la influencia de Irán en la región, debilitar al Hezbollah en el Líbano y a Hamas en Palestina, mejorar las relaciones árabe-israelí, disminuir la influencia de China y Rusia en Medio Oriente, además de los intereses económicos puntuales como obtener más fuentes de petróleo y acceso a nuevos mercados.

Gran Bretaña

Gran Bretaña y Siria nunca tuvieron grandes relaciones diplomáticas ni comerciales. De hecho, Gran Bretaña rompió relaciones diplomáticas con Siria en la década de 1980 cuando se confirmó que este país estaba financiando grupos terroristas con objetivos ingleses. Las relaciones se retomaron en 1990, sin embargo Gran Bretaña continuó teniendo ciertas diferencias por el apoyo al grupo Hezbollah.

Las relaciones comerciales entre los dos países no son muy significativas. Las mayores exportaciones de Gran Bretaña son maquinarias y las importaciones están compuestas principalmente de petróleo y de-

rivados. Las importaciones representaron 77,2 millones de esterlinas y las exportaciones 147,1 respectivamente.

Francia

Siria estuvo bajo ocupación francesa entre 1920 y 1946, año que declaró su independencia. Después de la independencia continuaron fuertes relaciones entre los dos países aunque existían algunas diferencias hacia la relación con Líbano. Sin embargo, tras el asesinato del Primer Ministro de Líbano Rafik Al Hariri en 2005 y bajo la sospecha de que Siria estaba involucrado en el mismo, Francia decidió romper relaciones con Siria. Tras este hecho, tanto las relaciones políticas como el comercio bilateral entre los dos países disminuyó considerablemente.

En 2007, el gobierno de Sarkozy intentó reestablecer las relaciones e incluso propuso a Siria para ingresar a la Unión del Mediterráneo. En el 2009, Francia también solicitó hacer un acuerdo entre la UE y Siria, sin embargo Al Assad se opuso. Tras la represión a las protestas de 2011, Francia rompió relaciones diplomáticas.

Es de notar que tanto los gobiernos Francia como de Gran Bretaña están llevando a cabo serios ajustes presupuestarios debido a la crisis económica y sus gobernantes están enfrentando importantes pérdidas de popularidad. Es de notar que la prensa francesa e inglesa están muy involucrados en la defensa de los derechos humanos con gran poder de movilización social. Apoyar una causa a favor de los derechos humanos ha sido una estrategia de los gobiernos de los dos países en la última década para mejorar su imagen en la opinión pública.

Rusia

Rusia ha sido un aliado estratégico de Siria en Medio Oriente desde la Segunda Guerra Mundial. El apoyo del gobierno ruso en el Consejo de Seguridad se debe a varias razones. En primer lugar, Rusia posee la base naval en la ciudad costera de Tartus, que le permite obtener salida al mar mediterráneo. La misma fue abierta en 1971 por la URSS y Moscú la sostuvo a pesar de la debacle económica de 1991. Es de no-

tar que Rusia perdonó tres cuartas partes de la deuda que Siria poseía con la URSS. En la actualidad es la única base rusa en el extranjero. Esto le permite tener presencia en Medio Oriente y alejar a la OTAN de una zona vecina de sus fronteras.

Otra razón importante es que Rusia provee el 72% del mercado de armas del régimen sirio, con compras por más de 4 mil millones de dólares por año. Según datos de la SIPRI, Rusia incrementó sus ventas en un 600% de 2007 a 2011. Además la organización sueca afirma que Rusia continuó vendiendo armas durante las protestas, sin embargo no se detallaron los gastos del mismo.

En tercer lugar, Rusia es un gran inversor de la infraestructura del país. En la última década, construyó más de 90 industrias y modernizó los puertos de Tartus y Latakia por un total de US\$1.900 millones⁶⁶. La empresa rusa Stroitransgaz invirtió más US\$ 4 mil millones en refinerías y en la construcción de oleoductos.

La crisis en Siria ha sido de gran preocupación para Moscú desde el comienzo. Si el gobierno de Bashar Al Assad es derrocado, Rusia vería perjudicado sus intereses económicos y geopolíticos, es por ello que está buscando una disminución de la violencia y una salida negociada. Por otro lado, el gobierno de Moscú teme que la crisis se expanda a la región de Dagestan, en el sur de Rusia, donde existen varias minorías étnicas en conflicto; la mayoría son islámicas y poseen reclamos de autonomía.

3. Debate en el Consejo de Seguridad sobre la situación en Siria

En septiembre de 2011, el Consejo de Seguridad se reunió a pedido de Alemania, Francia y Gran Bretaña para discutir la situación en Siria. Las potencias occidentales presentaron un proyecto de resolución que condenaba los actos de violencia y exigía al régimen de Al Assad el inmediato cese de la violencia. La resolución incluía el respeto a la libertad de expresión y otros derechos fundamentales y amenazaba con sanciones económicas en caso de no cumplir las medidas. Brasil y la República de la India se abstuvieron, pero China y Rusia utilizaron su poder de veto impidiendo que se aprobara la resolución. Los dos países argumentaron que la crisis debía resolverse a través de un

diálogo con el gobierno y que una intervención sólo empeoraría la situación.

En el mes de diciembre la Federación Rusa presentó un proyecto de resolución en el que condenaba la violencia en Siria pero reafirmaba su soberanía y la importancia de una solución negociada del conflicto. Los demás miembros no quisieron tratar su aprobación por considerarla demasiado débil respecto a la situación que estaba ocurriendo.

En enero de 2012, el Secretario General de la Liga Árabe presentó un plan para la transición de Al Assad y la formación de un gobierno de unidad. El plan comprendía 4 aspectos fundamentales: el fin de cualquier tipo de violencia, la libertad de los detenidos, el retiro de las Fuerzas Armadas de las áreas civiles y la libertad de acceso a la ONU. El plan contó con el apoyo de las potencias occidentales y fue presentado ante el Consejo de Seguridad. La votación resultó en 13 votos afirmativos y 2 negativos: el veto de China y Rusia anulaban nuevamente cualquier tipo de sanción.

Conclusiones

La Responsabilidad de Proteger nació con el propósito de guiar la reacción internacional ante la aparición de cuatro crímenes: el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y las limpiezas étnicas. Uno de los principales objetivos de este nuevo principio se halló en la no arbitrariedad a la hora de proteger a la población en peligro: no más Rwanda, no más Somalia, no más Kosovo. Sin embargo, como hemos visto a lo largo del presente trabajo, las promesas hechas por los propulsores de la RdeP fueron largamente incumplidas, al menos en los casos analizados. Las grandes potencias, y en particular los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, continuaron privilegiando sus intereses particulares sobre la protección de los derechos humanos.

Darfur, el primer caso en aplicar la Responsabilidad de Proteger, ha sido para muchos académicos la “prueba de fuego” del principio. En el período 2004-2007, las Naciones Unidas llevaron a cabo una serie de acciones que incluyeron mejorar el acceso de la asistencia humani-

taria, buscar una paz negociada, imponer sanciones económicas, castigar a los culpables en La Haya y por último, intervenir militarmente. Sin embargo, las resoluciones del Consejo de Seguridad obedecieron a una lógica de poder que se encontró muy distante de una verdadera voluntad política de detener el conflicto. La constante amenaza de veto por parte de los gobiernos de Rusia y China demostró que ambos decidieron privilegiar sus intereses particulares que salvar la vida de miles de personas en Darfur. Además es de notar que no se cumplieron todas las resoluciones aprobadas: China y Rusia continuaron vendiendo armas a pesar del embargo, y la intervención militar ocurrió cuando la mayor parte de los crímenes ya habían tenido lugar.

Las razones de este final las podemos hallar en los recursos energéticos que posee Sudán, el país más grande de África con una de las mayores reservas de petróleo del mundo. China y Rusia decidieron privilegiar sus inversiones en hidrocarburos y la venta de armas. Estados Unidos tuvo como interés principal la independencia de Sudán del Sur, que lo beneficiaría con el acceso a inversiones en petróleo y a su vez le permitiría frenar el avance de China en la región. Francia también posee intereses petroleros en Sudán y además no quería una intervención cerca de una zona considerada de su influencia. La lentitud con la que se decidió la intervención militar respondió a los intereses de la potencias: China y Rusia finalmente aceptaron el despliegue de la UNAMID cuando los rebeldes comenzaron a atacar sus inversiones en petróleo. En el caso de Francia, cuando el conflicto se trasladó a Chad.

El caso de Myanmar dejó aún más en evidencia la falta de compromiso con el principio de la RdeP. El Consejo de Seguridad no logró aprobar ningún tipo de sanción a Myanmar a pesar de todos los abusos que cometió la Junta Militar. El motivo es claro: China no aprobaría ninguna resolución que afecte a sus propios intereses. Myanmar no sólo está localizado en su zona de influencia, sino también es un socio comercial muy importante: es uno de los mayores proveedores de gas y comprador de armas de China. Myanmar también le permite a China obtener salida al Océano Indico para poder expandir sus intereses en la región. Rusia, que también se opuso a las sanciones, es otro inversor importante en la extracción de gas en Myanmar que busca lograr un monopolio mundial en el sector. Rusia, que ha estrechado

sus relaciones en los últimos años, se convirtió en gran proveedor de armas al régimen e inclusive de tecnología nuclear. Por otro lado, Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, que han impuesto sanciones al comercio con Myanmar, apoyaron una apertura democrática del país que les permita mejorar las relaciones y poder hacer inversiones. Estados Unidos especialmente ejerce presión para un cambio de régimen que le permita expandir sus intereses como lo ha hecho en otros países de la región (Corea del Sur, Malasia) y así frenar el avance de China.

Siria no ha sido la excepción: China y Rusia utilizaron en dos ocasiones su poder de veto para detener cualquier tipo de sanción al gobierno de Al Assad. Rusia mantiene la única base militar en el extranjero en la costa de Siria y es un gran proveedor de armamento. La base militar de Tartus le permite tener acceso al Mar Mediterráneo y expandir sus negocios al Medio Oriente. China, que ha aumentado su presencia en la región, se convirtió en el principal importador de productos al país. Por otro lado, Estados Unidos desea desde el 2001 un cambio de régimen en Siria, al ser este país el mayor socio de Irán. Además EEUU acusa a Siria de entorpecer la paz en Medio Oriente al financiar grupos terroristas.

Como hemos visto a lo largo de este artículo, la buena voluntad de los Secretarios Generales y de los demás órganos de las Naciones Unidas no es suficiente para detener crímenes contra la humanidad, ya que la decisión de aplicar la RdeP sigue perteneciendo al Consejo de Seguridad. En el informe de la ICISS, los miembros de la comisión afirmaron que es fundamental que no se utilice el derecho a veto en caso de crisis humanitarias, pero cuando en el año 2005, un grupo de Estados propuso este cambio, China, Rusia y Estados Unidos se opusieron al mismo. A lo largo de este artículo pudimos entender las razones de ello.

La lucha por los recursos naturales se hizo evidente en este contexto. El miedo de muchos países subdesarrollados de que la RdeP sea un caballo de Troya llevó a que muchos Estados tengan dudas en aceptar este principio. En el año 2001, la ICISS afirmó que el concepto de intervención humanitaria debía redefinirse para evitar que guerras injustas o intervenciones injustificadas sucedieran en nombre de los derechos humanos, el desafío actual es intentar que las potencias no abusen también del concepto de la RdeP.

NOTAS

1. El autor agradece al Dr. Andrés Serbin por sus valiosos comentarios en la preparación de este artículo.
2. ICISS, por sus siglas en inglés: International Commission on Intervention and State Sovereignty.
3. Para notar la importancia en términos cuantitativos, Barry O'Neil (1996) utilizó el índice de Shapley-Shubik para medir el porcentaje de poder que posee cada miembro del Consejo de Seguridad dependiendo de las reglas de votación. Sus resultados muestran que cada miembro permanente posee 19,6% de poder, mientras que los restantes sólo el 0,2%.
4. "Campaign calls for UN intervention in Darfur" The Guardian. 4 de Abril de 2005. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world/2005/mar/31/sudan>
5. de Waal, Alex (2007) Reflections on the Difficulties of Defining Darfur's Crisis as Genocide, *Harvard Human Rights Journal*. Vol 20. Pág 21.
6. "Who are Sudan's Darfur rebels?" 5 de mayo de 2006. BBC News. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3702242.stm>
7. "Chad town under attack by Sudan" BBC News. 20 de abril de 2005. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7459025.stm>
8. "China es la segunda economía del mundo" 11 de febrero de 2010. CNN. Disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2010/02/11/china-sera-la-segunda-economia-mundial>
9. "China's energy consumption surpasses US" 8 de julio 2010. China Times. Disponible en: <http://www.thechinatimes.com/online/2011/06/137.html>
10. "China's overseas investment in oil and gas production". Eurasia Group. 2006. Disponible en: http://www.uscc.gov/researchpapers/2006/oil_gas.pdf
11. "China invests heavily in Sudan oil industry". 4 de abril de 2004. Reuters. Disponible en: <http://www.reuters.com/article/2011/06/23/us-china-sudan-idUSTRE75M27220110623>

12. "China's overseas investment in oil and gas production". Eurasia Group. 2006. Disponible en: http://www.uscc.gov/researchpapers/2006/oil_gas.pdf
13. Teitt, Sarah, "China and the Responsibility to Protect", Asia – Pacific Centre for the Responsibility to Protect, 18 de diciembre 2008.
14. "Powell declares genocide in Darfur". 9 de septiembre de 2004. BBC News. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/3641820.stm>
15. "US Calls Killing in Darfur genocide". 10 de septiembre 2010. The Washington Post. Disponible en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A8364-2004Sep9.html>
16. Flounders, Sara, "The role of US in Darfur", Global Reserch, 6 de junio de 2006. Disponible en: <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=2592>
17. *Ibid.*
18. "What drives US policy in Sudan?" 30 de junio de 2004. BBC News. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3853671.stm>
19. US Department of State. Disponible en: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/oct/130672.htm>
20. Shurkin, Michael, "France and the Darfur crisis" Brookings Intitution, marzo de 2005.
21. "France opposes UN Sudan sanctions". 8 de julio de 2004. BBC News. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/3875277.stm>
22. "Chad in state of war with Sudan" 5 de mayo de 2006. BBC News. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4556576.stm>
23. "France watches Chad Sudan border" 5 de junio de 2007. BBC News. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7229575.stm>
24. "Aid and Oil Britain relationship with Sudan" noviembre de 2007. The Telegraph. Disponible en: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1570950/Aid-and-oil-Britains-relationship-with-Sudan.html>
25. *Ibid.*
26. "US, France and UK oppose suspending al –Bashir Darfur case" 20 de mayo de 2007. Reuters.

27. House of Commons, “Sudan, Darfur: The Responsibility to Project”, 2005. Pág. 53. Disponible en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmintdev/67/67i.pdf>
28. “Russia supports Sudan´s territorial integrity”. 6 de octubre de 2009. Sudan Tribune. Disponible en: <http://www.sudantribune.com/Russia-supports-Sudan-s,32696>
29. Disponible en: www.sipri.org/content/armstrad/2008/04/01
30. “Russia, China faulted for Sudan arms sales”. 10 de mayo de 2007. LA Times. Disponible en: <http://articles.latimes.com/2007/may/09/world/fg-sudan9>
31. “Sudan invests Russia to oil investment” Sudan Tribune. Disponible en: www.sudantribune.org
32. Naciones Unidas (2004) Reporte mensual del Secretario General al Consejo de Seguridad de la situación en Darfur. S/2004/881, 2 de noviembre de 2004
33. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2005) Resolución 1590. 24 de marzo de 2005
34. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2005) Resolución 1591. 29 de marzo de 2005
35. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2005) Resolución 1593. 31 de marzo de 2005
36. “Sudan and Darfur Rebel Group Agreed to Peace Talks” . 18 de septiembre de 2006. The New York Times. Disponible en: <http://www.nytimes.com/world/africa/18sudan.html?ref=sudan>
37. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2006) Resolución 1706. 31 de agosto de 2006.
38. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2007) Resolución 1706. Julio de 2007.
39. “3,600 More Peacekeepers for Darfur”. 20 de junio de 2007. The New York Times. Disponible en: <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9507E4DC123BF93AA15753C1A96E9C8B63&ref=sudan>
40. “9 Chinese Oil Workers are Kidnapped in Sudan”. 20 de septiembre de 2008 The New York Times. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2008/10/20/world/africa/20sudan.html?ref=sudan>

41. “China´s Genocide Olympics”. 20 de enero de 2008. The New York Times. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2008/01/24/opinion/24kristof.html>
42. La Junta Militar cambió el nombre de Birmania por Unión de Myanmar en 1988. La oposición no reconoce el nuevo nombre y argumenta que la Junta Militar no tenía legitimidad para hacerlo.
43. Steingberg, David (2002), “*Burma: The State of Myanmar*”, Georgetown University Press, ISBM. Pág. 20
44. Myint-U, Thant (2001). “*The Making of Modern Burma*”, Cambridge University Press. Pág 98
45. Steinberg, David (2009), “*Burma/Myanmar: what everyone needs to know*”. Oxford University Press. Pág 16
46. Naciones Unidas (2005) Lista de los países menos desarrollados del mundo. Disponible en www.un.org/ohrlls
47. Este cambio fue y es rechazado por los opositores del actual gobierno, tanto dentro como fuera del país, quienes afirman que el gobierno no tenía la autoridad para realizar dicho cambio
48. Aung San Suu Kyi es la hija del héroe nacional Aung San, que firmó en 1947 el tratado de independencia con el gobierno británico. Aung San Suu Kye es la líder de la oposición democrática de Myanmar y reconocida defensora de los Derechos Humanos. En 1991 fue galardonada con el Premio Nobel de la Paz.
49. Human Rights Watch. Burma Report. www.hrw.org
50. Global Center for the Responsibility to Protect (2010) Applying the Responsibility to Protect to Burma. *Policy Brief*, 4 de marzo de 2010. Disponible en www.globalr2p.org
51. Human Rights in Myanmar. Amnistía Internacional. Disponible en: <http://www.amnesty.org/en/region/myanmar>
52. *Ibid.*
53. “China secures Myanmar gas route”. 3 de abril de 2009. Asia Times. Disponible en: http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/KD03Df03.html
54. “India and China compete for Burma´s resources”. World Politics Review. 2006. Disponible en: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/129/india-and-china-compete-for-burmas-resources>

55. “China trumps India in Myanmar gas stakes”. 12 septiembre 2007 Asia Times. Disponible en: <http://www.atimes.com/atimes/SoutheastAsia/II11Ae02.html>
56. Bagley, John, *Strategic Interest in Myanmar*, *Op. Cit.*
57. “Burma signs nuclear deal with Russia” 16 de mayo de 2007. BBC News. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/world/asia-pacific/1990915.stm>
58. France Diplomatie. Disponible en: http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files_156/burma_483/france-and-burma_6315/political-relations_6319/index.html
59. Bagley, John, “Strategic Interests in Myanmar”, NBR Analysis, 2006.
60. SIPRI. Ver: <http://www.sipri.org/research/armaments/transfers>
61. “Russia and Burma in nuclear deal”. Mayo de 2007. BBC News. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6658713.stm>
62. “Why Russian’s mum on Myanmar”. 20 de octubre de 2007. Asia Times. Disponible en: <http://www.atimes.com/atimes/SoutheastAsia/IJ10Ae02.html>
63. “As Burmese troops open fire against monks, China and Russia blocks sanctions”. The Guardian. 27 septiembre de 2007. <http://www.guardian.co.uk/world/2007/sep/27/burma.unitednations>
64. “Syria-China trade Partners” Disponible en: <http://www.executive-magazine.com/getarticle.php?article=9819>
65. “Unrest in Syria and US sanctions to the Al Assad regime” Disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33487.pdf>
66. “Why Russia is backing Syria” Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/dec/02/russia-syria-civil-war-dagestan>

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Asia Pacific Center for the Responsibility to Protect (2008) Ciclón Nargis and the Responsibility to Protect. *Burma Briefing* N°2, 16 de mayo de 2008.

- Bagley, John, (2006) Strategic Interests in Myanmar, *NBR Analysis*, 2006.
- Bellamy, Alex (2005) Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq. *Ethics and International Affairs*. Vol. 19 31-54. 2005.
- Cohen, Roberta (2008), The Burma Cyclone and the Responsibility to Protect, Congressional Briefing on Security for a New Century. 21 de julio de 2008.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2004) Resolución 1564. 18 de septiembre de 2004.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2005) Resolución 1590. 24 de marzo de 2005
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2005) Resolución 1591. 29 de marzo de 2005
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2005) Resolución 1593. 31 de marzo de 2005
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2006) Resolución 1706. 31 de agosto de 2006.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2007) Resolución 1769. 6 de Julio de 2007.
- de Waal, Alex y Flint, Julie (2005) Darfur: a short history of a long war. *African Arguments*. 2005.
- de Waal, Alex (2005) Who are the Darfurians? Arab and African Identities, violence and external engagement. *African Affairs*, 181–205.
- de Waal, Alex (2007) Reflections on the Difficulties of Defining Darfur's Crisis as Genocide, *Harvard Human Rights Journal*. Vol 20.
- Flounders, Sara (2006), *The role of US in Darfur*, *Global Reserch*, 6 de junio de 2006.
- Gareth, Evans y Shounon, Mohamed (2002), The Responsibility to Protect, *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 6 (Nov. - Dec., 2002), pp. 99-110
- Global Center for the Responsibility to Protect (2010) Applying the Responsibility to Protect to Burma. *Policy Brief*, 4 de marzo de 2010.

- House of Commons (2005), *Sudan, Darfur: The Responsibility to Protect*, 2005.
- ICISS (2001) *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Research Development Center, December 2001.
- Myint-U, Thant (2001) *The Making of Modern Burma*. Cambridge University Press. 2001
- Naciones Unidas (2000) Informe del Secretario General 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 de marzo de 2000.
- Naciones Unidas (2004) A more secure world: our shared responsibility. Report of the Secretary General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004
- Naciones Unidas (2004) Reporte mensual del Secretario General al Consejo de Seguridad de la situación en Darfur. S/2004/881, 2 de noviembre de 2004
- Naciones Unidas (2005) A Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All Informe del Secretario General. A/59/2005, 21 de marzo de 2005.
- Steingberg, David (2002), *Burma: The State of Myanmar*, Georgetown University Press, ISBM. 2002
- Steingberg, David (2009), *Burma/Myanmar: what everyone needs to know*. Oxford University Press. 2009
- Teitt, Sarah (2008), *China and the Responsibility to Protect*, Asia – Pacific Centre for the Responsibility to Protect, 18 de diciembre 2008.
- Weiss, Thomas (2004) *The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era*, 2 Security Dialogue 135, 136, 2004.
- Wheeler, Nicholas (2005), *A victory for common humanity? The Responsibility to Protect after the 2005 World Summit*. Faculty of Law, University of Toronto, Canada, 6-7 October 2005.

SITIOS WEB

Amnistía Internacional. www.amnesty.org

Burma Campaign UK www.burmacampaign.co.uk

Global Center for the Responsibility to Protect. www.globalr2p.org

Human Rights Watch www.hrw.org

International Coalition for the Responsibility to Protect.
www.responsabilitytoprotect.org

Naciones Unidas www.un.org

Security Council Report. www.securitycouncilreport.org

Stockholm International Peace Research Institute www.sipri.org

US Department of State. www.state.gov

RESUMEN

La Responsabilidad de Proteger y los intereses de los 5 Miembros Permanentes: Los casos de Darfur, Myanmar y Siria

La Responsabilidad de Proteger nació con el propósito de guiar la reacción internacional ante la aparición de cuatro crímenes: el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y las limpiezas étnicas. Uno de los principales objetivos de este nuevo principio se halló en la no arbitrariedad a la hora de proteger a la población en peligro y evitar los errores cometidos en Rwanda, Somalia y Kosovo. Sin embargo, el objeto de este artículo es demostrar, a partir del análisis de tres casos particulares —Darfur, Myanmar y Siria— que el principio de la Responsabilidad de Proteger no logró impedir que las grandes potencias, y en particular los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, continuaran privilegiando sus intereses geopolíticos por sobre la protección de los derechos humanos, supeditando su respuesta humanitaria a los mismos. El nuevo concepto no pudo, pues, cumplir con su promesa, provocaron que muchos países tengan desconfianza en aceptar y avanzar en la consolidación del principio.

ABSTRACT

Responsibility to Protect and the 5 Permanent Members' Interests: The Cases of Darfur, Myanmar and Syria

Responsibility to Protect was created to guide the international reaction upon the onset of four types of crimes: genocide, war crimes, crimes against humanity, and ethnic cleansing. One of the main objectives of this new principle lies in the lack of arbitrariness when protecting a population in danger and preventing the repetition of mistakes such as those committed in Rwanda, Somalia and Kosovo. However, the purpose of this article is to show, based on the analysis of three specific cases —Darfur, Myanmar y Syria, that the Responsibility to Protect principle failed to prevent large power units and, in particular, the five permanent members of the Security Council, from continuing to favor their geopolitical interests over the protection of human rights, subordinating their humanitarian response to them. Therefore, the new concept failed to fulfill its promise and, thus, many countries do not feel confident to embrace and advance the consolidation of the principle.

SUMMARIO

A Responsabilidade de Proteger e os interesses dos cinco membros permanentes: Os casos de Darfur, Myanmar e Síria

A Responsabilidade de Proteger nasceu com o propósito de orientar a reação internacional diante de quatro categorias de crimes: os genocídios, os crimes de guerra, os crimes contra a humanidade e as limpezas étnicas. Um dos principais objetivos deste novo princípio reside na não arbitrariedade na hora de proteger a população em perigo e evitar os erros cometidos em Ruanda, Somália e Kosovo. Porém, o objeto deste artigo é demonstrar, a partir da análise de três casos particulares —Darfur, Myanmar e Síria, que o princípio da Responsabilidade de Proteger não conseguiu impedir que as grandes potências, em particular, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, continuaram privilegiando seus interesses geopolíticos em detrimento da proteção dos direitos humanos, sujeitando sua resposta humanitária a tais inte-

resses. O novo conceito não pode, pois, cumprir sua promessa, fazendo que muitos países mostrem desconfiança para aceitar e avançar na consolidação do princípio.



Las instituciones regionales y la Responsabilidad de Proteger: El eje presidencialista¹

Thomas Legler

Introducción

Aunque los defensores de la Responsabilidad de Proteger (RdeP) suelen cobrar impulso a partir de tragedias humanas como las de Camboya, Ruanda, Srebernica y Darfur, América Latina también ha soportado algunos desafíos a la seguridad humana que, en su momento, hubiesen podido inspirar intervenciones justificadas mediante la RdeP. Incidentes como la guerra sucia en Argentina durante la década de 1970, las actividades de los escuadrones de la muerte en América Central en los años '80, la brutalidad policial contra niños de la calle o criminales

comunes en Brasil, el terror paramilitar y la violencia en Colombia en la década del '90 y hacia el nuevo milenio, la violencia criminal generalizada en ciudades como Caracas o Tegucigalpa, y la sangrienta guerra de las drogas en México señalan que la RdeP no es únicamente un planteamiento académico en América Latina.

En los últimos años han proliferado nuevas organizaciones multilaterales en América Latina, de nivel tanto regional como subregional, creando nuevas vías para el posible avance de la RdeP. A los pilares tradicionales de la arquitectura interamericana, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se han sumado nuevas organizaciones como el Grupo Río, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), las Cumbres América Latina y Caribe (CALC), y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Existe también una variedad de organizaciones de nivel subregional, incluyendo la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Sistema de Integración de Centroamericana (SICA). Estos nuevos actores multilaterales latinoamericanos marcan una tendencia a excluir a Canadá y los Estados Unidos de los foros regionales, y posiblemente también la creciente conciencia acerca de la necesidad de crear los mecanismos necesarios para combatir la gran cantidad de problemas de gobernanza regional². Asimismo, el liderazgo sin precedentes de Brasil, Argentina y Chile en la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) subraya la importante tendencia y la nueva voluntad de encontrar soluciones regionales a los problemas de gobernabilidad y violencia³. Esto es una buena señal en términos de las posibilidades a futuro para una RdeP de origen latinoamericano.

Los cambios recientes en la doctrina de seguridad regional también parecen ser favorables al surgimiento de la RdeP en Latinoamérica. En la Declaración sobre Seguridad en las Américas que fue el resultado de la Conferencia Especial sobre Seguridad del año 2003 en la Ciudad de México, se identificó un nuevo y prometedor concepto: el de seguridad multidimensional. El documento reconocía no sólo las amenazas tradicionales a la seguridad nacional, sino también que las instituciones de la región debían tomar nota de y enfrentar un nuevo

tipo de desafíos no tradicionales a la seguridad, desde el crimen organizado transnacional, el tráfico de narcóticos hasta la trata de personas. Vale destacar que el texto contenía elementos de un marco analítico basado en la seguridad humana. El artículo 4(e) subraya que “se reafirma que la base y el propósito de la seguridad es la protección de los seres humanos. La seguridad se ve fortalecida cuando se profundiza su dimensión humana”⁴. En sintonía con las nuevas orientaciones asumidas por la seguridad hemisférica, en 2005 la OEA creó una nueva Secretaría para la Seguridad Multidimensional en el marco de la estructura de la Secretaría General.

Aunque las amenazas reales a la seguridad humana, la existencia de una arquitectura multilateral de nivel regional y subregional, y el cambio en las orientaciones en los objetivos de la seguridad regional puedan parecer propicios para la RdeP, cabe preguntarse si las instituciones regionales y subregionales latinoamericanas tienen la capacidad para enfrentarse a este desafío. En este capítulo analizo las perspectivas regionales para la RdeP en tres áreas: construcción de capacidades Sur-Sur, prevención, y la capacidad de respuesta oportuna y decisiva. Llego a la conclusión de que las posibilidades de implementación del RdeP dependen de tres factores que tienen un desarrollo desigual: la cooperación horizontal es poco significativa, los mecanismos de prevención son insuficientes, y sin embargo existe una significativa capacidad de respuesta oportuna y decisiva. El eje central de mi argumento es que la combinación de las características institucionales de América Latina y una variedad de normas regionales han realzado el rol de los presidentes y primeros ministros de la región como los principales impulsores de la RdeP, en lo que llamo el eje presidencialista, en vez de depender ésta de alguna capacidad institucional independiente.

Este artículo está dividido en tres partes. Primero, analiza las posibilidades que tienen las instituciones multilaterales de jugar un rol importante en el avance de la RdeP por medio de su actividad en tres áreas: la cooperación para la creación de capacidades, la diplomacia preventiva, y las respuestas rápidas y decisivas. Segundo, se aborda la cuestión de la capacidad institucional examinando el estado del multilateralismo regional y las normas relevantes a nivel regional. Finalmente en la conclusión vuelvo a la noción del “eje presidencialista”.

Las perspectivas para la RdeP en América Latina: Una revisión tentativa

Tal como se ha expresado anteriormente, en teoría si no en la práctica, las instituciones multilaterales de América Latina pueden contribuir potencialmente al segundo y tercer pilar del enfoque de tres pilares del Secretario General Ban Ki-moon del año 2009⁵. Estos pilares subrayan tres áreas en las que las organizaciones latinoamericanas podrían jugar un rol importante: asistencia externa para la creación de capacidades o cooperación Sur-Sur; prevención; y acción rápida y decisiva por parte de actores internacionales.

El desempeño de las organizaciones regionales y subregionales en términos de estas tres dimensiones es analizado más abajo. Aunque América Latina aun no ha experimentado una intervención de RdeP motivada por uno de los cuatro crímenes y violaciones específicos, es decir genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad, un análisis de cómo las instituciones latinoamericanas han respondido a diversas crisis de seguridad y amenazas a la democracia nos pueden indicar en qué áreas se podrían encontrar dificultades para implementar la RdeP. Aunque estos conflictos y crisis no respondan exactamente a la RdeP, la respuesta de las instituciones latinoamericanas sí nos provee de algunas pistas en cuanto a cómo podríamos esperar que actuaran en caso de que existiera la posibilidad o amenaza de que se produjera uno de los cuatro crímenes de RdeP.

El respaldo Sur-Sur a la RdeP y la creación de capacidades

Con respecto al apoyo internacional a la creación de capacidades para la RdeP, la participación latinoamericana en la MINUSTAH es una buena señal. Argentina, Brasil y Chile han priorizado la seguridad interna, la estabilidad política y la cohesión, y el fortalecimiento de las instituciones haitianas para la provisión de bienes públicos como su mayor contribución a la misión.⁶ La cooperación Sur-Sur en Haití se fortaleció mediante la creación del grupo ad hoc “2x9”, conformado por los representantes diplomáticos y de defensa de nueve países latinoamericanos que participan en la MINUSTAH: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay⁷. Las contribuciones latinoamericanas se han dado mayormente en el ámbito

del entrenamiento policial y la promoción del estado de derecho. En 2010, UNASUR aprobó una suma de trescientos millones de dólares de ayuda para Haití adjudicando cien millones de dólares para la creación de un fondo y el resto para un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo⁸.

Las perspectivas de cooperación Sur-Sur en términos de la creación de capacidad para la RdeP han sido reforzadas por la creación de agencias de cooperación internacional en Brasil y Chile, a los que es probable que se sume México. Las iniciativas de creación de capacidades para la RdeP se pueden beneficiar por la tendencia creciente hacia la cooperación horizontal en la región. En este marco, los 7 donantes principales son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México y Venezuela⁹. En 2009, los países latinoamericanos participaron de 881 proyectos de cooperación bilateral Sur-Sur y 321 acciones de cooperación¹⁰.

Sin embargo, el gasto general en asistencia Sur-Sur en América Latina sigue siendo muy limitado. A pesar del dramático crecimiento del gasto en su asistencia oficial al desarrollo (ODA) en el nuevo milenio, en 2009 la Agencia de Cooperación Brasileña, por ejemplo, destinó 3.2 millones de dólares o un 23% de sus proyectos a Sudamérica y 1.5 millones adicionales o un 12% del total a América Central¹¹. En el período que va de 2005 a 2010 los principales beneficiarios de la ODA brasileña fueron: Haití (\$3.2 millones), Paraguay (\$1.8 millones), Guatemala (\$1.6 millones), y Cuba (\$0.7 millones)¹². Si tomamos los aportes brasileños como indicativos de las tendencias generales de la región, la cooperación internacional Sur-Sur sigue siendo mínima al compararse con los flujos de asistencia norte-sur.

La prevención de amenazas a la seguridad humana

Las instituciones de gobernanza e integración regional no poseen un fuerte mandato de prevención. Son pocas las organizaciones regionales o subregionales que poseen mecanismos o provisiones formales que les asignen un mayor rol en términos de alerta temprana, y de acción y diplomacia preventiva.

La OEA es la organización que más ha avanzado hacia la prevención de atrocidades. La Carta de la OEA estipula en el Artículo 2(c) que

uno de los propósitos de la organización es el de “*prevenir* las posibles causas de dificultades y asegurar la resolución pacífica de disputas que puedan surgir entre los Estados Miembros” (énfasis nuestro). El artículo 110 establece un rol potencialmente preventivo para el Secretario General en que él o ella “...podría llamar la atención de la Asamblea General o el Consejo Permanente a cualquier asunto que, en su opinión, podría amenazar la paz y la seguridad del Hemisferio o el desarrollo de los Estados Miembros”. Es importante destacar que la Declaración de Seguridad en las Américas, que surgió de la Conferencia Especial sobre Seguridad de Ciudad de México del 2003, incluía varias referencias al rol de la OEA y el sistema Interamericano en la prevención de conflictos¹³. Entre los valores compartidos que la declaración menciona, el Artículo 4(p) señala que “La prevención de conflictos y la resolución pacífica de disputas entre los estados son esenciales para la estabilidad y seguridad del hemisferio”. Es de destacar, también que poco después de asumir su puesto en 2005, el Secretario General José Miguel Insulza reorganizó la estructura interna del organismo, creando el Departamento de Prevención de Crisis y Misiones Especiales dentro de la Secretaría de Asuntos Políticos.

Es sin embargo evidente en la Carta de la OEA, en la Carta Democrática Interamericana y en la Declaración sobre Seguridad en las Américas que la capacidad del Consejo Permanente y/o del Secretario General de desempeñar un rol en la prevención de crisis de seguridad humana depende del consentimiento previo de los estados miembros. Por ejemplo, en la Carta de la OEA los Artículos 85 a 87 crean un rol preventivo potencial para el Consejo Permanente en términos del uso de sus buenos oficios, la creación de comités ad hoc, y de *fact-finding*, pero esto sólo con la aprobación de los gobiernos en cuestión. De forma similar, en los artículos 17 y 18 de la Carta Democrática Interamericana se establece un rol potencial para la OEA en la prevención de crisis democráticas en los países miembros; sin embargo este rol solo se puede ejercer por invitación expresa del gobierno bajo amenaza. Asimismo, el Artículo 4(q) de la Declaración sobre Seguridad en las Américas estipula que varias instituciones internacionales, interamericanas y subregionales pueden jugar un rol importante en la promoción de la paz y la reconciliación pero solo cuando esto es específicamente solicitado por el estado afectado.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos tiene algún potencial para desempeñar un rol complementario a los órganos políticos de la OEA en la prevención de crisis. De hecho, ningún otro sistema ha sido tan exitoso en salvar vidas humanas¹⁴. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, produce informes por país e informes anuales, da conferencias de prensa, lleva a cabo visitas al terreno, al tiempo que investiga y juzga los méritos de reclamos o peticiones individuales; acciones todas que convocan la atención sobre los abusos a los derechos humanos en la región¹⁵.

Aun así, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos sufre de una serie de deficiencias crónicas que debilitan su rol preventivo. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos tienen un presupuesto y un personal limitado. De hecho, la Comisión tiene una mínima asignación para sus visitas en el terreno, con lo cual depende para esto de contribuciones voluntarias ad hoc de la comunidad internacional¹⁶. Esto, por supuesto, pone en jaque la habilidad de la Comisión para responder de manera preventiva con visitas oportunas. Otro problema importante es que los vínculos entre el sistema de derechos humanos, los órganos políticos de la OEA, y el régimen interamericano de promoción de la democracia son débiles. Los informes de la Comisión no son evaluados y discutidos automáticamente por el Consejo Permanente o la Asamblea General de la OEA. De forma similar, a pesar del pedido explícito de su principal impulsor, el gobierno de Perú, la Carta Democrática Interamericana no contiene ningún rol específico para la Comisión en el monitoreo del cumplimiento de la Carta Democrática, ni en la prevención de crisis democráticas¹⁷.

El mandato de la OEA fue pensado originalmente para combatir disputas o conflictos entre estados miembros y no dentro de ellos. Fue recién a partir del fin de la Guerra Fría que la OEA comenzó a tratar conflictos o crisis intra-estatales¹⁸. La capacidad de las instituciones latinoamericanas de prevenir crímenes y violaciones que se ubican dentro del ámbito de la RdeP es puesta en tela de juicio en el marco de la experiencia de promoción interamericana de la democracia. A lo largo de las últimas dos décadas y media, la OEA ha fomentado la creación de un régimen regional para la defensa y promoción de la democracia. Este régimen se funda en una serie de pilares legales, que

incluyen el Protocolo de Cartagena de Indias (1985), la Resolución 1080 (1991), el Protocolo de Washington (1992/1997) y el más importante, la Carta Democrática Interamericana (2001)¹⁹.

Desde el comienzo de la década de 1990 la OEA ha intervenido en los asuntos internos de los estados miembros a un nivel sin precedentes, en fuerte contraste con las prácticas anteriores, caracterizadas por la indiferencia frente a los excesos de los dictadores y tiranos. Sin embargo, una serie de intentos de prevenir que ciertas amenazas a la democracia se convirtieran en crisis políticas ha tenido resultados mixtos. El Presidente Alberto Fujimori socavó gradual pero sistemáticamente la democracia en Perú a lo largo de una década (1990-2000), suscitando solo respuestas débiles por parte de la comunidad internacional²⁰. Gracias principalmente a los esfuerzos del gobierno peruano que llegó al poder luego de Fujimori, la Carta Democrática Interamericana tiene ciertas previsiones que buscan sentar las bases para una diplomacia preventiva, en los artículos 16-17.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, la OEA y otras organizaciones latinoamericanas han fallado en sus esfuerzos de frustrar los intentos de socavar la democracia en la región. Entre los ejemplos más conocidos se encuentra el caso de Haití en el 2004, cuando el Presidente Jean-Bertrand Aristide fue derrocado por una rebelión armada, que maduró a lo largo de varias semanas. Sin embargo, la OEA no invocó la Carta Democrática en defensa del gobierno. En Honduras, a pesar de varios meses de crisis política entre las distintas ramas del gobierno, no se invocó la Carta Democrática en apoyo del presidente Manuel Zelaya hasta tres días antes del golpe de estado del 28 de junio de 2009, que lo removió por la fuerza del cargo y lo expulsó del país. Las alertas tempranas tampoco generaron respuestas adecuadas de parte de la comunidad internacional antes de que se desaten las crisis que terminaron de manera prematura con los mandatos presidenciales en Bolivia (2003, 2005), Ecuador (2000, 2004-2005), y Venezuela (2000). Como resultado, se suele acusar a la OEA de adoptar una postura de “bombero” en cuanto a la defensa de la democracia: se llega a la escena cuando la casa está en llamas, en vez de hacerlo antes, cuando todavía es posible prevenir el incendio²¹.

Es de destacar que existen casos en que las críticas anteriores no se aplican. Entre éstos se incluyen: Paraguay en 1996, Nicaragua en el 2005

y Bolivia en el año 2008. En Paraguay los estados vecinos, miembros de la OEA y MERCOSUR, respondieron de manera particularmente rápida. Esto, sumado a las protestas populares, previnieron que el General Lino Oviedo llevara a cabo el golpe contra el Presidente Wasmosy (Valenzuela 1997). Sitiado, el presidente de Nicaragua Enrique Bolaños invocó la Carta Democrática a tiempo para que un enviado especial de la OEA, Dante Caputo, pudiera facilitar un diálogo exitoso entre Bolaños y sus enemigos, los ex presidentes Daniel Ortega y Arnoldo Alemán. En septiembre del 2008, los jefes de estado de UNASUR también se reunieron a tiempo en Santiago, Chile para declarar su apoyo unánime al presidente electo de Bolivia Evo Morales, lo cual probablemente haya disuadido a sus oponentes políticos de aumentar aún más la escalada de conflicto político y violencia en el país. Según algunos informes, el presidente de Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva, siendo uno de los líderes clave de UNASUR, le informó a Morales que la organización no toleraría ninguna provocación de su parte hacia la oposición²².

Finalmente, es necesario mencionar que la OEA ha encontrado particularmente difícil la prevención de la reincidencia autoritaria por parte de líderes elegidos democráticamente²³. Luego del deslizamiento hacia el autoritarismo, de diez años de duración, en Perú bajo Fujimori, la Carta Democrática debía prevenir futuras amenazas a la democracia por parte de los gobiernos. Sin embargo, la región tiene una creciente lista de jefes de estado, democráticamente electos, pero que han llevado a cabo acciones que ponen en riesgo las instituciones y prácticas democráticas. En diciembre del año 2004, el ex presidente Lucio Gutiérrez despidió a Jueces de la Corte Suprema reemplazándolos con jueces adeptos a su régimen, exacerbando así las tensiones políticas ya existentes en Ecuador. En noviembre de 2008, el Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega fue criticado por las irregularidades que se registraron en las elecciones locales durante las cuales los candidatos de su partido ganaron una mayoría de las alcaldías. Ortega también ha sido acusado de promover su propia reelección sobre dudosas bases constitucionales. El presidente Hugo Chávez erosionó la “*accountability*” horizontal y la separación de poderes, al tiempo que socavó la libertad de prensa consagrada en la Convención Americana de Derechos Humanos. Los presidentes Cristina Fernández en Argentina y Rafael Correa en Ecuador también han restringido de forma cuestionable a los medios

de comunicación. El presidente Manuel Zelaya intentó llevar a cabo un referéndum popular a favor de una nueva Asamblea Constitucional, que había sido declarada inconstitucional por la Corte Suprema, profundizando la crisis política que llevó a su propio derrocamiento el 28 de junio de 2009 mediante un golpe de estado. Mientras que la OEA se ha enfrentado con gran determinación a los golpes de estado, estos ejemplos muestran que los líderes democráticos de los países de la región se rehúsan a invocar la Carta Democrática en contra de otro jefe de estado, a pesar de la existencia de violaciones significativas. La interrogante es si esta tolerancia aparente frente los abusos a la democracia por parte de líderes democráticamente electos es indicativa de las posibles reacciones de los líderes de la región frente a amenazas serias a la seguridad humana perpetradas por un jefe de estado o gobierno.

La acción oportuna y decisiva

En el tercer pilar, es decir el accionar oportuno y decisivo, las instituciones latinoamericanas han tenido un mejor desempeño. Incluso si algunas organizaciones como la OEA tienen lo que Serbin²⁴ denomina una “cultura reactiva” antes que preventiva, sus experiencias han sido más positivas en términos de la prevención de la escalada de disputas tanto intra-estatales como inter-estatales en conflictos violentos²⁵.

El éxito en este ámbito surge de la tradición de mediación activa de disputas dentro de la región, que data de los años 1880s, e incluye mediaciones entre gobiernos individuales como en el marco de instituciones regionales. Tal como señala Domínguez²⁶ los líderes latinoamericanos se han inclinado desde hace tiempo a promover el diálogo y las soluciones negociadas a las crisis de la región mediante iniciativas personales. El caso más ilustrativo al respecto es la iniciativa del presidente costarricense Oscar Arias, que promovió la paz en América Central en los años 1980, lo cual resultó en los Acuerdos de Esquipulas, altamente exitosos y que finalmente condujo a que Arias ganara el Premio Nobel. Otro ejemplo de éxito en este ámbito es la reacción de la OEA a la “Guerra del Fútbol” entre El Salvador y Honduras. Se llevó a cabo una sesión de emergencia el día después del comienzo de las hostilidades, se convenció a El Salvador de retirar sus tropas de Honduras, y se negoció un alto al fuego. En el término de cuatro días las hostilidades entre las fuerzas armadas de ambos países

habían cesado²⁷. Asimismo, tal como en 1942, Brasil, Argentina, Chile y los Estados Unidos respondieron de manera rápida y exitosa al comienzo de las hostilidades entre Perú y Ecuador en 1995, negociando un acuerdo que terminó con la vieja disputa entre los dos países por territorio amazónico. En marzo del 2008, los presidentes de América Latina y el Caribe reunidos en la XX Cumbre del Grupo de Río ayudaron a aminorar las tensiones, y a prevenir el conflicto armado entre Ecuador, Colombia y Venezuela a raíz de una incursión de tropas colombianas en el territorio ecuatoriano, con el propósito de eliminar los campamentos de las FARC situados en la zona²⁸.

Por otra parte, en términos de la defensa de la democracia, la OEA ha creado un nuevo mecanismo de respuesta rápida a los golpes de estado, mediante la Resolución 1080 de 1991, que luego fue consagrada en la Carta Democrática. El mecanismo plantea que los ministros de relaciones exteriores lleven a cabo una reunión de emergencia en los días que sigan al incidente con el objetivo de adoptar las medidas que consideren necesarias.

En Perú en 1992, la OEA denunció rápidamente el autogolpe del Presidente Alberto Fujimori. La Comunidad Andina suspendió con rapidez la membresía de Perú. La presión internacional, sin embargo, no logró restaurar el *status quo ante*. Fujimori respondió a la condena internacional y a la presión convocando a una Asamblea Constitucional para reescribir la Constitución peruana, lo cual a fin de cuentas lo fortaleció. En Guatemala en 1993, la rápida acción de la OEA, que contaba con un gran apoyo de Estados Unidos y de los países de América Central logró revertir el intento de autogolpe del Presidente Jorge Serrano.

Asimismo, la OEA y otras instituciones latinoamericanas como SICA, ALBA y UNASUR respondieron de manera tanto decisiva como oportuna al golpe de estado del 2009 en Honduras. Los líderes de la región, muchos de los cuales, en el pasado, habían vivido difíciles experiencias relacionadas con golpes de estado y dictaduras, condenaron de forma unánime el golpe y demandaron la restitución del Presidente Manuel Zelaya en su cargo. Luego de emitir un ultimátum de 72 horas, que no logró la renuncia del gobierno *de facto*, la OEA suspendió la membresía de Honduras en el organismo. En retrospectiva, sin embargo, quizás la respuesta haya sido demasiado rápida y decisiva. Esto es, el Secretario

General pasó menos de un día en Honduras evaluando la situación en el terreno antes de que se tomara la decisión de suspender, el 5 de julio, la membresía a la organización. Aunque había ocurrido un golpe de estado, las acciones proactivas del Presidente Zelaya habían contribuido, también, a la crisis política y a la polarización del país²⁹. La suspensión y las sanciones subsecuentes demostraron ser contraproducentes, en el sentido de que irritaron al gobierno de facto liderado por Roberto Micheletti y sus seguidores, llevándolos a evitar la cooperación con la OEA y aumentando su determinación de mantener el rumbo hasta que el mando pudiese ser entregado a un nuevo presidente electo, el 27 de enero del año 2010^{30 31}.

Finalmente, UNASUR respondió muy velozmente a los acontecimientos del 30 de septiembre de 2010 en Ecuador, en lo que los líderes de la organización percibieron como un intento de golpe de estado contra el Presidente Rafael Correa. El día siguiente se reunieron y emitieron la Declaración de Buenos Aires, en la que condenaron las acciones contra el Presidente Correa y se comprometieron a crear una nueva Cláusula Democrática para UNASUR. En noviembre de 2010, en Georgetown, Guyana, UNASUR aprobó esta nueva cláusula por medio del “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia”. La nueva cláusula creó un mecanismo para invocar, en caso de una ruptura o de una amenaza al orden democrático de un estado miembro.

En suma, el análisis precedente sugiere que los antecedentes en términos del desempeño de las instituciones latinoamericanas en cuanto a la cooperación Sur-Sur, la prevención de conflictos y la respuesta oportuna y decisiva, varían en su nivel de éxito. Mientras que la cooperación Sur-Sur está creciendo, sigue siendo reducida en proporción a los gastos totales. Las organizaciones latinoamericanas sufren de considerables dificultades para prevenir crisis democráticas y de seguridad. Finalmente, en líneas generales, los precedentes en la región en términos de respuestas oportunas y decisivas son alentadores. En la sección siguiente, se explorarán las posibles razones por las que las perspectivas de éxito de la RdeP en América Latina son, sin embargo, mixtas.

Evaluando la capacidad institucional del multilateralismo latinoamericano

Las perspectivas de la RdeP en América Latina dependen de dos factores interconectados: el estado del multilateralismo regional y el contexto normativo regional. Como veremos, ninguno de estos es particularmente propicio en este momento.

El patrón presidencialista del multilateralismo

Primero, podemos hablar de un tipo o patrón actual de multilateralismo latinoamericano, que está compuesto por al menos tres características institucionales básicas: su carácter presidencialista; su función como un foro de diálogo y concertación política; y su fundamental debilidad institucional³². Combinados, estos factores no generan, usualmente, una base institucional sólida para la diplomacia de RdeP.

El rasgo descollante del multilateralismo latinoamericano es su presidencialismo³³. Más allá del marcado inter-gubernamentalismo o del multilateralismo estado-céntrico, los presidentes y primeros ministros de la región son los principales protagonistas de la actividad multilateral³⁴. En este sentido, se ubican como actores clave a través de dos modalidades cruciales. Por un lado, la piedra angular de su actividad multilateral es la Diplomacia de Cumbres³⁵. En el curso de un año, los presidentes asisten a una cantidad impresionante de cumbres de organizaciones hemisféricas, regionales y subregionales, que establecen prioridades colectivas, crean nuevos mandatos y a menudo resuelven conflictos en la región. Es común que los secretarios generales, ministros y embajadores sean responsables del seguimiento y la implementación de una gran cantidad de decisiones tomadas por los presidentes en sus reuniones.

Por otro lado, América Latina se caracteriza por una larga tradición de multilateralismo *pro tempore*³⁶. Es decir que, individualmente, los presidentes se turnan a lo largo de períodos de tiempo prefijados como presidentes de las organizaciones en cuestión. La Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), MERCOSUR, el Grupo de Río, y UNASUR son todos ejemplos de esta práctica institucional. Aunque CELAC aun no ha llegado a con-

solidarse institucionalmente, las dos entidades que intenta fusionar, el Grupo de Río y CALC tienen ambas un sistema de presidencia *pro tempore*. Aunque este elemento es menos evidente en ALBA, su carácter presidencialista es claramente visible en el hecho de que tenga como máxima autoridad al Consejo de Presidentes.

El objetivo principal de estas organizaciones es servir como foros para el diálogo político y la concertación entre los líderes latinoamericanos. Al menos en este momento, no tienen la intención de funcionar como instituciones fuertes, independientes y permanentes que provean bienes públicos regionales o se hagan cargo de problemas complejos de gobernanza regional³⁷. Varios autores sugieren que esta faceta es característica de la forma actual de regionalismo post-liberal que prevalece en Latinoamérica, que prioriza la integración política sobre el énfasis anterior en la integración económica por medio del comercio y la inversión, presente en el regionalismo abierto de los años 1990s³⁸.

Aunque América Latina no es la única región del planeta donde los presidentes juegan un rol importante por medio de una pronunciada diplomacia de cumbres y tradiciones *pro tempore*, contrasta con la Unión Europea en la debilidad fundamental de sus instituciones multilaterales³⁹. El rol presidencial se ve acentuado por la falta de autonomía de los secretariados de las organizaciones, característica que se puede ver a lo largo de organizaciones tan distintas como ALBA, MERCOSUR, SICA y UNASUR. De hecho, algunas organizaciones como el Grupo de Río no tienen un secretariado permanente y, en cambio, dependen de la presidencia *pro tempore* para la provisión de apoyo administrativo. ALBA creó recién en 2009 una Comisión Permanente con un Secretario Ejecutivo, que sirve esencialmente como poco más que un cuerpo de apoyo y ejecución de las decisiones del Consejo de Presidentes. Es revelador notar que el primer Secretario General propuesto para el UNASUR, Rodrigo Borja, rechazó la invitación dada la falta de prerrogativas significativas del puesto.⁴⁰

Asimismo, a la debilidad institucional en términos de autonomía operativa se le suma la falta de fondos de las organizaciones, un reflejo de la renuencia de los gobiernos a invertir recursos sustanciales en burocracias internacionales. Brasil claramente no ha estado dispuesto a ser quien pague por las organizaciones que ha liderado, como MERCOSUR, IBSA y UNASUR⁴¹. De forma similar, una de las mayores

atracciones de la propuesta original de México para la creación de CELAC era que esta nueva organización no generaría nuevas burocracias⁴².

Vale la pena tomarse un momento para comparar las características institucionales de la más antigua y establecida OEA y el Sistema Interamericano con la nueva ola de organizaciones regionales en Latinoamérica, como ALBA, CALC, CELAC y UNASUR. A diferencia de la representación del patrón de las organizaciones regionales anteriormente mencionado, la OEA sí tiene un importante secretariado general permanente. A pesar de que los gobiernos miembros toman turnos para ser anfitriones de la Asamblea General anual, y para servir como presidentes del Consejo Permanente, la participación directa de los jefes de estado en la toma de decisiones de la OEA suele limitarse a las Cumbres de Jefes de Estado y Gobierno de las Américas, que se llevan a cabo periódicamente, cada tres o cuatro años. Aunque el Secretario General de la OEA ha sido históricamente muy controlado por los estados miembros, cuenta con más prerrogativas y mayor acceso a recursos reales que sus contrapartes en las organizaciones multilaterales latinoamericanas.

Sin embargo, la OEA es hasta cierto punto similar a las instituciones latinoamericanas en general dadas sus históricas limitaciones financieras. La organización tiene un presupuesto anual que varía alrededor de los 90 millones de dólares, inferior al presupuesto de la mayor parte de las pequeñas y medianas universidades de Estados Unidos y Canadá. Debe depender de donaciones *ad hoc* para fondos especiales, para poder implementar muchos de sus programas debido a que su presupuesto central no es adecuado a sus funciones. Es revelador el hecho de que, de forma similar a lo que se ha dicho anteriormente, las contribuciones financieras de América Latina a la OEA y las instituciones interamericanas sean una mínima fracción del dinero donado por Canadá, Estados Unidos y otros donantes occidentales⁴³.

Pero la reticencia de los gobiernos latinoamericanos a construir instituciones regionales y subregionales fuertes no es causada solamente por los desafíos que enfrentan los estados en vías de desarrollo para liberar recursos escasos para este propósito. La realidad es, frecuentemente, que hay una decisión intencional de parte de los gobiernos latinoamericanos de mantener a estas instituciones en un estado débil. En el caso de la OEA, por ejemplo, ha existido una reticencia histórica por parte de los

estados de América Latina y el Caribe a fortalecer una institución que tradicionalmente ha servido a los intereses hegemónicos de Estados Unidos⁴⁴. Al examinar el enfoque de Brasil frente al multilateralismo, Daudelin y Burges⁴⁵ señalan que los dirigentes de este país —uno de los líderes detrás de las nuevas direcciones del multilateralismo regional, han sido reticentes a fortalecer cualquier institución, sea política, económica, de seguridad, que pudiera resultar en una reducción de su capacidad de maniobra. En este sentido, ambos autores sostienen que Brasil ha jugado un juego débilmente institucionalista.

Las instituciones multilaterales y el contexto normativo regional

Los límites institucionales al multilateralismo latinoamericano son apuntalados por un contexto normativo regional que entra en conflicto con el proyecto normativo de la RdeP. En pocas palabras, una fuerte tradición normativa soberanista limita las posibilidades de intervenciones basadas en la RdeP.

Desde los sagrados artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA, e incluyendo documentos legales internacionales más recientes como la Carta Democrática Interamericana y la Declaración sobre Seguridad en las Américas, la soberanía esta omnipresente en el discurso y en las prácticas del Sistema Interamericano y sus estados miembros. Para reiterar lo dicho anteriormente, sea en el área de seguridad o de defensa de la democracia, las posibilidades de una intervención preventiva o reactiva dependen en casi todos los casos del expreso consentimiento del gobierno anfitrión. Hay una norma muy poderosa de “sólo por invitación” que ha sido internalizada en las diferentes instituciones regionales y subregionales, condicionando casi todos los tipos de intervención multilateral⁴⁶.

Históricamente, a lo largo de los siglos diecinueve y veinte, la construcción social de los significados y las prácticas de soberanía fueron influenciadas por las fuertes y comprensibles reacciones por parte de los líderes latinoamericanos a las periódicas intervenciones por parte de los poderes occidentales, primero España, Gran Bretaña y Francia, y finalmente Estados Unidos⁴⁷. Es fascinante ver como estos impulsos hacia la protección de la soberanía siguen siendo fuertes incluso en organizaciones multilaterales de las que Estados Unidos y Canadá han

sido decididamente excluidos como miembros. ALBA y UNASUR, por ejemplo subrayan la importancia de la soberanía y la independencia de los estados miembros en sus tratados constitutivos.

También es importante notar que en sus dimensiones externas, las normas prevalecientes de soberanía en la región no son dirigidas solamente hacia otros gobiernos. Tienen como objetivo también a los secretarios generales y sus secretariados. Por ejemplo, como se ha mencionado anteriormente, la capacidad del Secretario General de la OEA para usar sus buenos oficios con fines preventivos, como ser viajar a países problemáticos en misiones de determinación de los hechos, o para promover conversaciones de perfil bajo entre lados opuestos en las disputas, depende primero de que él o ella reciban una invitación formal de parte del gobierno en cuestión.

Un ejemplo notable de las consecuencias de estas restricciones normativas es el caso del intento de Insulza, el Secretario General de la OEA, de llevar a cabo las instrucciones dadas por la Resolución 952 del Consejo Permanente, del 26 de junio de 2009, que le indicaban que debía “establecer una Comisión especial para visitar Honduras de manera urgente”. Aunque la Resolución claramente lo autorizaba a viajar a Honduras, Insulza debió esperar a que el Presidente Zelaya le dijera cuándo estaba autorizado a emprender el viaje. Para frustración del Secretario General, a pesar de la aparente urgencia con que se había requerido su presencia en Honduras en la reunión del Consejo Permanente del 26 de junio, Zelaya le indicó a Insulza que debía esperar hasta el lunes siguiente para llegar a país. Entretanto, el golpe de estado removió a Zelaya de su puesto el domingo 28 de junio.

Las consideraciones internas también han influenciado el sentido y el ejercicio de la soberanía en la región, específicamente en lo relativo a quién se constituye y es considerado como el soberano. Es claro que las prácticas diplomáticas multilaterales y las leyes internacionales en la región han favorecido una interpretación estrecha del soberano como exclusivamente el jefe de estado o gobierno, antes que una concepción más amplia vinculada a la soberanía popular. En consecuencia, para los propósitos diplomáticos deberíamos hablar incluso más estrechamente de soberanía ejecutiva: esto es, el hecho de que los derechos, privilegios y autoridad soberanos residen únicamente en el líder nacional de un estado⁴⁸. Aunque el régimen interamericano de promoción democrática

ha intentado al menos restringir estas prerrogativas soberanas a líderes elegidos democráticamente, se puede observar que otras organizaciones como el ALBA, CALC y la Secretaría General Íbero-Americana no han tenido reparos en incluir a la Cuba autoritaria en su ámbito.

La crisis de Honduras del 2009 ilustra nuevamente como este tipo de normas puede afectar negativamente la posibilidad de una intervención internacional con los fines adecuados, en este caso la defensa de la democracia. El episodio de Honduras demostró que la prerrogativa de invocar la Carta Democrática la tenía únicamente el Presidente Zelaya, como jefe de estado. Aunque Zelaya llevó a cabo acciones que contribuyeron a la creciente crisis y polarización de los meses anteriores al golpe, otras instituciones como el Congreso o la Corte Suprema, que habían chocado con Zelaya, no pudieron usar la Carta Democrática para pedir asistencia internacional. De hecho, los ciudadanos individuales tampoco pudieron recurrir a la Carta, a pesar del hecho de que el Artículo 1 estipula que los gobiernos de la región tienen la obligación de promover y defender el derecho de los ciudadanos a la democracia.

Finalmente, América Latina tiene normas muy débiles en términos de monitoreo y normas de revisión por pares. Como se ha dicho previamente, en el año 2001 los líderes de las Américas rechazaron la propuesta original peruana de incluir un papel para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el monitoreo del cumplimiento de la Carta Democrática Interamericana por parte de los estados miembros. En la Asamblea General del año 2005, en Fort Lauderdale, los estados miembros de la OEA rechazaron de forma casi unánime una propuesta estadounidense para la creación de un mecanismo de monitoreo de la democracia que incluía la participación de la sociedad civil. También es significativa la no obligatoriedad para el Consejo Permanente o Asamblea General de la OEA de revisar los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que son generalmente ignorados por el Consejo Permanente de la organización. La independencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos tiene un alto precio: la falta de vínculos orgánicos con los órganos políticos de la OEA que podrían poner a los estados miembros bajo un mayor escrutinio público, y combinar de forma más efectiva la lucha por los derechos humanos con la promoción y la defensa de la democracia.

Conclusión: El eje presidencialista

Una revisión de la actividad multilateral en las áreas de seguridad y promoción de la democracia en América Latina sugieren perspectivas tanto positivas como negativas para la RdeP. La existencia de una capacidad institucional para sostener la RdeP simplemente no puede ser dada por sentada. La cooperación Sur-Sur en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos para asegurar la seguridad humana no es aún muy significativa, dado que los gobiernos latinoamericanos no han hecho contribuciones significativas a la ODA. La diplomacia preventiva ha sido muy problemática, como lo demuestra la falta de progreso en la defensa y promoción de la democracia. El área más esperanzadora en términos de la implementación de los tres pilares de la RdeP en la región, ha sido la vinculada a las reacciones oportunas y decisivas a las crisis, tanto interestatales como intra-estatales, aunque incluso allí las experiencias no han sido siempre positivas.

Para resumir, la combinación de instituciones multilaterales relativamente débiles, tanto a nivel regional como subregional, con las restricciones normativas en términos de la soberanía, las normas de monitoreo y de revisión por pares ayudan a explicar las limitadas oportunidades existentes para la RdeP. A fin de cuentas, el análisis muestra que los prospectos para la RdeP dependen de los presidentes y primeros ministros de la región y no de instituciones multilaterales fuertes, centralizadas e independientes. Su rol ha sido acentuado por un estilo presidencialista de multilateralismo así como por normas que promueven la soberanía ejecutiva. Si ellos deciden que la RdeP debe ser una prioridad, el futuro será propicio para el avance de normas de seguridad humana en general. Sin embargo, la implementación de la RdeP, llegado el momento, sigue siendo una cuestión que presenta serios desafíos dado el estado actual de las instituciones regionales.

NOTAS

1. La versión original de este artículo en inglés, se encuentra en Serrano, Mónica (2012) *Mapping R2P in Latin America*, actualmente en prensa. La traducción al español ha estado a cargo de Mariana Susman.

2. Legler, 2011.
3. Hirst, 2010: 233.
4. OEA, 2003.
5. Asamblea General de las Naciones Unidas, 2009.
6. Hirst, 2010: 233-234.
7. Benítez, 2008; 18; Hirst, 2010: 242.
8. Hirst, 2010: 236; MercoPress, 2010.
9. SEGIB, 2010.
10. SEGIB, 2010: 29.
11. Cabral y Weinstock, 2010: 5.
12. ODI, 2010: 5.
13. Ver Serbin, 2009: 10.
14. Goldman, 2009: 857.
15. Goldman, 2009; Serbin 2009.
16. Goldman, 2009: 883.
17. Legler, 2003: 69.
18. Serbin, 2009.
19. Sobre el régimen Interamericano de promoción de la democracia, ver Cooper y Legler (2001; 2006) y Legler (2011b).
20. Legler, 2003.
21. Cooper and Legler, 2006; Legler 2010.
22. Malamud, 2008.
23. Legler y Tieku, 2010: Legler 2011b.
24. Serbin, 2009: 20.
25. Herz, 2008.
26. Domínguez, 2007: 94.
27. Herz, 2009 8: 12-13.
28. Pachano, 2008.

29. Legler, 2012.
30. Legler, 2010.
31. La afirmación de que la OEA fue demasiado rápida y decisiva en su respuesta al golpe del 28 de junio de 2009 en Honduras se basa en la investigación conducida por el autor de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Honduras.
32. Para una caracterización previa del perfil del multilateralismo latinoamericano, véase Legler, 2010 a.
33. Existen pocos estudios de las razones y las implicancias del multilateralismo presidencialistas. Algunos estudios pioneros pueden ser hallados en las investigaciones llevadas a cabo por Andrés Malamud, 2003, 2005.
34. Aunque no se explora este punto aquí, es de destacar que parte del presidencialismo pronunciado y del patrón estado- céntrico en la América Latina contemporánea tiene pocos vínculos orgánicos con actores no estatales, a pesar de la frecuente retórica oficial exaltando la participación popular. Véase Serbin, 2010 y Grugel, 2006.
35. Feinberg, 2010; Peña, 2005; Rojas, 2000; Whitehead y Barahona de Brito, 2005.
36. Legler, 2010b; Legler y Santa Cruz, 2011.
37. Legler, 2010a , 2010b.
38. Rojas, 2011; Sanahuja, 2011; Serbin, 2011.
39. Para investigaciones pioneras sobre instituciones regionales y análisis comparativos inter regionales, ver Ccharya y Johnston, 2007.
40. Sanahuja, 2011.
41. Daudelin y Burges, 2011; Sanahuja, 2011.
42. Rojas, 2011.
43. Ver Graham, 2005; Comité de Relaciones Exteriores, 2010.
44. Para un análisis excelentede las estrategias adoptadas para limitar el poder de EE.UU. Por los estados latinoamericanos, ver Abbott (2007).
45. Daudelin y Burges, 2011.
46. Cooper y Legler 2006; Legler 2007, 2011b; Comité de Relaciones Exteriores 2010.

47. Sobre la evolución de las prácticas y significados de la soberanía en América Latina, ver Sikkink (1997).
48. Cooper y Legler, 2006; Legler, 2010b.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Abbott, Kenneth W. (2007) 'Institutions in the Americas: Theoretical reflections', en *Governing the Americas: Assessing Multilateral Institutions*, ed. Gordon Mace, Jean-Philippe Thérien, and Paul Haslam, 237-53, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Acharya , Amitav, y Johnston, Alastair Iain (eds) (2007) *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Benítez Manaut, Raúl (2008) 'América Latina y la seguridad internacional: el caso de Haití y las misiones de paz', *Revista Enfoques*, 6, 8: 7-22.
- Cabral, Lidia, and Weinstock, Julia (2010) 'Brazilian technical cooperation for development: Drivers, mechanics, and future prospects', London: Overseas Development Institute.
- Committee on Foreign Relations (2010) *Multilateralism in the Americas: Let's start by fixing the OAS, Report to the Committee on Foreign Relations*, United States Senate. Washington, D.C.: January 26.
- Cooper, Andrew F. Cooper, and Legler, Thomas (2001) 'The OAS democratic solidarity paradigm: Questions of collective and national leadership', *Latin American Politics and Society*, 43, 1: 103-26.
- Cooper, Andrew F. Cooper, and Legler, Thomas (2006) *Intervention without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*, New York: Palgrave-MacMillan.
- Daudelin, Jean, and Burges, Sean (2011) 'Moving in, carving out, proliferating: The many faces of Brazil's multilateralism since 1980', *Pensamiento Propio*, 33: 35-64.
- Domínguez, Jorge I. (2007) 'International cooperation in Latin America: the design of regional institutions by slow accretion', en *Crafting Cooperation: Regional Institutions in Comparative Perspective*, ed. Amitav

- Acharya and Alastair Iain Johnston, 83-128, Cambridge: Cambridge University Press.
- Feinberg, Richard (2010). 'Summitry in the Americas: The End of Mass Multilateralism?', *FOCAL Policy Paper*, March.
- Goldman, Robert K. (2009) 'History and action: The Inter-American human rights system and the role of the Inter-American Commission on Human Rights', *Human Rights Quarterly*, 31: 856-87.
- Graham, John W. (2005) 'La OEA se hunde: ¿Merece ser salvada?', *Foreign Affairs en Español*, 5, 2.
- Grugel, Jean (2006) 'Regionalist governance and transnational collective action in Latin America', *Economy and Society*, 35, 2 (May): 209-31.
- Herz, Monica (2008) 'Does the Organisation of American States matter?', Working Paper 34, Development Studies Institute, London School of Economics.
- Hirst, Monica (2010) 'Las políticas de Estados Unidos, Europa, y América Latina en Haití: ¿Convergencias, superposiciones u opciones diferenciadas?' *Pensamiento Iberoamericano*, 8: 225-242.
- Legler, Thomas (2003) 'Peru now and then: The Inter-American Democratic Charter and Peruvian democratization', *Canadian Foreign Policy*, 10, 3 (Spring): 61-74.
- Legler, Thomas (2007) 'The Inter-American Democratic Charter: Rhetoric versus Reality', in Gordon Mace, Jean-Philippe Therien, and Paul Haslam (eds.) *Governing the Americas: Assessing Multilateral Institutions*, 113-30. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Legler, Thomas (2010a) 'El perfil del multilateralismo latinoamericano', *Foreign Affairs Latinoamérica*. 10, 3 (julio-septiembre): 1-4.
- Legler, Thomas (2010b) 'Gobernanza regional: El vínculo multilateral', *Foreign Affairs Latinoamérica* 10, 3 (julio-septiembre): 18-23.
- Legler, Thomas (2011a) 'De la afirmación de la autonomía a la gobernanza autónoma: el reto de América Latina y el Caribe', en Francisco Rojas Aravena (ed.) *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, 23-47. Buenos Aires: Editorial Teseo and FLACSO.
- Legler, Thomas (2011b) 'Demise of the Inter-American Democracy Promotion Regime?', in Gordon Mace, Andrew F. Cooper, and Timothy

- M. Shaw (eds.) *Inter-American Cooperation at a Crossroads*, 111-30, New York: Palgrave.
- Legler, Thomas (2012) 'The Democratic Charter in action: Reflections on the Honduran crisis', *Latin American Policy* 3, 1: 74-87.
- Legler, Thomas, and Santa Cruz, Arturo (2011) 'Introduction: The current pattern of Latin American multilateralism', *Pensamiento Propio*, 33, forthcoming.
- Legler, Thomas, and Tiekou, Thomas (2010) 'What difference can a path make? Regional democracy promotion regimes in the Americas and Africa', *Democratization* 17, 3 (June): 465-91.
- Malamud, Andrés (2003) '¿Presidentialism and MERCOSUR: A hidden cause for a successful experience', en Finn Laursen (ed.) *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, 53-73, Aldershot: Ashgate.
- Malamud, Andrés (2005) 'Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of MERCOSUR: An empirical examination', *Latin American Research Review*, 40, 1: 138-64.
- Malamud, Carlos (2008) 'La Cumbre de UNASUR en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia', ARI No 121/2008, Madrid, Real Instituto Elcano.
- MercoPress (2010) 'UNASUR pledges 300 m USD for Haiti', MercoPress (South Atlantic News Agency), 9 February.
- OAS (2003) 'Declaration on security in the Americas' OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/DEC. 1/03 rev.1, 28 October.
- Pachano, Simon (2008) 'La nueva dimensión del conflicto colombiano', ARI No 38/2008, Madrid, Real Instituto Elcano.
- Peña, Félix (2005) 'La compleja red de cumbres presidenciales: Reflexiones sobre la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial en América del Sur', *América Latina Hoy*, 40: 29-47.
- Rojas Aravena, Francisco (2000) 'Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo', in Francisco Rojas Aravena (ed.) *Multilateralismo: Perspectivas latinoamericanas*, 13-54. Caracas: Nueva Sociedad y FLACSO Chile.
- Rojas Aravena, Francisco (2011) 'Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto de un nuevo regionalismo', *Pensamiento Propio*, 33: 217-36.

- Sanahuja, Jose Antonio (2011) 'Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR', *Pensamiento Propio*, 33: 115-58.
- SEGIB (2010) Report on South-South Cooperation in Ibero-America 2010, SEGIB Studies No. 5. Madrid: Ibero-American General Secretariat.
- Serbin, Andrés (2009) La Organización de Estados Americanos, Las Naciones Unidas, la sociedad civil, y la prevención de conflictos', Documentos CRIES 11, Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Serbin, Andrés (2010) 'De despertares y anarquías', *Foreign Affairs Latinoamérica*. 10, 3 (julio-septiembre).
- Serbin, Andrés (2011) 'Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos', in Francisco Rojas Aravena (ed.) *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, 49-97. Buenos Aires: Editorial Teseo and FLACSO.
- Sikkink, Kathryn (1997) 'Reconceptualizing sovereignty in the Americas', *Houston Journal of International Law* 19: 101-19.
- United Nations General Assembly (2009) Implementing the Responsibility to Protect: Report of the Secretary-General, A/63/677, New York: United Nations.
- Valenzuela, Arturo (1997) 'Paraguay: The coup that didn't happen', *Journal of Democracy*, 8, 1: 43-55.
- Whitehead, Laurence, and Barahona de Brito, Alexandra (2005), 'Las cumbres mundiales y sus versiones latinoamericanas: ¿Haciendo una montaña de un grano de arena?', *América Latina Hoy*, 40: 15-27.

ABSTRACT

The Regional Institutions and Responsibility to Protect: The Presidential Axis

In the past few years, new regional and sub-regional multilateral organizations have proliferated in Latin America, creating new paths for the potential advancement of RtoP. A revision of multilateral activity in the fields of security and promotion of democracy in Latin America suggests both positive and negative perspectives for RtoP. However, the

article points out that the future of RtoP depends on the presidents and first ministers of the region, rather than on strong centralized and independent multilateral institutions. Its role has been marked by a presidential-style multilateralism as well as by regulations promoting the sovereignty of the Executive.

RESUMEN

Las instituciones regionales y la Responsabilidad de Proteger: El eje presidencialista

En los últimos años han proliferado nuevas organizaciones multilaterales en América Latina, de nivel tanto regional como subregional, creando nuevas vías para el posible avance de la RdeP. Una revisión de la actividad multilateral en las áreas de seguridad y promoción de la democracia en América Latina sugieren perspectivas tanto positivas como negativas para la RdeP. Sin embargo, el artículo muestra que los prospectos para la RdeP dependen de los presidentes y primeros ministros de la región y no de instituciones multilaterales fuertes, centralizadas e independientes. Su rol ha sido acentuado por un estilo presidencialista de multilateralismo así como por normas que promueven la soberanía ejecutiva.

SUMMARIO

As instituições regionais e a Responsabilidade de Proteger: O eixo presidencialista

Nos últimos anos proliferaram novas organizações multilaterais na América Latina, em níveis tanto regional como sub-regional, criando novas vias para o possível avanço da RdP. Uma revisão da atividade multilateral nas áreas de segurança e promoção da democracia na América Latina sugerem perspectivas positivas e também negativas para a RdP. Não obstante, o artigo mostra que as perspectivas para a RdP dependem dos presidentes e primeiros ministros da região, e não de instituições multilaterais fortes, centralizadas e independentes. Seu papel foi acentuado por um estilo presidencialista de multilateralismo, assim como por normas que promovem a soberania executiva.



La República Argentina ante la Responsabilidad de Proteger: ¿Un atisbo de cambio?

Ricardo Arredondo

El contexto histórico y político y su marco normativo

El objetivo de este trabajo consiste en analizar cuál ha sido y es actualmente la posición de la República Argentina ante el principio de la Responsabilidad de Proteger. Sin embargo, cualquier reflexión que se lleve a cabo en ese sentido no puede dejar de considerar el contexto histórico y político que ha signado muchas de las posiciones que los países latinoamericanos han adoptado al implementar sus decisiones de política exterior.¹

En América Latina, la intervención ha sido utilizada como instrumento de política exterior, principalmente por parte de los Estados Unidos,

aunque también históricamente abundan los ejemplos de intervenciones de las potencias hegemónicas de cada período. Al respecto, cabe recordar las palabras del jurista argentino Podestá Costa, quien, luego de enumerar los casos de intervención a escala global, incluso los llevados a cabo por Estados Unidos en el primer tercio del siglo XX, cuando se empeñó “en desarrollar una política imperialista”, afirma:

“Los hechos revelan que la intervención ha obedecido a motivos diversos: se ha fundado en el deseo de mantener el equilibrio político y también invocáronse para cohonestarla, razones de humanidad ante persecuciones raciales o religiosas ... sea como fuere, lo esencial es que la intervención ha estado librada a la acción unilateral y eventual de los gobiernos, que la decidían o no, según conviniera en cada caso a su interés particular y lo permitiesen las circunstancias políticas del medio y del momento.

La intervención no es un instrumento que puedan utilizar los Estados débiles contra los fuertes; es un arma que únicamente pueden esgrimir los poderosos en ciertos casos, cuando así lo aconsejen circunstancias accidentales. Esa arma gravita sobre ciertos Estados; no ampara a todos para asegurar la justicia y no es, por lo tanto, una norma jurídica. No existe, pues, un derecho de intervención”².

Quizás sea innecesario remarcar que las palabras de Podestá Costa tienen tanta vigencia hoy, como cuando fueron escritas más de cincuenta años atrás. Asimismo, sirven para explicar por qué el principio de no intervención se ha convertido en uno de los pilares del sistema interamericano. Las normas sobre no intervención en la Carta de la Organización de los Estados Americanos son más estrictas que las de la Carta de las Naciones Unidas, pues no sólo prohíben el recurso a la fuerza armada sino

“también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, en los elementos políticos; económicos y culturales que lo constituyen”³.

En este sentido, cabe recordar la intervención del Canciller argentino en la Sesión Plenaria de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, cuando expresó,

“nuestro país sigue reafirmando el carácter prioritario de principios consagrados por el derecho internacional como la no intervención en los asuntos internos de un estado soberano o el principio de la solución pacífica de las controversias, a los que debe sumarse el apoyo al multilateralismo como forma de alcanzar consensos efectivos, legítimos y duraderos entre las naciones del mundo”⁴.

De modo similar a la Carta de las Naciones Unidas⁵, la Carta de la OEA contiene numerosas normas sobre la promoción y protección de los derechos humanos. Entre ellos cabe mencionar el principio establecido en el Art. 3 (e), que dispone:

“Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado”⁶.

En 1965, el Comité Jurídico Interamericano produjo un dictamen acerca de la diferencia entre no intervención y acción colectiva. En general, sus conclusiones refuerzan el concepto de no intervención como “*un principio fundamental del derecho internacional*” incorporado a las Cartas de la OEA y la ONU. Las conclusiones adoptadas por el Comité fueron las siguientes:

1. *La intervención es un acto ilícito porque ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. La acción colectiva resulta del cumplimiento de tratados libremente celebrados y aceptados por el Estado respectivo, en resguardo de sus intereses particulares, y de los generales de la comunidad internacional a que pertenece.*
2. *La intervención implica el desconocimiento de derechos fundamentales del Estado que la experimenta. La acción colectiva; por el contrario, tiende siempre a restaurar el derecho violado.*
3. *La intervención significa un agravio o un atentado contra la soberanía del Estado. La acción colectiva tiene por objeto reparar el agravio inferido a toda una organización internacional, ya sea en relación con la Asociación misma, por la violación de*

compromisos multilaterales en vigor o respecto a uno o más Estados que han colocado la defensa de sus derechos al cuidado de la Organización.

4. *La intervención unilateral o multilateral es la resultante de una acción arbitraria que favorece determinados intereses del país o países que intervienen.*
5. *La intervención significa también una actitud que excede la competencia del Estado que la realiza y, a su vez, invade jurisdicciones ajenas. La acción colectiva se ejerce dentro de los marcos de la competencia que los propios Estados asignan a la Organización Internacional.*⁷

Pese a estas estrictas normas sobre no intervención en el sistema interamericano, la región ha sido testigo de no pocas instancias de alegadas “intervenciones humanitarias”. En algunas situaciones internas donde han existido violaciones masivas de derechos humanos en países bajo regímenes no democráticos, la OEA, a través de sus órganos políticos, ha autorizado algunas medidas tendientes a superar esas crisis. Entre los casos más significativos en el plano interamericano pueden señalarse: la ocupación de la República Dominicana por fuerzas armadas de los Estados Unidos en 1965; la acción de la OEA durante la dictadura de Somoza en Nicaragua (1978/1979) y las intervenciones de Estados Unidos en Grenada (1983) y Panamá (1989).

La OEA analizó particularmente las situaciones de violaciones a los derechos humanos en América Latina en dos oportunidades: la reunión efectuada en Santiago de Chile en junio de 1976 y la de Grenada en junio de 1977. En ambos casos, la Argentina, que en ese momento estaba gobernada por la Junta Militar del denominado “Proceso de Reorganización Nacional”, presidida por el General Videla, “defendió el principio de no intervención, colocándose en las antípodas del enfoque “intervencionista” respecto de regímenes militares propiciado por los países “críticos” como Venezuela, Costa Rica y Estados Unidos, primordialmente bajo la administración Carter. La posición argentina chocó además con la de Venezuela y Estados Unidos en la consideración del sujeto que provocaba la violación de los derechos humanos: mientras que para el gobierno argentino los grupos terroristas eran los responsables de dicha violación, para los gobiernos de los países mencionados eran los Estados autoritarios”⁸.

A la luz de las disposiciones de la Carta de la OEA, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de la Convención Americana de los Derechos Humanos, de la Carta Democrática Interamericana y de la práctica de la Organización, puede afirmarse que los derechos humanos han dejado de ser materia de la exclusiva jurisdicción interna de los Estados Miembros de la OEA. Sin embargo, la capacidad de los órganos de la OEA y de los otros mecanismos existentes en América Latina para adoptar medidas tendientes a la protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario dependerá de la aplicabilidad de los instrumentos mencionados a cada caso particular y de la voluntad política de los Estados Miembros de impulsar la adopción de medidas concretas. Aún así, cabe resaltar que, en América Latina, una intervención humanitaria unilateral llevada adelante por cualquier Estado Miembro sería considerada violatoria del principio de no intervención, dado que los trabajos de la OEA se desarrollan en un marco cuyos principios fundamentales son los propósitos y principios establecidos con la Carta de la OEA y, en especial, de los relacionados con la soberanía, la no intervención y la igualdad jurídica de los Estados.

Argentina y Brasil frente a la crisis humanitaria en Kosovo

La República Argentina y el Brasil integraban como Miembros no permanentes el Consejo de Seguridad cuando se llevó a cabo la operación *Allied Force* de la OTAN en Kosovo. Durante el tratamiento del tema, tanto la República Argentina como el Brasil expresaron su “gran preocupación” por los ataques de la OTAN contra objetivos serbios, reiterando la urgente necesidad del cumplimiento estricto de las resoluciones 1160 (1998) y 1199 (1998) del Consejo de Seguridad, en las que se condenaron los abusos humanitarios en Kosovo. La Argentina lamentó profundamente el sufrimiento de la población civil inocente, así como las víctimas que esta situación pudiera generar, pero, en forma coincidente con los Gobiernos de los Estados Miembros de la OTAN, atribuyó la responsabilidad al Gobierno de Belgrado, señalando expresamente que “las acciones militares tienen como objetivo evitar una catástrofe humanitaria en Kosovo”⁹. El Gobierno del Brasil lamentó que “la intensificación de la tensión haya llevado a la acción militar”.

Ambos países votaron en contra del proyecto de resolución, copatrocinado por Rusia, Bielorrusia e India, por el que se procuraba condenar ese empleo de la fuerza al margen del Consejo. Brasil no explicó su voto. La Argentina fundamentó el suyo:

“en la imperiosa necesidad de contribuir a poner fin a las gravísimas violaciones de los derechos humanos que vienen teniendo lugar en la provincia de Kosovo, República Federativa de Yugoslavia. ... La Argentina desea subrayar, además, que el cumplimiento de las normas jurídicas del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos responde a valores y compromisos universalmente reconocidos y aceptados. La obligación de proteger y hacer respetar estos derechos corresponde a todos, y no puede ni debe discutirse. ... No podemos aceptar un proyecto de resolución que omita mencionar las resoluciones anteriores del Consejo de Seguridad sobre la cuestión de Kosovo, que ignora el gravísimo contexto humanitario y que tampoco tiene en cuenta los antecedentes y precedentes que tuvieron lugar en esa región. Cualquier documento, declaración o —como en este caso— proyecto de resolución que no reconozca la realidad carece de equilibrio, no contribuye a la solución pacífica del problema y alienta a los elementos más negativos que actúan en la República Federativa de Yugoslavia¹⁰.

La Argentina frente a la responsabilidad de proteger

Tradicionalmente, la Argentina ha manifestado su voluntad de contribuir a la búsqueda de respuestas a las crisis humanitarias como las que la comunidad internacional ha presenciado en las dos últimas décadas. En ese sentido, manifestó su clara preferencia hacia la utilización de los mecanismos de seguridad colectiva previstos en la Carta de las Naciones Unidas y su renuencia a aceptar que la responsabilidad de proteger sea ejercida de modo unilateral por un Estado, un coalición de Estados o una organismo regional sin contar con una autorización expresa del Consejo de Seguridad para ello. Asimismo, la República Argentina ha puesto de manifiesto que el Consejo ya cuenta con el marco jurídico y las herramientas para poner en marcha esa responsabilidad de reaccionar frente a violaciones graves, masivas y sistemáticas

de los derechos humanos y del derecho humanitario; y que se requiere la voluntad de sus miembros y, en particular, del P5 para poder ejercer de modo eficaz y legítimo esa responsabilidad subsidiaria que recae sobre la comunidad internacional en su conjunto.

Esta posición ya podía entreverse en el año 2000, con posterioridad a presentación que hiciera el Secretario General de Naciones Unidas sobre el “dilema de la intervención”, al debatirse los proyectos que dieron lugar a las resoluciones sobre la protección de los civiles en los conflictos armados 1265 (1999) y 1296 (2000) y cuando al mismo tiempo se discutían nuevos conceptos que cuestionaban la idea de la soberanía absoluta del Estado frente a la comisión de crímenes atroces. En ese momento, la República Argentina expresó que el principio de no intervención en las cuestiones internas de los Estados debía balancearse con el principio de no indiferencia frente a las violaciones masivas de los derechos humanos y del derecho humanitario¹¹.

Con ocasión de la Cumbre del Consejo de Seguridad realizada el 7 de septiembre de ese año, el Presidente de la República Argentina puso de relieve que, si bien el fin de la Guerra Fría no había cambiado las funciones asignadas al Consejo de Seguridad establecidas en la Carta, le presentaba una realidad que es un nuevo desafío: la seguridad internacional comprende también a la seguridad humana. En ese sentido, el mandatario argentino destacó que, desde el comienzo de década de los 90', la mayoría de los conflictos considerados por el Consejo son de naturaleza esencialmente interna, aún cuando tengan repercusiones internacionales. En ellos, de forma cada vez más creciente, el blanco es la población civil, víctima reiterada de violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Ante este escenario, el Presidente argentino se formulaba el siguiente interrogante:

“Uno de los grandes dilemas contemporáneos es el siguiente: ¿pueden permanecer indiferentes las Naciones Unidas ante estas violaciones que suceden dentro de las fronteras de un Estado, cuando al mismo tiempo promueven la defensa de esos mismos derechos y libertades? La respuesta no es sencilla, ya que se vincula con valores como la soberanía de los Estados y el principio de la no intervención. Nosotros creemos que el principio de la no intervención debe ser respetado, pues está en la

base misma de las relaciones entre los Estados independientes pero, al mismo tiempo, pensamos que es necesario agregarle un principio que lo complemente: el de la no indiferencia. Esta no indiferencia quiere decir también que los autores de crímenes que ofenden la conciencia común de la humanidad no pueden quedar impunes”¹².

En el proceso de consultas llevado a cabo por la Comisión sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS), la República Argentina participó proactivamente, incluyendo la presencia del Canciller argentino en el Consejo Asesor; en carácter de “Estado interesado”; en la reunión de representantes ministeriales del Grupo de Río con expertos de la ICISS (Santiago, 4 mayo 2001); en la reunión conjunta Comisión-Consejo Asesor (Londres, 22 junio 2001); y en las reuniones informativas o intercambios promovidos por la Comisión. Con posterioridad a la publicación del Informe y en respuesta al interés canadiense en conocer la reacción argentina al mismo, en julio de 2002, la República Argentina entregó oficiosamente a la Misión Permanente de Canadá ante las Naciones Unidas un *non-paper* con sus comentarios. Este documento destacaba al Informe como un valioso esfuerzo de largo plazo, así como manifestaba la disposición argentina a seguir manteniendo intercambios sobre la materia con vistas a la búsqueda de respuestas a las crisis humanitarias.

En este contexto, la Delegación argentina a la Asamblea General fue instruida a apoyar y, si fuera el caso, copatrocinar un proyecto de resolución circulado por Canadá en la 57^o período de sesiones de la Asamblea General, bajo el ítem 44 de la agenda (“Seguimiento de la Cumbre del Milenio”) que, entre otros puntos, tomaba nota del informe *La Responsabilidad de Proteger*; invitaba a los Gobiernos de los Estados Miembros a considerar sus recomendaciones; y solicitaba al Secretario General facilitar un diálogo sobre las ideas contenidas en el documento, dentro del sistema de NU y con los Estados Miembros interesados¹³.

La República Argentina expresó su coincidencia, de modo general, con los fundamentos y principios propuestos por el Informe, que de alguna manera concordaban con los “*Elementos para una propuesta sobre Acción Internacional Humanitaria*” —documento con propuestas, ideas, consideraciones y criterios generales sobre la materia— transmitidos

por la Argentina el 16 de mayo de 2001 al Presidente de la Comisión, en el proceso interactivo de consultas durante la preparación del informe. En ese sentido, la Argentina estimaba que el documento de la ICISS representaba una valiosa contribución para debatir la manera en que las Naciones Unidas podrían dar respuestas a crisis humanitarias como las de Ruanda, Somalia, Kosovo o Bosnia. Asimismo, se consideraba que el Informe permitía clarificar el concepto y alcance de la intervención, que la Argentina consideraba basada en las normas de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional y el derecho internacional humanitario. En particular, con relación a la posibilidad de recurrir al uso de la fuerza, la República Argentina subrayaba, en su documento “*Elementos para una propuesta sobre acción internacional humanitaria*”, la necesidad de una autorización expresa del Consejo de Seguridad y destacaba que sería imposible encontrar consenso en torno a propuestas de intervención militar no autorizadas por el Consejo o la Asamblea General. En ese sentido, en la Reunión Conjunta de Comisionados y Consejo Asesor de la Comisión (Londres, 22 de junio de 2001), el Representante argentino, ya había expresado que era menester destacar suficientemente el rol “necesario” del Consejo de Seguridad, al que documento de trabajo calificaba meramente como *desirable*.

Dentro de esta misma lógica, la Argentina compartía la visión en cuanto a que el peso de la responsabilidad de proteger recae sobre el Consejo de Seguridad y advertía acerca de las consecuencias negativas que se derivarían si se llevara a cabo una intervención de una coalición de Estados u organización sin autorización o sin un compromiso con los denominados “principios precautorios”. Sin perjuicio de ello, de ser posible y cuando fuese necesario, la Argentina consideraba que los Estados podrían activar los acuerdos y organismos regionales, de acuerdo a lo previsto en el Art. 53 de la Carta de las Naciones Unidas, manteniendo plenamente informado al Consejo de Seguridad de las medidas que prevén estos acuerdos, de conformidad con el Artículo 54 de la Carta. Se pensaba que ello permitiría explorar si cabía dar lugar a una propuesta de acción internacional humanitaria sometida al Consejo de Seguridad para su evaluación y, por ende, conocida por éste.

Con relación al acápite intitulado *The Question of Evidence*, la Argentina compartía el enfoque del Informe según el cual, a fin de determinar si los hechos en el terreno responden a los criterios que impulsarían

una acción internacional humanitaria, el Consejo de Seguridad podría considerar un informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados o del Comité Internacional de la Cruz Roja u otros órganos de protección internacional de los derechos humanos con respecto a la situación en el país en cuestión. Con respecto al eventual rol de la Asamblea General, la República Argentina consideraba que, de conformidad con las facultades previstos en la Carta, la Asamblea General podría contribuir a resolver el dilema de la acción internacional humanitaria al procurar una definición y los alcances de este concepto y su conciliación con el principio de no intervención.

La Argentina hizo esfuerzos en la búsqueda de un consenso regional sobre el tema, que permitiese la adopción de una posición común por parte del Grupo de Río y que pudiera tomar la forma de una propuesta a ser presentada oportunamente en el marco de las Naciones Unidas, con el objeto de que la región contribuyera al debate global lanzado por el Secretario General.

La República Argentina hizo su aporte al trabajo del Grupo de Alto Nivel mediante el envío de un documento titulado “Perspectivas sobre los tópicos contenidos en los términos de referencia del Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambios”. En él, la República Argentina considera que:

“las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos en cualquier país del mundo representan una amenaza a la paz y la seguridad internacionales en los términos del Art. 24 de la Carta, por lo que el Consejo de Seguridad deberá adoptar los medios a fin de “asegurar una acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas”, conforme a la responsabilidad primordial conferida por los Miembros y la confianza depositada en el Consejo para actuar en nombre de ellos. Para ello sería necesario que el Panel efectuase un análisis que permita consolidar un desarrollo progresivo de la Carta en esta materia, evitando que la interpretación taxativa del Art. 2.7 inhiba a la Organización de actuar eficazmente para prevenir, detener o revertir situaciones de graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos”¹⁴.

En ese mismo documento, refiriéndose a la cuestión de quién debe resolver cuándo intervenir y haciendo alusión indirecta a la necesidad de obtener la necesaria legitimidad que ese tipo de operaciones requiere, la República Argentina señaló que

“cree que los grandes desafíos de la seguridad internacional deben ser atendidos por el sistema multilateral de seguridad colectiva. Se deben encontrar los modos para que se establezca un adecuado equilibrio entre la legalidad y la legitimidad de las acciones colectivas”¹⁵.

Al debatirse la cuestión de la protección de civiles en caso de conflictos armados en el seno del Consejo de Seguridad, la República Argentina hizo presente la vinculación entre las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y el derecho humanitario y el concepto de amenazas a la paz y seguridad internacionales¹⁶. En esa ocasión, el representante argentino manifestó que:

“Los ataques contra las poblaciones civiles u otras personas protegidas y las violaciones sistemáticas, manifiestas y generalizadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional relativo a los derechos humanos en situaciones de conflicto armado pueden constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y requieren la adecuada consideración y respuesta por parte de la comunidad internacional ... En el contexto amplio de este debate, nos parece oportuno recordar el acuerdo alcanzado en la reciente Cumbre 2005 en materia de responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad, teniendo en cuenta la responsabilidad individual de los estados así como la de la comunidad internacional de actuar en esos casos a través de las Naciones Unidas, incluso a través del Consejo de Seguridad.”¹⁷

En el seno del Consejo de Seguridad, en junio de 2006, la Argentina hizo una referencia concreta al Documento Final de la Cumbre 2005, afirmando que el mismo

“consolidó el rico debate de los años anteriores a través de la adopción del concepto de la responsabilidad de proteger a las

poblaciones frente al genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad. En ese documento, nuestros líderes indicaron estar preparados para tomar acciones colectivas de manera oportuna y decisiva a través de este Consejo frente a esas graves situaciones”¹⁸.

La República Argentina considera que el Consejo de Seguridad, a través de diversas resoluciones, v.g. 1265 (1999), 1296 (2000) y 1674 (2006), ha creado un marco jurídico que, por una parte, ha contribuido sustancialmente a mejorar el régimen internacional de protección de civiles; y además ha puesto a su disposición un conjunto de herramientas para una efectiva implementación de esa protección. Al mismo tiempo, la Argentina juzga que el Consejo ha recibido un mandato de la Asamblea General que lo insta a la adopción de medidas de “acción colectiva de una manera oportuna y decisiva para proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad”. Por ello, estima que el Consejo de Seguridad cuenta con los mecanismos apropiados para llevar adelante la responsabilidad de proteger a la población civil en casos de crisis humanitarias y es responsabilidad del Consejo hacer pleno uso de las herramientas que se encuentran a su alcance¹⁹. En ese sentido, la República Argentina ha propuesto la creación de un mecanismo específico que permita realizar un seguimiento sistemático de la protección de los civiles en cada una de las situaciones incluidas en su agenda. En el caso de la protección de los civiles, la consideración de un mecanismo de esa naturaleza podría asimismo constituir un paso inicial en relación a la implementación de la parte final del párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre 2005, que indica que la comunidad internacional debe apoyar a las Naciones Unidas para establecer una capacidad de alerta temprana en materia de responsabilidad de proteger.

Durante el Diálogo Temático sobre la responsabilidad de proteger, celebrado en el seno de la 63^a Asamblea General entre los días 21 y 27 de julio de 2009, la República Argentina subrayó su interés y compromiso con esta cuestión, recordando su inveterada defensa de causas humanitarias a nivel internacional, su “activa militancia en causas vinculadas a la prevención, frenos y remedios a situaciones de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos”.

La Argentina consideró que “la “obligación de proteger” ... no es más que la síntesis de otras obligaciones internacionales cuyo cabal cumplimiento conlleva a la prevención de la comisión de los cuatro crímenes”. Refiriéndose a la estructura de los tres pilares contenida en el Informe del Secretario General de enero de 2009 y reiterada en el *concept paper* distribuido con ocasión del Diálogo Temático, la Argentina reiteró la importancia de las tareas de prevención y asistencia, particularmente en el caso de aquellos estados que carecen de la infraestructura requerida para la aplicación de este tipo de programas de cooperación internacional.

Con respecto al pilar 3, referido a la respuesta oportuna y decisiva, la Argentina consideró “de gran utilidad la adopción de medidas por parte del Sistema de Naciones Unidas para hacer efectiva la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad”²⁰. Sin embargo, la República Argentina se manifiesta contraria a aceptar que esos supuestos puedan constituir de manera autónoma causas disparadoras de una acción armada colectiva y sostiene que el sistema de seguridad colectiva debe activarse utilizando los mecanismos contemplados en la Carta de las Naciones Unidas.

Con posterioridad al Informe del Secretario General del 23 de julio de 2009, el Gobierno argentino decidió sumarse al grupo de países *like-minded* para acompañar los desarrollos en materia de responsabilidad de proteger, promocionando y fortaleciendo dicho principio, considerando la estrecha relación entre los derechos humanos, la paz y seguridad internacionales, ya que muchas de las amenazas a la paz están interrelacionadas entre sí y que el desarrollo, la paz, la seguridad y los derechos humanos se refuerzan mutuamente.

Esta decisión se enmarca dentro de una política de promoción, protección y respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que la República Argentina ha sostenido desde la recuperación de la democracia en 1983. Durante los últimos 30 años, la Argentina ha puesto de manifiesto su interés y compromiso en esta materia, lo que le ha valido un lugar preeminente en la defensa de causas humanitarias a nivel internacional, con una activa militancia en causas vinculadas a la prevención, cesación y remedios en situaciones de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

En esta ocasión se reiteró el apoyo al principio de la responsabilidad de proteger teniendo en cuenta la responsabilidad primaria de los Estados así como la responsabilidad subsidiaria de la comunidad internacional de actuar, a través de las Naciones Unidas, de manera oportuna y decisiva, lo que incluye tanto las acciones previstas en los pilares I y II del Informe del Secretario General así como la posibilidad de intervenir a través del Consejo de Seguridad, en cada caso concreto, de conformidad con los capítulos VI y VII de la Carta.

En ese sentido, la Argentina consideró que la experiencia muestra que el Consejo de Seguridad ha determinado en diversas oportunidades que las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario son una amenaza a la paz y seguridad internacionales. De ello, infiere que el marco legal vigente prevé la posibilidad de reaccionar de manera oportuna y decisiva para poner fin a esta situación, si el Consejo tiene la voluntad política de hacerlo.

Ello no obstante, la Argentina se mostró renuente a avanzar en la definición de criterios que permitan orientar el proceso de toma de decisiones por parte del Consejo de Seguridad, dado que estimó que, por una parte, la adopción de criterios podría llevar a un debate procesal que podría afectar el proceso de toma de decisiones y, por otro lado, en caso de una eventual parálisis del Consejo, algunos países podrían verse tentados de actuar unilateralmente, utilizando esos criterios de legitimidad para actuar por fuera del sistema.

Considerando que muchos Estados han manifestado profundas reticencias sobre la responsabilidad de proteger, vinculando al principio con la intervención humanitaria, la Argentina juzgó conveniente propiciar esfuerzos orientados a la promoción del concepto en los países en desarrollo, en particular, en aquellos en los que potencialmente pueden tener lugar precarias situaciones de los derechos humanos. Esta posición se basa en el entendimiento de que para hacer efectiva la responsabilidad de proteger es necesario avanzar en el diseño de una estrategia común que cuente con el más amplio consenso de los Miembros de Naciones Unidas.

Con respecto a la estrategia de los tres pilares presentada en el informe del Secretario General, la Argentina manifestó su apoyo a las recomendaciones vinculadas con el pilar I y expresó que tampoco existen

dificultades con relación al pilar II. Con respecto al pilar III, referido a la respuesta oportuna y decisiva, indicó que la Argentina considera de gran utilidad la adopción de medidas por parte del Sistema de Naciones Unidas para hacer efectiva la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad.

Durante 2010 hubo otro diálogo temático para considerar el Informe del Secretario General sobre las dimensiones relativas a la alerta temprana y la evaluación de la responsabilidad de proteger²¹, que concluyó sin la adopción de una resolución. Los puntos de vista de las delegaciones intervinientes se podrían agrupar en tres posiciones: a) la de apoyo al concepto dentro del marco de acción del Consejo de Seguridad (v.g. Reino Unido, Francia, China, Estados Unidos); b) el apoyo al concepto, pero indicando la necesidad de seguir discutiéndolo en el ámbito de la Asamblea General (v.g. Argentina, Brasil, República Checa, Italia); y c) aquellas delegaciones que, si bien no rechazan el concepto abiertamente, indican que de ninguna manera se debe utilizar en detrimento de la soberanía del Estado y del principio de no intervención (v.g. Cuba, Nicaragua, Venezuela, Irán).

En esa ocasión, la posición argentina puso énfasis en tres aspectos esenciales: a) la necesidad el respeto de los derechos humanos; b) la alerta temprana y la evaluación; y c) la continuidad del compromiso internacional, a través de la Asamblea General, en el tema. Señaló que el diálogo político entre los Miembros debía continuar, en particular, sobre cómo implementar la estrategia e indicó que la acción de las Naciones Unidas debe ser complementada por los esfuerzos regionales o subregionales.

Cuando a comienzos de 2011 se planteó la situación en Libia, la República Argentina manifestó “su profunda preocupación por la grave situación”, lamentó “la pérdida de vidas y los actos de violencia acaecidos en los enfrentamientos” e instó a “una pronta solución pacífica, dentro de un diálogo democrático constructivo y de absoluto respeto por los derechos humanos y la voluntad del pueblo libio”²². Asimismo, “profundamente preocupado por las graves violaciones a los derechos humanos en Libia” copatrocinó la convocatoria de una sesión especial del Consejo de Derechos Humanos, realizada por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Navi Pillay,

que tuvo lugar el 25 de febrero de 2011, ocasión en la que se llamó al cese inmediato de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por las autoridades de Libia y a realizar una investigación internacional independiente sobre la violenta represión a las manifestaciones en ese país²³.

Sin embargo, la posición de la República Argentina expresamente excluyó la inclusión de propuestas de medidas basadas en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, condicionándola a la constatación, a través de datos objetivos, serios y concluyentes, de la situación.

Huelga decir que ese condicionamiento tenía como propósito evitar una acción como la que posteriormente se desencadenó a través de la autorización concedida por las Resoluciones 1970 y 1973 del Consejo de Seguridad, sobre la que pesan numerosas críticas. En el caso de Libia, las resoluciones 1970 y 1973 del Consejo de Seguridad, ambas de 2011, representaron la primera instancia en que un caso de responsabilidad de proteger dio lugar a una intervención militar. La adopción de la Resolución 1973 tuvo el apoyo de la Liga Árabe y de la Unión Africana, lo que *ab initio* le confirió a la intervención armada una legitimidad internacional incuestionable²⁴, a pesar de que China y Rusia se abstuvieron. La resolución establecía una zona de prohibición de vuelos y un embargo naval a Libia y autorizaba a los Estados Miembros a adoptar “todas las medidas necesarias ... para proteger a los civiles”, con la excepción de una “fuerza de ocupación extranjera” terrestre.

Sin embargo, la decisión de la OTAN de apoyar a los rebeldes libios a través de la provisión de armas para que estos pudieran luchar contra el Gobierno de Khadafi plantea la cuestión de la legalidad de dicha operación. Una primera pregunta es si armar a los rebeldes libios no representa una violación del embargo de armas impuesto por el propio Consejo de Seguridad de la ONU en la Resolución 1970.

Pero mas allá de ello, surge un cuestionamiento más sistémico vinculado a un principio del derecho internacional que podría resultar quebrantado por el suministro de armas a los rebeldes en Libia: el principio de no intervención. Recordemos que la Corte Internacional de Justicia, en el caso Nicaragua, consideró que si un Estado, con miras a coaccionar a otro Estado apoyaba o ayudaba a bandas armadas que actuaban en ese Estado con el propósito de derrocar a su Gobierno,

eso equivalía a una intervención en sus asuntos internos, cualquiera que fuera el objetivo político del Estado que prestara el apoyo. Por consiguiente, decidió que el apoyo dado por los Estados Unidos a las actividades militares y paramilitares de los contras en Nicaragua, mediante el apoyo financiero, el entrenamiento, el suministro de armas e información y el apoyo logístico, constituía una clara violación al principio de intervención (párrafos 241-242). Por ende, el armamento de los rebeldes en Libia atenta contra ese principio, aun cuando se trate de rebeldes que se rebelan contra un régimen que ha violado normas fundamentales de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Uno podría preguntarse si la Resolución 1973 del Consejo, que autorizaba el uso (limitado) de la fuerza en Libia, justificaba una violación del embargo de armas o el principio de no intervención, como sostuvieron los Estados Unidos y el Reino Unido, entre otros. Esta es una pregunta difícil de responder y probablemente existan diferentes puntos de vista al respecto. Al respecto, habría que analizar si armar a los rebeldes tuvo como fin último la protección efectiva de la población libia o si se trató de una mera excusa para facilitar el derrocamiento del régimen de Khadafi. Creo que Libia representaba un caso genuino de responsabilidad de proteger y que una respuesta “oportuna y decisiva” era necesaria. Sin embargo, la actuación “ultra vires” de la OTAN condujo a minar el concepto de responsabilidad de proteger, más que propender a su deseada consolidación.

Durante el encuentro organizado por el Gobierno de México entre el representante especial del Secretario General para la Responsabilidad de Proteger, Edward Luck, y los países latinoamericanos “amigos de la Responsabilidad de Proteger”, para considerar el tercer informe del Secretario General sobre la materia²⁵, el 7 de julio de 2011, respaldó la afirmación de Luck en el sentido de que, al implementar la responsabilidad de proteger, debían respetarse las diferencias culturales e institucionales de cada región. En ese sentido, la Delegada argentina recordó la evolución histórica del contexto latinoamericano, en el cual las situaciones de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos fueron enfrentadas antes de que surgiera el concepto Responsabilidad de Proteger y resaltó el hecho de que América Latina ha asignado un valor importante al principio de “no intervención”.

Muchas de las delegaciones presentes, entre ellas la argentina, coincidieron en señalar que el principio de Responsabilidad de Proteger no implica el surgimiento de una nueva norma, sino que resume obligaciones ya existentes respecto a la obligación de los Estados de proteger a su población a la luz de las normas universales y regionales de protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Por ello, ratificaron la importancia de los Pilares I y II y reafirmaron la noción de que el Pilar III, esto es la acción decisiva y oportuna a través del Consejo de Seguridad, debe proceder como “ultima ratio” en casos de violaciones graves y masivas de los derechos humanos que puedan ser caracterizadas como alguno de los cuatro crímenes de la Responsabilidad de Proteger. Asimismo hubo coincidencia generalizada en manifestar las preocupaciones relativas a evitar la selectividad y el “cambio de régimen” como objetivos velados.

Asimismo, se señaló la importancia del rol de los organismos o mecanismos regionales para la Responsabilidad de Proteger y la aplicación de las obligaciones que ésta resume, a la luz de los mecanismos específicos adoptados en el marco de la OEA y en otras organizaciones subregionales para la prevención de conflictos, la mediación y la promoción y defensa del sistema democrático. Se mencionó, en este contexto, las “cláusulas democráticas” adoptadas a nivel de la OEA, Mercosur, Unasur, etc., y el rol precursor del sistema interamericano bajo la OEA en la promoción y protección de los derechos humanos y la lucha contra la impunidad. Si bien las experiencias de lucha contra la impunidad en casos de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos no han sido una iniciativa regional, las “lecciones aprendidas” podrían servir de base para creación de capacidades regionales.

El 12 de julio de 2011 tuvo lugar el tercer Diálogo Temático sobre la responsabilidad de proteger en el marco de la Asamblea General de las Naciones. Ese diálogo sirvió para varios propósitos. En primer lugar, para confirmar que la responsabilidad de proteger es un principio evolutivo, sobre el cual las contribuciones de los Estados Miembros son a la vez necesarias y valoradas. Asimismo, representó una oportunidad para que los Estados intercambiaran sobre las lecciones aprendidas y mejores prácticas. Por otra parte, la naturaleza interactiva del diálogo sirvió para clarificar y profundizar la comprensión colectiva de las dimensiones regionales y subregionales de la estrategia general de

las Naciones Unidas. La República Argentina no intervino en esta oportunidad.

En el debate abierto sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, celebrado el 9 de noviembre de 2011, Brasil hizo una declaración en la que afirmaba que la comunidad internacional, al ejercitar su responsabilidad de proteger, debe demostrar un alto nivel de responsabilidad al facilitar la protección. De esta manera, Brasil introdujo el concepto de “Responsabilidad al proteger” (*Responsibility while protecting*)²⁶, que es analizado en otros trabajos de esta Revista²⁷. Posteriormente, el 21 de febrero de 2012, tuvo lugar la reunión convocada por Brasil y presidida por su Ministro de Relaciones Exteriores y por el Representante Especial del Secretario General para la Responsabilidad de Proteger para abordar el tratamiento del documento presentado por Brasil. A continuación, tuvo lugar un debate marcado por la alta asistencia de Representantes Permanentes.

En esta ocasión, la República Argentina manifestó su apoyo a la iniciativa brasileña, destacando que representa un aporte “sustantivo” y “superador” del principio de la responsabilidad de proteger. La Argentina considera que esta propuesta “plasma acertadamente nuestra propia visión” y “representa una oportunidad para desarrollar progresivamente un aspecto sustantivo de la responsabilidad de proteger”, ya que “resulta imperativo reforzar en el terreno las estrategias de protección con reglas claras y previsibles ya que es inadmisibles que la protección que pretenda brindar la comunidad internacional pueda resultar en daños para esa misma población civil inocente que se busca proteger”.

Al señalar que el accionar del Consejo de Seguridad se había basado en un criterio “caso por caso”, la Argentina puso de manifiesto la necesidad de contar con reglas claras que respondan a la esencia del objetivo de protección y eviten que el concepto sea manipulado y tergiversado para instrumentar cambios de régimen.

El debate llevado a cabo en las Naciones Unidas permitió observar, entre quienes apoyan el principio de la responsabilidad de proteger, dos sectores: una mayoría que, si bien tiene dudas metodológicas respecto a la implementación del principio, están dispuestos al diálogo constructivo con el fin de lograr una aceptación generalizada de la responsabilidad de proteger, que le brinde una base más sólida; y, por

otra parte, una minoría de países poderosos que concibe al documento de Brasil como un instrumento de crítica a la acción del Consejo de Seguridad (v.g. Francia, Reino Unido, Alemania y algunos otros Estados Miembros de la UE).

Conclusiones

Un análisis de las posiciones de los Estados muestra que si bien un gran número de Gobiernos ha aceptado el concepto de responsabilidad de proteger, muchos de ellos siguen siendo renuentes a legalizar el uso de la fuerza armada de manera unilateral bajo pretextos humanitarios, en particular a la luz de los abusos que se han hecho en el pasado. En ese sentido, la mayoría de los Estados no se siente proclive a abrir la norma del Art. 2.4 de la Carta de Naciones Unidas a la excepción de la intervención humanitaria²⁸. La motivación esencial detrás de esta posición se centra básicamente en presunciones de oportunismo estatal de quienes utilizan estos argumentos para utilizar la fuerza armada como el poder del derecho y en una intuida legitimidad para regular el comportamiento de los Estados en el plano internacional²⁹.

Las mesas redondas regionales convocadas por la ICISS, así como las consultas posteriores al Informe con las ONGs y los Gobiernos, coordinadas por Canadá y algunas organizaciones de la sociedad civil, pusieron de relieve en todos los casos una hostilidad generalizada a la intervención humanitaria y un amplio consenso en contra de la idea de un alegado “derecho de intervención”, sobre todo cuando ese derecho se asociaba con el unilateralismo³⁰.

Pero este profundo escepticismo hacia la intervención no necesariamente se traduce en un rechazo del propósito subyacente a la responsabilidad de proteger: la prevención del genocidio y las atrocidades en masa y la protección de las poblaciones vulnerables. La adopción de un lenguaje centrado en los derechos de las poblaciones en peligro en lugar de un alegado derecho de intervención contribuyó a que un amplio grupo de Estados y actores de la sociedad civil manifestaran su disposición a reconocer que la soberanía conlleva responsabilidades y que la intervención internacional puede ser legítima en determinadas circunstancias. Sin embargo, el enfoque de la Comisión sobre la intervención unilateral y

su aparente apertura a acciones no autorizadas por el Consejo de Seguridad puso en evidencia las escasas probabilidades de que el concepto de responsabilidad de proteger fuera aceptado sin una revisión importante.

La posición ecléctica, que agrupa a Estados como Brasil y Argentina, si bien mantiene una posición de firme aserción en lo que se refiere a la promoción y protección de los derechos humanos, no se traduce en una aceptación plena del principio de la responsabilidad de proteger. Sin embargo, parece ir abriéndose camino la posición que recepta este principio, sin dejar de considerar que el mismo necesita una mayor elaboración, particularmente en lo que se refiere al tercer pilar: la responsabilidad de reaccionar de manera oportuna y decisiva y el eventual uso de la fuerza.

Este cambio de percepción y postura de la República Argentina se inscribe en su propia experiencia en materia de derechos humanos, que le otorga un liderazgo particular en esta materia, conecta su política exterior con los principales desarrollos progresivos en el derecho internacional de los derechos humanos y consolida al país como referente en los debates fundamentales de la comunidad internacional como la prevención del genocidio y otros crímenes de lesa humanidad, y la responsabilidad de proteger, así como los desarrollos jurídicos en materia de desaparición forzada de personas, el derecho a la verdad o el uso de la genética forense vinculada a los derechos humanos.

En ese sentido, la República Argentina ostenta una rica experiencia política y jurídica para transmitir y, por otra parte, ha señalado una voluntad de cooperación para contribuir con desarrollos en materia de derechos humanos en otros países, de manera no intrusiva y respetando el contexto histórico y la idiosincrasia política de cada país o región. Esto es particularmente relevante tomando en consideración que la responsabilidad de proteger es un principio universal, pero que su implementación debe respetar las diferencias culturales e institucionales de cada región.

La Argentina ha manifestado su voluntad de seguir contribuyendo a la búsqueda de respuestas a las crisis humanitarias y ha manifestado su clara preferencia hacia la utilización de los mecanismos de seguridad colectiva previstos en la Carta de las Naciones Unidas y su renuencia a aceptar que la responsabilidad de proteger sea ejercida de modo uni-

lateral por un Estado, un coalición de Estados o un organismo regional sin contar con una autorización expresa del Consejo de Seguridad para ello. Asimismo, la República Argentina ha puesto de manifiesto que el Consejo ya cuenta con el marco jurídico y las herramientas para poner en marcha esa responsabilidad de reaccionar frente a violaciones graves, masivas y sistemáticas de los derechos humanos y del derecho humanitario; y que se requiere la voluntad de sus miembros y, en particular, del P5 para poder ejercer de modo eficaz y legítimo esa responsabilidad subsidiaria que recae sobre la comunidad internacional en su conjunto.

NOTAS

1. En otro trabajo nos hemos referido a la diversidad de opiniones y posiciones que existe en América Latina en torno a la responsabilidad de proteger, por lo que nos remitimos al mismo en aras a la brevedad. Véase Arredondo, Ricardo (2011). *La Responsabilidad de proteger en América Latina: su aplicabilidad y desafíos*; en Arredondo, Ricardo (et. al), en *Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y el Caribe. El rol de la sociedad civil*. Documentos CRIES, N° 16, Buenos Aires, febrero de 2011, p. 7-22.
2. Podestá Costa, Luis Alberto. *Derecho Internacional Público*. Buenos Aires: Editorial TEA, 1961, Tomo I, p. 972 73.
3. Caminos, Hugo. “*La intervención humanitaria...*”, p. 26.
4. México, 27 y 28 de octubre de 2003.
5. Como se mencionara previamente, en adición a los principios sobre promoción y protección de los derechos humanos consagrados en los Arts. 1.3, 55 y 56 de la Carta, el principio de no intervención ha sido reafirmado en numerosas ocasiones por la Asamblea General de las Naciones Unidas, principalmente en la Resol. 2131 (XX) “*Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía*” (21 de diciembre de 1965) y en la Resol. 2625 (XXV) “*Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*” (24 octubre 1970).

6. Carta de la Organización de los Estados Americanos. Art. 3 (e), disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/carta.html#ch1> (accedido 21-09-09).
7. Comité Jurídico Interamericano. “Recomendaciones e Informes”. *Documentos Oficiales* (1965-1966), Vol. 1. Río de Janeiro: 1970, p.25. y ss.
8. “La participación argentina en los organismos multilaterales: La Organización de Estados Americanos (OEA)”. *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Disponible en <http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/14/14-062.htm> (accedido 21-09-09).
9. Consejo de Seguridad. 3988ª sesión. 24 de marzo de 1999. Doc. S/PV.3988.
10. Consejo de Seguridad. 3989ª sesión. 26 de marzo de 1999. Doc. S/PV.3989.
11. Discurso pronunciado por la Argentina en el debate del Consejo de Seguridad sobre Protección de Civiles. Nueva York, 19 de abril de 2000, disponible en <http://www.un.int/argentina/espanol/discursos/consejo-seg/consejo00.htm#19abril> (accedido 22-09-09).
12. Discurso pronunciado por el Presidente de la República Argentina, Dr. Fernando de la Rúa, con ocasión de la Cumbre del Consejo de Seguridad. Nueva York, el 7 de septiembre de 2000, disponible en <http://www.un.int/argentina/espanol/discursos/miscelaneos/presidentes.htm#septiembre14> (accedido 22-09-09).
13. En respuesta a las sugerencias de los Estados interesados, Canadá introdujo enmiendas al proyecto, incluido su título (“The Responsibility to Protect the vulnerable: The Response of Member States and the UN System”), pero el proyecto de resolución no prosperó.
14. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC). Perspectivas sobre los tópicos contenidos en los términos de referencia del Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambios. *Res Diplomática*, Revista del Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Buenos Aires Año V, N° 7, octubre-noviembre de 2004, p. 77.
15. *Ibíd*em, p. 72.

16. Esta relación ha sido reafirmada recientemente por el Consejo de Seguridad, en su Resolución 1738 (2006), cuyo PO 9 “*Recuerda* que los ataques dirigidos deliberadamente contra civiles y otras personas protegidas y la comisión de violaciones sistemáticas, flagrantes y generalizadas del derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos en situaciones de conflicto armado pueden constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, y *reafirma a este respecto que está dispuesto* a examinar esas situaciones y, cuando sea necesario, adoptar las medidas oportunas”. Consejo de Seguridad. Resolución 1738 (2006). Aprobada en su 5613a sesión. 23 de diciembre de 2006. Doc. S/RES/1738 (2006), disponible en <http://www.un.org/spanish/docs/sc06/scrl06.htm> (accedido 22-09-09).
17. Discurso del representante argentino. Consejo de Seguridad. Protección de civiles en caso de conflictos armados. Disponible <http://www.un.int/argentina/espanol/discursos/consejo-seg/consejo05.htm#diciembre9> (accedido 22-09-09).
18. *Ibidem*.
19. Consejo de Seguridad. 5577^a sesión. Protección de civiles en caso de conflictos armados. Nueva York, 4 de diciembre de 2006. Palabras de Gustavo Ainchil. Doc. S/PV.5577 (Resumption1).
20. Naciones Unidas. Asamblea General. Diálogo Temático de la Asamblea General sobre Responsabilidad de Proteger. Intervención de la Delegación argentina ante las Naciones Unidas. Nueva York, 27 de julio de 2009. Disponible en <http://www.responsibilitytoprotect.org/Argentina.pdf> (accedido 22-09-09).
21. Informe del Secretario General. “Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger”. Doc. A/64/864, 14 de julio de 2010, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/64/864>.
22. “Situación en Libia: profunda preocupación del gobierno argentino”. Información para la Prensa N° 064/11, 22 de febrero de 2011, disponible en <http://www.mrecic.gov.ar/portal/prensa/comunicado.php?buscar=5045>.
23. “Situación en Libia: Argentina copatrocina la convocatoria a una sesión especial del Consejo de Derechos Humanos”. 23 de febrero de 2011. Información para la Prensa N° 067/11, disponible en <http://www.mrecic.gov.ar/portal/prensa/comunicado.php?buscar=5049>.

24. Garrigues, Juan. “Libia: del precedente positivo a la frustración colectiva”. 37 *Notes Internacionals*, CIDOB. Barcelona, julio de 2011.
25. Informe del Secretario General. “La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger”. Doc. A/65/877-S/2011/393, 28 de junio de 2011, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/65/877> .
26. “Carta de fecha 9 de noviembre de 2011 dirigida al Secretario General por la Representante Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas”. Doc. A/66/551-S/2011/701, 17 de febrero de 2012, disponible en <http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf>.
27. Al respecto, pueden verse los trabajos de Gilberto Rodrigues y Gareth Evans.
28. Schachter, Oscar. “The Right of States to Use Armed Force”. 82 *Michigan Law Review* (1984), p. 1629.
29. Goodman, Ryan. “Humanitarian Intervention and Pretexts for War”. 100 *American Journal of International Law*, 1 (2006), p. 109.
30. Véase World Federalist Movement and International Policy Group. *Civil society perspectives on the responsibility to protect*, Final Report. 30 de abril de 2003, disponible en http://www.responsibilitytoprotect.org/files/Executive_Summary_NGOConsultReport.pdf (accedido 31-08-09).; y Morada, Noel M. “R2P roadmap in southeast Asia: challenges and prospects”, 11 *UNISCI Discussion Papers*, mayo de 2006, disponible en <http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI-11Morada.pdf> (accedido 31-08-09).

RESUMEN

La República Argentina y la Responsabilidad de Proteger: ¿Un atisbo de cambio?

El objetivo de este trabajo consiste en analizar cuál ha sido y es actualmente la posición de la República Argentina ante el principio de la Responsabilidad de Proteger. Sin embargo, cualquier reflexión que se lleve a cabo en ese sentido no puede dejar de considerar el contexto histórico y político que ha signado muchas de las posiciones que los países latinoamericanos han adoptado al implementar sus decisiones de política exterior.

ABSTRACT

**The Argentine Republic and Responsibility to Protect:
¿Signs of Change?**

The purpose of this paper is to analyze Argentina's past and present stance on the Responsibility to Protect principle. However, any discussions on this matter should take into account the historical and political context that has determined many of the stands taken by Latin American countries when implementing their foreign policy decisions.

SUMMARIO

**A República Argentina e a Responsabilidade de Proteger:
Um vislumbre de mudança?**

O objetivo deste trabalho consiste em analisar qual foi e qual é a posição da República Argentina diante do princípio da Responsabilidade de Proteger. Porém, qualquer reflexão que seja feita nesse sentido não pode deixar de considerar o contexto histórico e político que marcou muitas das posições que os países latino-americanos adotaram ao implementar suas decisões de política exterior.



El concepto de la Responsabilidad de Proteger: La perspectiva de la República Bolivariana de Venezuela y otros países en desarrollo

Alfredo Toro Carnevali

Introducción

¿Existe una norma del derecho internacional que autorice el uso de la fuerza por parte de uno o más Estados en el territorio de otro Estado, en aras de poner fin o prevenir una violación grave y de gran escala de los derechos humanos fundamentales sin autorización previa del Estado cuyo territorio ha de ser intervenido? Esta es la pregunta a la cual este artículo busca dar respuesta. En aras de evaluar si dicha norma existe,

o ha existido en el pasado, se presentará un breve bosquejo histórico de la evolución de las normas internacionales que rigen las relaciones entre los Estados. Se dará particular énfasis al reciente desarrollo del concepto de la responsabilidad de proteger y, en ese contexto, se estudiará la opinión que al respecto han emitido países en desarrollo, con particular ahínco en la posición de la República Bolivariana de Venezuela.

Este artículo argumenta que si bien el derecho internacional sobre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario han alcanzado un desarrollo muy significativo en los últimos años, actualmente no existe una norma internacional como la planteada anteriormente. Asimismo busca mostrar que la responsabilidad de proteger es, hoy en día, un concepto, no una política aún. Para algunos representa una aspiración, para otros una fuente de gran preocupación.

Las relaciones entre los Estados: el sistema internacional clásico

Con la firma del Tratado de Westfalia en 1648 van a surgir los Estados modernos. No habría, a partir de ese momento, ningún poder externo superior al príncipe soberano y el reconocimiento del principio de soberanía territorial se convertiría en la base del sistema interestatal de relaciones exteriores entre las naciones europeas.¹

A la par va a surgir una nueva doctrina legal que aceptará el derecho de un Estado de ir a la guerra cuando lo desee. Los Estados pasaban a tener *compétence de guerre*, el derecho a la guerra. Tan sólo era necesario declarar la guerra. Ante la ausencia de un órgano encargado de velar por la paz y la seguridad internacional, se consideraba que los Estados tenían el derecho de ayudarse a sí mismos. Es decir, podían tomar represalias en contra de otros Estados si lo consideraban apropiado. Ello incluía el derecho de interferir coercitivamente en los asuntos internos de otro Estado.²

Durante el siglo XIX los Estados europeos van a intervenir en los asuntos internos de otros Estados aduciendo —en varias ocasiones— el derecho de prevenir el maltrato de sus habitantes.³ Los motivos

reales de dichas intervenciones son objeto de debate, pero no habiendo reglas que prohibiesen el derecho a la guerra, dichas acciones no pueden considerarse precedentes de una norma internacional sobre la intervención humanitaria

Durante el período de la entre-guerra se hacen algunos intentos por limitar el uso de la fuerza, por ejemplo, se crea el Pacto Kellog-Briand, bajo el cual los signatarios renunciaban a la guerra como un instrumento para promover sus intereses nacionales. El Tratado eliminaba el uso de la guerra completamente. A pesar de que se considera que el Tratado alteró la manera en que los jefes de Estado se referían públicamente a la guerra, obviamente no fue un instrumento efectivo para la prevención real de la guerra como tal.⁴

La Carta de las Naciones Unidas, la igualdad soberana de las naciones y el principio de no intervención

De acuerdo con el Profesor Simon Chesterman, con el surgimiento de la Carta de las Naciones Unidas, la guerra deja de ser aceptada como un instrumento legítimo para consumir intereses nacionales. Se va a privilegiar la paz; enfatizando la prohibición de la fuerza en el Artículo 2(4) de la Carta.⁵

El Artículo 2 (4) establece que el uso de la fuerza más allá de las fronteras de un Estado está prohibido. Existen sólo dos excepciones a este Artículo. Primero, el Consejo de Seguridad puede, bajo el Artículo 42 del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, autorizar el uso de la fuerza. Segundo, los Estados tienen, de acuerdo al Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho a la legítima defensa de su soberanía a través del uso de la fuerza. Ningún Tratado de derecho internacional puede autorizar el uso de la fuerza unilateral o colectiva salvo que haya sido autorizado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, cualesquiera sea el motivo.

Con la Carta de las Naciones Unidas adquirirá prioridad la teoría de la restricción del uso de la fuerza. Esta teoría propone lo siguiente: a) el objetivo fundamental del sistema de las Naciones Unidas es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional; b) excepto en

casos evidentes de defensa propia, las Naciones Unidas tiene el monopolio legítimo del uso de la fuerza; c) si se le permitiese a los Estados usar la fuerza para cualquier propósito diferente a la defensa propia o colectiva, simplemente se les estaría dando una excusa más para la intervención geopolítica.⁶

Esta nueva teoría va a surgir como consecuencia de los horrores de la Segunda Guerra Mundial. Con base a su experiencia, los delegados encargados de redactar la Carta de las Naciones Unidas en la Conferencia de San Francisco estaban convencidos que la fuerza era simplemente demasiado destructiva para ser considerada un medio aceptable de avanzar ciertas políticas. La fuerza no podía utilizarse para obtener territorio, para cambiar el gobierno de otro Estado —sin importar cuán malo fuera— o siquiera para corregir un agravio pasado.⁷

Lo que estaba en la mente de los delegados de la Conferencia de San Francisco era la necesidad de crear un instrumento donde las grandes potencias pudieran actuar de manera colectiva para atender las amenazas a la paz y la seguridad internacionales.⁸

La Carta de las Naciones Unidas va a preservar y promover la independencia y la integridad de los Estados. Se considera que la meta de la Carta: la paz y la seguridad internacionales, se refería principalmente a la protección de los Estados que constituían la Organización, de la invasión y la interferencia, y a la consagración de la igualdad soberana de los Estados en las relaciones internacionales.⁹

El principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados será reafirmado subsiguientemente en una serie de Tratados internacionales, a saber: La Resolución 95 (1946) sobre los Principios de Núremberg; la Declaración de la Inadmisibilidad de la Intervención, 1965; la Declaración de los Principios del Derecho Internacional Concerniente a las Relaciones Amistosas y de Cooperación entre los Estados, 1970; y la Declaración para el Mejoramiento de la Efectividad de los Principios de Abstención del Uso de la Fuerza en las Relaciones Internacionales, 1987.

Para Hedley Bull, el derecho de un Estado a la soberanía o a la independencia no va a ser considerado un derecho natural, análogo a los derechos de los individuos en el Estado de la naturaleza de Locke: se

trata de un derecho real en la medida en que es reconocido por otros Estados. De manera tal que la soberanía de los Estados, lejos de ser algo contrario al orden internacional, va a ser el cimiento del edificio.¹⁰

Los Derechos Humanos y la noción de intervención humanitaria en el Siglo XX

De acuerdo a Simon Chesterman, los delegados de San Francisco van a relegar la protección de los derechos humanos a un segundo plano, colocándolos en los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas.¹¹

Thomas Frank por su parte relata que en 1945, en la Conferencia de San Francisco, una propuesta de enmienda francesa al borrador de la Carta de las Naciones Unidas que hubiese autorizado a los Estados a intervenir en otras naciones, incluso sin autorización del Consejo de Seguridad, cuando una “violación clara de las libertades esenciales y de los derechos humanos constituyera una amenaza a la paz”, fue rechazada como una excepción muy amplia y vaga al Artículo 2(4) y al principio de no intervención.¹²

Si bien los derechos humanos no figuran prominentemente en la Carta de las Naciones Unidas, es evidente que en el marco de la Organización también se ha creado un amplio cuerpo legislativo sobre los derechos humanos. A saber: La Declaración de los Derechos Humanos; el Convenio Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Convenio de Derechos Civiles y Políticos; el Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; el Convenio sobre la Prevención y el Castigo del Genocidio; el Convenio de los Derechos Políticos de la Mujer, y la Declaración de Otorgación de Independencia a los Países Coloniales y sus Pueblos.

También deben destacarse los logros alcanzados en materia de derecho internacional humanitario. En este sentido resaltan los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977, así como la Convención de 1972 sobre Armas Bacteriológicas; la Convención de 1980 sobre ciertas Armas Convencionales y sus cinco Protocolos, la Convención de 1993 sobre Armas Químicas; el Tratado de Ottawa

de 1997 sobre las Minas Antipersonales; y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.

No obstante, es importante aclarar que ninguno de estos instrumentos contempla el uso de la fuerza colectiva, mucho menos unilateral, en el marco de su aplicación o implementación. Ello sugiere que nunca existió la intención de aplicarlos por la fuerza.¹³

Durante los años noventa se van a crear los tribunales penales internacionales de Ruanda y la ex-Yugoslavia y se va a establecer la Corte Penal Internacional. La Corte va a ser el primer organismo judicial internacional de carácter permanente encargado de perseguir y condenar los más graves crímenes, cometidos por individuos, en contra del Derecho Internacional.

Es indudable que desde 1945 se ha venido desarrollando un importante cuerpo legal sobre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Hoy en día puede decirse que existe un sistema rudimentario para monitorear el cumplimiento de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario que contempla informar, investigar, debatir y, en casos extremos, la imposición de sanciones y enjuiciamientos penales internacionales.

No existe, sin embargo, una ley de Tratado o un derecho consuetudinario de intervención humanitaria y la Carta de las Naciones Unidas y las decisiones y recomendaciones de las Naciones Unidas, de ninguna manera autorizan la intervención humanitaria unilateral o colectiva, sin la autorización del Consejo de Seguridad, actuando bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.¹⁴

La noción de intervención humanitaria post 1945

No existe una definición legal de la intervención humanitaria, sin embargo, en términos generales puede decirse que consiste en la amenaza o uso de la fuerza por parte de uno o más Estados, sea o no en el marco de una organización internacional, en el territorio de otro Estado, en aras de poner fin o prevenir una violación grave y de

gran escala de los derechos humanos fundamentales, en particular, el derecho a la vida, independientemente de su nacionalidad; sin autorización previa del Consejo de Seguridad o del Estado cuyo territorio ha de ser intervenido.¹⁵

Así como no existe una definición legal de la intervención humanitaria, tampoco existe un conjunto de criterios legalmente aceptados sobre cómo o cuándo aplicarla. No obstante, en términos generales podemos hablar de al menos de cuatro criterios fundamentales.

Primero, los abusos de los derechos humanos deben ser severos e inmediatos; segundo, el Consejo de Seguridad debe estar incapacitado y no puede haber prohibido la intervención, tercero, la parte interventora debe actuar con desinterés o relativo desinterés, y cuarto la escala, duración e intensidad de la intervención debe ser el mínimo necesario para la protección humana.

Durante la segunda mitad del Siglo XX se producen una serie de intervenciones que, según algunos juristas, pudieran representar ejemplos de intervenciones humanitarias. Se trata de las intervenciones de los Estados Unidos en la República Dominicana, 1965, Grenada, 1983, y Panamá, 1989-90, las intervenciones de Bélgica en el Congo (Leopoldville), 1960, y de los Estados Unidos y Bélgica en el Congo (Stanleyville), 1964. También figuran la Intervención israelí en Uganda, 1976, y la intervención belga y francesa en Zaire, en 1978. Finalmente, están los casos de la Intervención de India en Pakistán Oriental/Bangladesh, 1971, la intervención de Tanzania en Uganda, 1978-9 y la intervención de Vietnam en Kampuchea (Camboya), 1978-9.

De acuerdo a Simon Chesterman las intervenciones de Estados Unidos en República Dominicana, Grenada y Panamá suscitan demasiadas dudas. Agrega que todas las intervenciones en el Congo y en Zaire fueron, en el mejor de los casos, intervenciones para proteger a ciudadanos nacionales en el exterior, en el peor de los casos, aventuras post-coloniales para asegurar el acceso a recursos naturales. Finalmente considera que en los tres casos restantes: Pakistán Oriental, 1971, Uganda, 1978-9, y Kampuchea, 1978-79, no se invocaron razones humanitarias para justificar el uso de la fuerza militar.¹⁶

La percepción de que ninguno de los casos anteriores constituye un caso de intervención humanitaria es sustentada por un número amplio de académicos y Estados.

Michael Walzer considera que es difícil hallar un ejemplo claro de intervención humanitaria, de hecho, señala que él nunca ha encontrado un caso, tan sólo intervenciones con motivos mixtos.¹⁷

Para Byers y Chesterman, por su parte, los hechos revelan que la segunda mitad del siglo XX no ha sido una era de intervenciones por razones humanitarias. Las pocas intervenciones que pudieran haber sido consideradas humanitarias fueron justificadas bajo el derecho a la defensa de la soberanía, hablamos de los casos de las intervenciones en Bangladesh (Pakistán Oriental), Camboya y Uganda.¹⁸

De acuerdo a Michael Akehurst, el concepto de intervención humanitaria ha sido invocado pocas veces desde 1945, y en cada ocasión la intervención humanitaria ha sido condenada como ilegal por otros Estados.¹⁹

Anthony Clark Arend y Robert Beck, tras realizar un estudio legal de la práctica de los Estados desde el período de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas hasta el año 1992, han concluido que:

a) Si bien los Estados han violado los derechos humanos, en algunos casos de manera masiva, no hay ningún caso genuino de intervención humanitaria desde 1945; b) Si bien a veces han citado motivos humanitarios, ningún Estado ha manifestado expresamente una razón humanitaria para el uso de la fuerza; no ha habido casos no ambiguos del uso de la fuerza de un Estado por razones puramente humanitarias; c) La mayoría de los Estados observadores han condenado las intervenciones por motivos mayoritariamente humanitarios; d) La mayoría de los académicos hoy en día rechazan el derecho a la intervención humanitaria.²⁰

Asimismo, Arend y Beck alegan que desde la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas, el número de Estados que han censurado las intervenciones o cuestionado su legalidad ha sido substancial, de hecho, mucho mayor que el número de países que las ha apoyado, y la mayoría de los académicos y Estados aceptan —hoy en día— la teoría

de restricción del uso de la fuerza que sugiere que la intervención humanitaria, así como la intervención para proteger a nacionales, no es permitida.²¹

De manera tal que para finales de los años 90, la gran mayoría de los Estados y de los académicos consideraban que, desde el surgimiento de la Carta de las Naciones Unidas, no se había producido un caso genuino de intervención humanitaria que pudiera sentar los cimientos para una norma internacional de intervención por razones humanitarias. Sin embargo, la intervención de la OTAN en la República de la Federación Yugoslava en octubre de 1999 va a reabrir el debate.

La intervención de la OTAN en la República de la Federación Yugoslava: El caso de Kosovo

El 31 de marzo de 1998, el Consejo de Seguridad adopta la Resolución 1160, exigiendo un fin a la violencia entre serbios y kosovares albaneses, bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. China y Rusia se abstienen.²²

Rusia alega que los recientes eventos en Kosovo son un asunto interno de la República de la Federación Yugoslava. China, por su parte, señala que intervenir en asuntos étnicos dentro de un Estado, sin una solicitud del país afectado, sentaba un mal precedente que podría tener consecuencias negativas. Ningún país apoya las demandas de secesión de los kosovares albaneses.²³

El 23 de septiembre de 1999, el Consejo de Seguridad adopta la resolución 1199, con 14 votos a favor y una abstención (China), determinando que el deterioro de la situación en Kosovo representaba una amenaza para la paz y la seguridad internacional. Es importante destacar, no obstante, que la resolución no autoriza el uso de la fuerza.

Dos días después, preocupada por la posibilidad de que se produzca una intervención de la República Federativa de Yugoslavia al margen del Consejo de Seguridad, Rusia emite un comunicado a través de sus embajadas alrededor del mundo señalando que: “el uso de la fuerza en contra de un Estado soberano sin la sanción explícita del Consejo

de Seguridad de las Naciones Unidas sería una abierta violación de la Carta de las Naciones Unidas, socavando el sistema de relaciones internacionales existente”.²⁴

El 13 de octubre de 1999, la OTAN decide actuar sin un mandato explícito del Consejo de Seguridad y da la orden de activación para los bombardeos aéreos. Esta intervención va a ser objeto de una gran controversia internacional y va a revivir el debate sobre la intervención humanitaria.

Thomas Franck argumenta que la acción de la OTAN fue técnicamente ilegal, pero que en las circunstancias, tales como fueron comprendidas por la mayoría de los miembros de las Naciones Unidas, el acto ilegal produjo un resultado acorde con el sentido de la ley –por ejemplo, más legítimo- y más moral de lo que hubiese significado no haber tomado ninguna acción en absoluto.²⁵

Nico Schrijver por su parte, señala que en el caso de Kosovo uno podría argumentar que no todas las avenidas de una solución diplomática habían sido completamente agotadas, pero, no obstante, era evidente que una catástrofe humanitaria amenazaba con desarrollarse, al tiempo que el Consejo de Seguridad parecía incapacitado para ir más allá de la imposición de un embargo de armas a la República Federativa de Yugoslavia.

Schrijver insiste que si bien puede hablarse de que existía una causa justa, los criterios de proporcionalidad, efectividad y seguimiento del derecho humanitario internacional no se cumplieron. La política de cero riesgo de la OTAN impidió que el derecho internacional humanitario fuese respetado plenamente, lo cual resultó en muchos muertos civiles en el terreno. Por lo tanto, dice Schrijver la acción de la OTAN no puede ser considerada como una intervención humanitaria.²⁶

Nicholas Wheeler, argumenta que para impedir la limpieza étnica en Kosovo era necesario, no sólo el poder aéreo, sino también comprometer tropas en el terreno. Este autor alega que la OTAN se enfocó en el bombardeo de instalaciones de la República Federativa de Yugoslavia, tales como puentes, industrias, refinerías de petróleo, depósitos de gasolina, y edificios políticos, y que las bombas cayeron sobre áreas civiles matando cientos de civiles, incluyendo el bombardeo de la embajada china.²⁷

Para Adam Roberts, el propósito de la campaña de la OTAN fue herir a Serbia, su población y su gobierno, no proteger a los kosovares.²⁸

Simon Chesterman llama la atención a los argumentos planteados por Tony Blair para justificar la acción en Kosovo. Para Blair el mundo se enfrentaba a un dilema moral entre hacer algo o no hacer nada a la luz de las violaciones de los derechos humanos que se estaban produciendo. Chesterman se pregunta, sin embargo, si las acciones de la OTAN, los bombardeos desde 15000 pies de altitud, utilizando B-52s, bombas de racimo y de uranio empobrecido, era realmente mejor que nada.²⁹

Revive el debate sobre la intervención humanitaria

La controversia en torno al bombardeo de la República Federativa de Yugoslavia por parte de la OTAN para proteger a la población kosovar va a revivir el debate sobre la existencia de una norma internacional para la intervención humanitaria. Muchos aprovecharán las circunstancias para promover una nueva norma internacional de intervención humanitaria, otros se opondrán.

En un artículo titulado “Dos Conceptos de Soberanía”, el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, va a plantear una discusión en torno a la definición de la soberanía del Estado y su rol en la protección de los derechos humanos. Para Annan, el Estado, tal como se entiende hoy en día, es un instrumento al servicio de sus pueblos y “su objetivo es proteger a los seres humanos individuales, no a aquellos que los abusan.”³⁰ Annan va a argumentar que existe una norma internacional emergente a favor de la intervención para proteger civiles de violaciones graves de los derechos humanos”.³¹

La mayoría de los países en desarrollo, sin embargo, va a asumir una posición diferente a la del Secretario General de la ONU. Los 113 ministros de relaciones exteriores y jefes de delegación del Movimiento de los Países no Alineados (MNOAL) reunidos en Nueva York, el 23 de septiembre de 1999, van a declarar: “Nosotros rechazamos el llamado ‘derecho de intervención humanitaria’ el cual no tiene ninguna base legal en la Carta de las Naciones Unidas o en los principios generales del derecho internacional”. La misma frase va a ser incluida en el

Documento Final de la Cumbre del G77 (133 países) reunidos en la Habana en abril de 2000.³²

Kofi Annan va a recoger muchas de las críticas formuladas por los países en desarrollo en su informe: “Nosotros los Pueblos: la función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI”. Primero, va a reconocer la preocupación de que el concepto de intervención humanitaria pudiera llegar a encubrir la injerencia extranjera en los asuntos internos de Estados soberanos. Segundo, va a reconocer el temor de que movimientos de secesión pudieran provocar de manera deliberada a los gobiernos para que estos incurrieran en violaciones de los derechos humanos y se pudiera así justificar intervenciones extranjeras. Tercero, reconoce la preocupación de que los Estados débiles tienen muchas más posibilidades de ser objeto de una intervención que los Estados fuertes.³³

A la par de reconocer las preocupaciones de los Estados en desarrollo, Kofi Annan va a preguntar: “Si la intervención es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda, Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden los principios de nuestra humanidad común?”³⁴

La Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía Estatal (ICISS) y el concepto de la responsabilidad de proteger

El Gobierno de Canadá va dar respuesta a los planteamientos del Secretario General a través de la creación de la Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía Estatal (ICISS, por sus siglas en inglés). Esta Comisión se va a encargar de desarrollar una nueva concepción jurídica que permita justificar la intervención en los asuntos internos de otros Estados por razones humanitarias.

Para lograr su objetivo, la Comisión organiza 11 mesas redondas alrededor del mundo, además de realizar consultas nacionales con académicos y miembros de la sociedad civil. Según Alex Bellamy, en las mesas redondas regionales de la Comisión pudo observarse la hostilidad generalizada en contra de la ‘intervención humanitaria’ y un amplio

consenso en contra de la idea del llamado ‘derecho a la intervención’, especialmente cuando dicho derecho estaba asociado al unilateralismo.³⁵ De allí que la Comisión se haya visto en la necesidad de plantear el tema de la intervención humanitaria desde otra perspectiva.

Gareth Evans, ex ministro de relaciones exteriores de Australia y co-presidente de la Comisión, afirma que la ICISS le dio la vuelta al “derecho de intervenir”, pasando del énfasis en la noción de ‘intervención’ al de ‘protección’. De esa manera, alega Evans se planteaba el problema desde la perspectiva de las víctimas y la responsabilidad de prevenir su agravio a través de diversas acciones internacionales: sanciones, juicios penales internacionales y finalmente la fuerza militar. El resultado fue la creación del concepto de la responsabilidad de proteger y de un marco de acción para la comunidad internacional.³⁶

El nuevo concepto de la responsabilidad de proteger va a sugerir que el Estado es, en primera instancia, el responsable de velar porque los derechos humanos de la población sean respetados. Si el Estado no es capaz o no desea proteger a su población de violaciones graves de los derechos humanos, la comunidad internacional adquiere la responsabilidad de asistirlo. Inicialmente, la asistencia está dirigida a crear la capacidad institucional necesaria para hacer frente a los problemas existentes. Esto implicaría la creación de mecanismos de alerta temprana, la mediación de conflictos entre partidos políticos y el fortalecimiento del sector de seguridad, entre otras acciones.³⁷

Pero si, aún así, el Estado es incapaz de proteger a sus ciudadanos de las amenazas a su seguridad o no desea hacerlo, entonces la comunidad internacional tiene la responsabilidad de intervenir, en primera instancia de manera diplomática, luego de modo más coercitivo, y finalmente, con fuerza militar.³⁸

La Comisión Internacional recomienda que el uso de la fuerza sea autorizado por el Consejo de Seguridad y sugiere que se elimine el derecho a veto cuando se trate de cuestiones humanitarias, pero agrega que, si éste órgano no responde oportuna y asertivamente para poner fin a las violaciones masivas de los derechos humanos, un grupo de países actuando de manera colectiva, y en última instancia un solo Estado actuando de manera unilateral, podrá actuar en nombre de la comunidad internacional.³⁹

La Comisión también va a sugerir una serie de criterios con respecto a la intervención militar. Además del requerimiento de que exista una causa justa para la intervención, es decir, una violación masiva de los derechos humanos, la Comisión también establece la necesidad de que el propósito primordial de la intervención sea poner fin al sufrimiento humano. Asimismo plantea que la fuerza militar sea un recurso de última instancia, que los medios sean proporcionales y que los prospectos de éxito sean razonables.⁴⁰

Reacción internacional a las propuestas de la Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía Estatal (ICISS)

Las reacciones iniciales a la propuesta de la ICISS no van a ser auspiciosas.

El Gobierno chino se opone al Informe e insiste que todas las cuestiones sobre el uso de la fuerza deben remitirse al Consejo de Seguridad. Según algunos comentaristas, dos factores influyeron sobre la decisión china. Primero, la Comisión no tomó en cuenta el rechazo contundente de China a la noción de intervención humanitaria, expresada durante las consultas de la mesa redonda del ICISS en Beijing, en junio de 2001. Segundo, la Comisión no incluyó a un miembro chino en la Comisión.⁴¹

Rusia va a señalar que la Organización de Naciones Unidas ya está equipada para lidiar con crisis humanitarias y que el concepto de la responsabilidad de proteger podría poner en riesgo la Carta de las Naciones Unidas. Agrega que los criterios presentados no servirían para crear la voluntad política o el consenso necesario para responder efectivamente a una crisis humanitaria.⁴²

Algunos comentaristas consideran que las conclusiones de la ICISS debían haber sido, supuestamente, el resultado de un amplio diálogo internacional. Sin embargo, a pesar de la composición y los múltiples intentos de ir más allá de las perspectivas pro-intervención y transatlánticas, la ICISS no pudo escapar del discurso internacionalista liberal.⁴³

En el retiro privado anual del Consejo de Seguridad en mayo de 2001, se van a discutir las recomendaciones de la ICISS con los copresidentes de la Comisión. Estados Unidos se muestra poco entusiasta con el concepto de la responsabilidad de proteger, alegando que no podía verse directamente involucrada en asuntos que no estuvieran vinculados a sus intereses nacionales.⁴⁴ Estados Unidos también se rehúsa a ceñirse a los criterios propuestos por la ICISS sobre la base de que restringirían su capacidad de decidir cuándo usar su fuerza y cuando no.⁴⁵

Otros miembros del Consejo de Seguridad también expresaron dudas sobre los criterios y señalaron que no estaban dispuestos a dejar atrás la práctica del Consejo de Seguridad de evaluar las decisiones caso por caso. Con la excepción parcial del Reino Unido, todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ven con escepticismo el Informe presentado por la Comisión Internacional (ICISS).⁴⁶

A pesar de las dificultades para encontrar apoyo entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, los promotores del concepto se proponen llevar el tema a la Asamblea General y lograr que en el marco de la Cumbre Mundial de 2005, se adopte un compromiso para con la responsabilidad de proteger que establezca que, una vez que el umbral de las causas justas haya sido cruzado, se activarán los criterios para la intervención. El gobierno de Canadá, los comisionados de la ICISS, y Kofi Annan, Secretario General de la ONU, entre otros, se abocan a la tarea de lograr un consenso en torno al concepto de la responsabilidad de proteger.

La Guerra de Irak amenaza el incipiente concepto de la responsabilidad de proteger

En marzo de 2003, fuerzas de Estados Unidos y Gran Bretaña invaden Irak. La protección humana se convirtió en la única justificación restante luego de que no se pudieran encontrar armas de destrucción masiva en Irak y no se pudieran establecer vínculos claros con Al Qaeda.⁴⁷

Esta acción no cumple con ninguno de los criterios de la ICISS y va a ser ampliamente considerada como una flagrante violación del Derecho Internacional y de la Carta de las Naciones Unidas.

McFarlane, Thielkin y Weiss consideran que esta manipulación de la razón humanitaria para intervenciones militares que satisfacen los intereses nacionales socavaron seriamente la imparcialidad y neutralidad del concepto de la responsabilidad de proteger”.⁴⁸

Según estos autores, la justificación humanitaria ex post facto del cambio de régimen en Bagdad resaltó el potencial que existía para abusar la noción de la responsabilidad internacional de proteger y socavó el modesto espacio para el consenso alrededor de la legitimidad de la intervención militar con el propósito específico de la protección humana.⁴⁹

Gareth Evans, copresidente de la ICISS, reflexionando sobre el concepto de la responsabilidad de proteger, en el año 2004, va a señalar: “el concepto de una responsabilidad de proteger a los civiles en circunstancias extremas sobrevivió a septiembre 2001 y a la guerra en Afganistán, pero está seriamente amenazado por la guerra en Irak”.⁵⁰

Al rescate de la responsabilidad de proteger, el Informe del “Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio”

Según señala el Secretario General de la ONU, Kofi Annan: “en noviembre de 2003, alarmado ante la falta de acuerdo entre los Estados Miembros acerca del papel que debería desempeñar las Naciones Unidas en materia de seguridad colectiva, o incluso acerca del carácter de las amenazas mas inminentes que debemos afrontar, establecí el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio.”⁵¹

El Secretario General va a hacer suyo el informe presentado por el Grupo de Alto Nivel en diciembre de 2004, bajo el título: “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos.”

El Informe del “Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio”, va a retomar las premisas del Informe de la Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía Estatal (ICISS) y va a plantear que “(...) Está cada vez más aceptado por otra parte que si bien incumbe a los gobiernos soberanos la responsabilidad primordial

de proteger a sus propios ciudadanos de catástrofes de esa índole (humanitarias), cuando no pueden o no quieren hacerlo es la comunidad internacional en general la que debe asumir esa responsabilidad (...)”⁵²

Si bien el Informe del Grupo de Alto Nivel también va a promover el surgimiento de una nueva norma internacional en torno a la responsabilidad colectiva de proteger, la va a circunscribir al ámbito del Consejo de Seguridad.⁵³

El Informe del Grupo de Alto Nivel también va a rescatar los criterios planteados por la ICISS con respecto al uso de la fuerza, a saber, que el propósito primordial de la intervención sea poner fin al sufrimiento humano, que la fuerza militar sea un recurso de última instancia, que los medios sean proporcionales y que los prospectos de éxito sean razonables. Estas directrices, alega el Grupo de Alto Nivel, deben quedar incorporadas en resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad.⁵⁴

A pocos meses de la Cumbre Mundial de 2005, el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, va a hacer un último llamado a los Estados Miembros de la Organización, señalando: “Debemos asumir la responsabilidad de proteger y, cuando sea necesario, debemos actuar en consecuencia.”⁵⁵

Adopción de los párrafos 138 y 139 sobre la responsabilidad de proteger en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005

En el año 2005, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Declaración Final de la Cumbre Mundial, A/60/1. En los párrafos 138 y 139 de la resolución, una mayoría de Estados va a reconocer que:

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 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 el Capítulo 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 su 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 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.*⁵⁶

Siete países se oponen a los párrafos 138 y 139, referentes a la responsabilidad de proteger. Esos países son: Venezuela, Irán, Ecuador, Nicaragua, Cuba, Siria y Sudán.

En el marco de la Cumbre Mundial, el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, refiriéndose al concepto de la responsabilidad de proteger, va a señalar:

*“(...) hay que preguntarse quién nos va a proteger, cómo nos van a proteger... estos son conceptos muy peligrosos que van delineando el imperialismo, que van delineando el intervencionismo y tratan de legalizar el irrespeto a la soberanía de los pueblos.”*⁵⁷

Un día después, el Ministro de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, Alí Rodríguez Araque, hablando ante la Asamblea General, va a denunciar la falta de transparencia en la elaboración del Documento Final de la Cumbre, y va a recalcar los temores de su país con respecto a la potencial manipulación del concepto de la responsabilidad de proteger para fines políticos egoístas.

“¿Quién está en condiciones de “proteger”, de acuerdo con los términos de ese documento?” pregunta el Ministro Rodríguez Araque, “¿Quién está en condiciones de enviar tropas a miles de millas de distancia de sus países? ¿Quiénes cuentan con los recursos financieros, con el armamento y con la logística para llevar adelante acciones para proteger?”⁵⁸

Resultados de la inclusión de los párrafos 138 y 139 en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005

Los resultados de la Declaración Final de la Cumbre Mundial de 2005 son mucho menos ambiciosos de lo que se habían planteado los promotores del concepto de la responsabilidad de proteger. Veámos:

- La cuestión de la intervención sin autorización del Consejo de Seguridad se dejó de lado; sólo el Consejo de Seguridad podría autorizar la intervención;
- Se dejó de lado el umbral de causa justa argumentando que limitaba las acciones del Consejo de Seguridad;
- Se dejaron de lado las limitaciones al veto en caso de crisis humanitarias.
- No se acordó ningún criterio con respecto a la intervención;
- Se reiteró la obligación de todos los Estados de abstenerse del uso de la fuerza en cualquier forma que sea inconsistente con la Carta de las Naciones Unidas, insistiendo que los Estados se ciñan estrictamente a la Carta, reafirmando la autoridad del Consejo de Seguridad para emprender acciones coercitivas y su responsabilidad primaria en la preservación de la paz y la seguridad internacional;

Es importante considerar, no obstante, otras interpretaciones sobre los resultados de la inclusión de los párrafos 138 y 139 en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. Alicia Bannon, por ejemplo, va a argumentar que los párrafos 138 y 139 no aclaran si las Naciones Unidas es el único actor autorizado para ejercer la responsabilidad de proteger o simplemente el preferido.⁵⁹

Alicia Bannon agrega que el acuerdo alcanzado en los párrafos 138 y 139 socava los principios de soberanía y de no-intervención en casos donde se produzcan violaciones atroces de los derechos humanos. En este sentido, Bannon considera que ante la ausencia de una organización que esté dispuesta a impedir otro genocidio como el de Ruanda, los Estados, actuando de manera colectiva o unilateral, podrían llenar el vacío legal creado por la inacción de la ONU.⁶⁰

Otros autores, no obstante, van a apreciar de manera muy diferente el acuerdo alcanzado alrededor de los párrafos 138 y 139. Michael Byers, por ejemplo, va a argumentar que la Cumbre Mundial diluyó el concepto de la responsabilidad de proteger hasta tal punto que, en la práctica, no podía ofrecer protección a las poblaciones amenazadas y podría incluso limitar la capacidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de responder de manera asertiva ante una atrocidad humanitaria.⁶¹

Gareth Evans, copresidente de la Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía Estatal (ICISS), va a reflexionar sobre los logros del Documento Final de la Cumbre Mundial. Evans considera que el acuerdo alcanzado en la Cumbre Mundial deja por fuera los criterios sobre cuando intervenir, no establece un código de conducta sobre el uso del veto, y no deja espacio para el uso de medidas coercitivas fuera del Consejo de Seguridad.⁶²

Evans considera que “(...) no deberíamos, sin embargo, sucumbir a la postura de que el principio de responsabilidad de proteger que surgió de la Cumbre Mundial de 2005 es demasiado débil o insubstancial como para contribuir a la práctica de intervenciones no-consensuadas con propósitos humanitarios.”⁶³

Más allá de las múltiples y posibles interpretaciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial, una lectura

cuidadosa pareciera sugerir que tan sólo el Consejo de Seguridad, actuando de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, podrá actuar para prevenir genocidios, crímenes de guerra o de lesa humanidad y limpiezas étnicas.

Para ello, será necesario que el Consejo de Seguridad determine de antemano, de acuerdo con el Artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas, que existe una amenaza a la paz y la seguridad internacional.

La posición de los Estados después de la adopción de los párrafos 138 y 139 sobre la responsabilidad de proteger

En el marco del debate abierto sobre la protección de civiles celebrado en el Consejo de Seguridad en noviembre de 2005, Rusia y China, seguidos de Brasil, Filipinas y Argelia, van a recordar al Consejo de Seguridad que el Documento Final de 2005 le había dado a la Asamblea General un mandato para seguir la discusión sobre la responsabilidad de proteger.

Argelia va a señalar que no existe “unanimidad dentro de la comunidad internacional” con respecto al concepto de la responsabilidad de proteger y que sus “parámetros aún deben ser rigurosamente definidos”.⁶⁴

China, por su parte, va a hacer un llamado a los miembros del Consejo de Seguridad a evitar intentos de “expandir, interpretar voluntariosamente o incluso abusar” el concepto de la responsabilidad de proteger.⁶⁵

El 28 de abril de 2006, el Consejo de Seguridad adopta la resolución 1674. En su párrafo operativo 4, “reafirma las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre de Mundial de 2005 con respecto a la responsabilidad de proteger a poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes de lesa humanidad.”⁶⁶

En su explicación de voto, China va a destacar que la reafirmación de los párrafos 138 y 139, no constituye una reafirmación del concepto de responsabilidad de proteger, en torno al cual muchos países continúan teniendo preocupaciones. Va a agregar que “(...) discusiones a fondo

sobre el tema deben continuar en la Asamblea General de manera tal que las diferentes opiniones puedan ser escuchadas y las dudas aclaradas. En ese rol, el Consejo de Seguridad no puede y no debería reemplazar a la Asamblea General.”⁶⁷

El 15 de Julio de 2008, en un evento sobre la “soberanía responsable” celebrado en Berlín, el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, va a retratar el Estado del debate en torno al status de la responsabilidad de proteger, al declarar: “Hoy en día la responsabilidad de proteger es un concepto, no es una política aún; una aspiración, no una realidad aún.”⁶⁸

En 2008 el concepto de la responsabilidad de proteger va a sufrir un revés importante. Delegados latinoamericanos (entre ellos Venezuela), árabes y africanos en la Comisión de presupuesto de la Asamblea General de las Naciones Unidas van a rechazar la solicitud del Secretario General de aprobar recursos para la creación de una vacante para el puesto de asesor para la responsabilidad de proteger de la ONU.⁶⁹

El argumento presentado por los delegados fue que los párrafos 138 y 139 de la Cumbre Mundial eran sólo sobre la protección de civiles de crímenes específicos, y no constituían un endoso del concepto de la responsabilidad de proteger. De manera tal que si la responsabilidad de proteger nunca había sido adoptada, “¿cómo podía el Secretario General tener la desfachatez de buscar la aprobación de recursos para un asesor especial para el tema?”⁷⁰

Alex Bellamy, escribiendo en el año 2008, va a destacar que la “(...) evidencia de la intranquilidad internacional con la responsabilidad de proteger abunda”. Como ejemplo va a citar el hecho de que el Consejo de Seguridad hubiese tardado más de seis meses en reafirmar el principio que los miembros de la organización habían aprobado en 2005 y el argumento presentado por varios Estados en 2008, de acuerdo al cual sus gobiernos no endosaron el concepto de responsabilidad de proteger en 2005 y que sólo se habían comprometido a seguirlo discutiendo.⁷¹

Bellamy considera que existen, al menos, dos causas que explican el descontento con el concepto de la responsabilidad de proteger. Primero, el hecho de que la responsabilidad de proteger haya sido utilizada como excusa para obtener apoyo para intervenir coercitivamente en otros

Estados. En este sentido, cita el intento de Francia de usar el concepto para persuadir al Consejo de Seguridad a que lo autorizara a realizar una distribución forzada de ayuda humanitaria en Myanmar a raíz del ciclón Nargis, en mayo de 2008. Segundo, va a destacar el hecho de que muchas figuras prominentes asociadas a la responsabilidad de proteger insistieran que el concepto se refiere principalmente a la intervención no-consensuada.⁷²

Bellamy concluye que dadas estas circunstancias, “(...) no es difícil ver por qué muchos gobiernos siguen sospechando que RdeP es un caballo de Troya para legitimar la intervención unilateral.”⁷³

En su Informe del 12 de enero de 2009, titulado: “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, va a desafiar la posición de China, Rusia y un número creciente de países en desarrollo, que consideraban que los párrafos 138 y 139 de la Carta de las Naciones no constituían un endoso del concepto de la responsabilidad de proteger y que era necesario seguir discutiéndolo en la Asamblea General.

Ban Ki-moon va a afirmar en su Informe que si un Estado “(...) se niega a aceptar asistencia internacional para la prevención y protección, comete atroces crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger y no responde a medidas menos coercitivas en realidad está desafiando a la comunidad internacional a ejercer la responsabilidad que le incumbe en virtud del párrafo 139.”⁷⁴ Este texto sugiere claramente que, de acuerdo al Secretario General, el concepto de la responsabilidad de proteger ha sido endosado por los Estados y que el párrafo 139 constituye la base de su legalidad.

El Secretario General también va a argumentar que no sería conveniente volver “(...) a las negociaciones que culminaron con las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final (...)”⁷⁵ Con esto, el Secretario General pareciera indicar que no es conveniente, como sugieren algunos países, que la Asamblea General siga discutiendo el concepto de la responsabilidad de proteger.

El 14 de septiembre de 2009, la Asamblea General adopta por consenso la resolución 63/308 sobre la Responsabilidad de Proteger. En ella, los Estados Miembros simplemente, “Toma(n) nota del Informe del Se-

cretario General y del productivo debate organizado por el Presidente de la Asamblea General sobre la responsabilidad de proteger (...). El lenguaje no es muy entusiasta.

En su explicación de voto, el Representante Permanente de la República Bolivariana de Venezuela ante las Naciones Unidas, Embajador Jorge Valero, va a recoger el sentir general de un grupo importante de países en desarrollo, al destacar que, "(...) solo la Asamblea tiene responsabilidad sobre este tema. Esa responsabilidad no le ha sido conferida a ningún otro órgano."

El representante de la República Bolivariana de Venezuela va a insistir que para que la responsabilidad de proteger pueda avanzar como concepto, "(...) sería absolutamente necesario convocar una Conferencia para enmendar la Carta de las Naciones Unidas para reconfigurar el Consejo de Seguridad y fortalecer la Asamblea General (...)"⁷⁶

Conclusiones

Edward Luck, señala que en 2001, en las postrimerías de la guerra de Kosovo, cuando el concepto de "responsabilidad de proteger" fue articulado por primera vez, parecía que las crecientes demandas por un derecho de intervención humanitaria socavarían fatalmente la estructura de las Naciones Unidas.⁷⁷

Luck agrega que en 2009, sin embargo, todo indica que las Naciones Unidas han logrado controlar exitosamente las demandas por un derecho de intervención humanitaria. El concepto de la responsabilidad de proteger, según Luck, pasó de ser un desafío al status de las Naciones Unidas a reforzar las obligaciones legales de los Estados miembros a renunciar al uso de la fuerza excepto en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.⁷⁸

También es cierto, como señala Jennifer Welsh, que la responsabilidad de proteger nació en una era en que el "(...) liberalismo asertivo estaba en boga, y la igualdad soberana se veía como reaccionaria. Pero el momento liberal está en decaída, y en la medida en que la distribución de poderes cambie de rumbo, la igualdad soberana puede tener su regreso."⁷⁹

Es importante observar, en este sentido, como la posición de cautela de la República Bolivariana de Venezuela ante el concepto de la responsabilidad de proteger, un tanto solitaria al comienzo, se fue generalizando hasta abarcar un grupo importante de países en desarrollo. El 15 de septiembre de 2005, día de la adopción del Documento Final de la Cumbre Mundial, Venezuela parecía nadar contra la marea. Hoy en día son muchas las naciones que como Venezuela comparten la necesidad de seguir discutiendo el concepto de la responsabilidad de proteger en el marco de la Asamblea General.

NOTAS

1. Anthony Clark Arend and Robert J. Beck (1993). *International Law and the use of force: beyond the UN Charter paradigm*. New York: Routledge, pág. 16.
2. Idem, 4.
3. Michael Akehurst (1979). "Humanitarian Intervention," in *Intervention in World Politics*, edited by Hedley Bull. New York: Oxford University Press, pág. 95.
4. Anthony Clark Arend and Robert J. Beck (1993). *International Law and the use of force: beyond the UN Charter paradigma*. Routledge: New York. pág. 24.
5. Simon Chesterman (2001). *Just War or Just Peace: Humanitarian Intervention and International Law*. Oxford: Oxford University Press, pág. 43.
6. Anthony Clark Arend and Robert J. Beck (1993). *International Law and the use of force: beyond the UN Charter paradigm*. New York: Routledge, pág. 131.
7. Jerome J Shestack, Oscar Schachter, Paul Kennedy (1995). "The Charter's Origin in Today's Perspective," *Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law* 89: 47.
8. Idem.
9. Idem.
10. Hedley Bull (1979). "The State's Positive Role in World Affairs," *Daedalus* 108, No. 4:115-117.

11. Simon Chesterman (2001). *Just War or Just Peace: Humanitarian Intervention and International Law*. Oxford: Oxford University Press, 43.
12. Thomas M. Franck (2004). "Interpretation and change in the law of humanitarian intervention" in *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, edited by, J.L. Holzgrefe and Robert O. Keohane. United Kingdom: Cambridge University Press: 207.
13. Thomas M. Franck and Nigel S. Rodley (1973) "After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Military Force", *The American Journal of International Law* 67, No. 2; 299.
14. Idem.
15. Humanitarian Intervention, Report of the Advisory Council on International Affairs and Advisory Committee on Issues of Public International Law (The Hague, Netherlands, 2000).
16. Simon Chesterman (2001). *Just War or Just Peace: Humanitarian Intervention and International Law*. Oxford University Press: Oxford, pág. 84.
17. Michael Walzer (1977). *Just and Unjust Wars, A Moral Argument with Historical Illustrations*. New York Basic Book, Inc., Publishers, págs.101-107.
18. Michael Byers and Simon Chesterman (2000). "Changing the Rules about Rules," in *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, edited by J.L Holzgrefe and Robert O'Keohane. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, págs. 177-203.
19. Michael Akehurst (2008) "Humanitarian Intervention," in *Intervention in World Politics*, ed. Hedley Bull. New York: Oxford University Press, pág. 99.
20. Anthony Clark Arend and Robert J. Beck (1993) *International Law and the use of force: beyond the UN Charter paradigm*. New York: Routledge, pág. 136.
21. Idem, 129.
22. Wheeler, Nicholas J. (2002). *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. New York: Oxford University Press, pág. 265.
23. Idem.

24. Idem.
25. Thomas M Franck (2004). "Interpretation and change in the law of humanitarian intervention" in *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, edited by Holzgrefe, J.L. and Keohane Robert O. United Kingdom: Cambridge University Press, pág. 226.
26. Schrijver, Nico (1999). "NATO in Kosovo: Humanitarian Intervention turns into Von Clausewitz War", *International Law Forum do droit international 1*: pág. 158.
27. Nicholas J. Wheeler (2002). *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. New York: Oxford University Press, págs. 272-3.
28. Idem.
29. Simon Chesterman (2001). *Just War or Just Peace: Humanitarian Intervention and International Law*. Oxford: Oxford University Press, pág. 221.
30. Kofi Annan, "Two concepts of sovereignty", *The Economist*, September 18, 1999, www.theeconomist.com (buscado el 2 de diciembre de 2011).
31. Idem.
32. The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background, International Development. Ottawa, Canada: International Development Research Center, 2005, pág. 162.
33. A/54/2000, 36.
34. A/54/2000, 38.
35. Bellamy, Alex (2008). "The Responsibility to Protect and the problem of military intervention", *International Affairs* 84, No. 4: 621.
36. Evans, Gareth (2008) "The Responsibility to Protect: an Idea Whose Time has Come ... and Gone?", *International Relations* 22, No. 3: 285.
37. The Responsibility to Protect, supplementary volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa, Canada: International Development Research Center, 2005.
38. "The Responsibility to Protect", Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa, Canada: International Development Research Center, 2001, 47-53.

39. Idem.
40. Idem.
41. S. N. MacFarlane, C. J. Thielking, and T. Weiss (2004) "The Responsibility to Protect: is anyone interested in humanitarian intervention?" *Third World Quarterly* 25, no. 5: 982.
42. Alex J. Bellamy (2006). "Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit," *Ethics and International Affairs* 20, no. 2: 152.
43. "La tradición liberal o individualista política, mucho más enraizada en occidente que en cualquier otra parte del mundo, siempre ha insistido en que los derechos de los estados están subordinados a los seres humanos que los componen, tal como lo refleja la doctrina del contrato social", S. N. MacFarlane, C. J. Thielking, and T. Weiss (2004) "The Responsibility to Protect: is anyone interested in humanitarian intervention?" *Third World Quarterly* 25, no. 5: 982.
44. S. N. MacFarlane, C. J. Thielking, and T. Weiss (2004). "The Responsibility to Protect: is anyone interested in humanitarian intervention?" *Third World Quarterly* 25, no. 5: 983.
45. Alex J. Bellamy (2006). "Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit" *Ethics and International Affairs* 20, no. 2: 152.
46. Idem.
47. S. N. MacFarlane, C. J. Thielking, and T. Weiss (2004). "The Responsibility to Protect: is anyone interested in humanitarian intervention?" *Third World Quarterly* 25, no. 5: 984.
48. Idem.
49. Idem, 978.
50. Idem.
51. A/59/2005, p. 27.
52. A/59/565, p. 63.
53. Idem, p. 63.
54. Idem, p. 64.

55. A/59/2005, p. 39.
56. A/60/1.
57. “Discurso del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías en la Sexagésima Asamblea General de la ONU, Jueves 15 de septiembre de 2005”, www.wikisource.org (buscado el 2 de enero de 2012).
58. A/60/PV.8
59. Alicia. L. Bannon (2006) “The Responsibility to Protect: The U.N. World Summit and the Question of Unilateralism,” *The Yale Law Journal* 115: 1160.
60. Idem, 1162-63.
61. Alex Bellamy (2006) “Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit” *Ethics and International Affairs* 20, no. 2: 145.
62. Alex Bellamy (2008) “The Responsibility to Protect and the problem of military intervention”, *International Affairs* 84, no. 4: 623.
63. Idem.
64. Security Council Open Debate on the Protection of Civilians in Armed Conflict, November 28, 2005, <http://globalr2p.org/> (assessed December 20, 2011).
65. Jennifer M. Welsh (2010). “Implementing the Responsibility to Protect: Where Expectations Meet Reality”, *Ethics and International Affairs* 24, no. 4: 223.
66. S/Res/1674.
67. Security Council Open Debate on the Protection of Civilians in Armed Conflict, June 28, 2006, <http://globalr2p.org/>(assessed December 20, 2011).
68. SG/SM/11701.
69. Gareth Evans (2008). “The Responsibility to Protect: an Idea Whose Time has Come ... and Gone?”, *International Relations* 22, no. 3: 288 .
70. Idem.
71. Alex Bellamy (2008). “The Responsibility to Protect and the problem of military intervention”, *International Affairs*, 84:4, 615-616.

72. Idem, 617.
73. Idem.
74. A/63/677, p. 27.
75. A/63/677, p. 32.
76. A/63/PV.105.
77. David Chandler (2010). R2P or not R2P? More State building, Less Responsibility. *Global Responsibility to Protect 2*: 162.
78. Idem.
79. Jennifer M. Welsh (2010). "Implementing the Responsibility to Protect: Where Expectations Meet Reality", *Ethics and International Affairs* 24, no. 4: 224.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Annan, Kofi (1999). "Two concepts of sovereignty", *The Economist*, September 18,.
- Akehurst, Michael (1979). "Humanitarian Intervention." In *Intervention in World Politics*, edited by Hedley Bull, 95-112, New York: Oxford University Press.
- Arend, Anthony Clark and Beck, Robert J. (1993). *International Law and the use of force: beyond the UN Charter paradigm*, New York: Routledge.
- Bannon, Alicia. L. (2006). "The Responsibility to Protect: The U.N. World Summit and the Question of Unilateralism." *The Yale Law Journal* 115: 1157-1165
- Bellamy, Alex J. (2006). "Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit." *Ethics and International Affairs* 20, no. 2:143-169
- Bellamy, Alex (2008). "The Responsibility to Protect and the problem of military intervention." *International Affairs* 84, No. 4: 615-639
- Bull, Hedley (1979). "The State's Positive Role in World Affairs." *Daedalus* 108, No. 4:111-123

- Byers, Michael and Chesterman, Simon (2000). "Changing the Rules about Rules." In *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, edited by J.L Holzgrefe and Robert O'Keohane, 177-203, Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Chandler, David (2010). "R2P or not R2P? More State building, Less Responsibility." *Global Responsibility to Protect* 2:161-166
- Chesterman, Simon (2001). *Just War or Just Peace: Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Evans, Gareth (2008). "The Responsibility to Protect: an Idea Whose Time has Come ... and Gone?" *International Relations* 22, No. 3: 283-298
- Franck, Thomas M. (2004). "Interpretation and change in the law of humanitarian intervention." In *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, edited by, J.L. Holzgrefe and Robert O. Keohane, 204-229, Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Franck, Thomas M., Rodley, Nigel S. (1973). "After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Military Force", *The American Journal of International Law* 67, No. 2: 275-305
- MacFarlane S. N. and others (2004). "The Responsibility to Protect: is anyone interested in humanitarian intervention?" *Third World Quarterly* 25, no. 5: 977-992
- Schrijver, Nico (1999). "NATO in Kosovo: Humanitarian Intervention turns into Von Clausewitz War." *International Law Forum do droit international* 1: 155-159
- Shestack, Jerome J. and others (1995). "The Charter's Origin in Today's Perspective." *Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law* 89: 45-52
- Walzer, Michael (1977). *Just and Unjust Wars, a Moral Argument with Historical Illustrations*, New York: Basic Book, Inc., Publishers.
- Welsh, Jennifer M. (2010). "Implementing the Responsibility to Protect: Where Expectations Meet Reality." *Ethics and International Affairs* 24, no. 4: 415-430
- Wheeler, Nicholas J. (2002). *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, New York: Oxford University Press.

RESUMEN

El Concepto de la Responsabilidad de Proteger: La Perspectiva de la República Bolivariana de Venezuela y otros países en desarrollo

¿Existe una norma del derecho internacional que autorice el uso de la fuerza por parte de uno o más Estados en el territorio de otro Estado, en aras de poner fin o prevenir una violación grave y de gran escala de los derechos humanos fundamentales sin autorización previa del Estado cuyo territorio ha de ser intervenido? Esta es la pregunta a la cual este artículo busca dar respuesta. En este sentido, se dará particular énfasis al reciente desarrollo del concepto de la responsabilidad de proteger y, en ese contexto, se estudiará la opinión que al respecto han emitido países en desarrollo, con particular ahínco en la posición de la República Bolivariana de Venezuela.

ABSTRACT

The Responsibility to Protect Concept: The Perspective of the Bolivarian Republic of Venezuela and Other Developing Countries

Is there an International Law rule authorizing the use of force by one or more states within the territory of another state, aimed at halting or preventing a gross and large-scale violation of fundamental human rights without prior authorization by the state whose territory is to be intervened? That is the question this article intends to answer. In this sense, special emphasis is placed on the recent development of the concept of responsibility to protect and, within that context, the opinions of different developing countries regarding this matter are analyzed, focusing on the perspective of the Bolivarian Republic of Venezuela.

SUMMARIO

The O conceito de Responsabilidade de Proteger: A perspectiva da República Bolivariana da Venezuela e outros países em desenvolvimento

Existe uma norma do direito internacional que autorize o uso da força por parte de um ou mais Estados no território de outro Estado com o propósito de combater ou prevenir uma violação grave e de grande

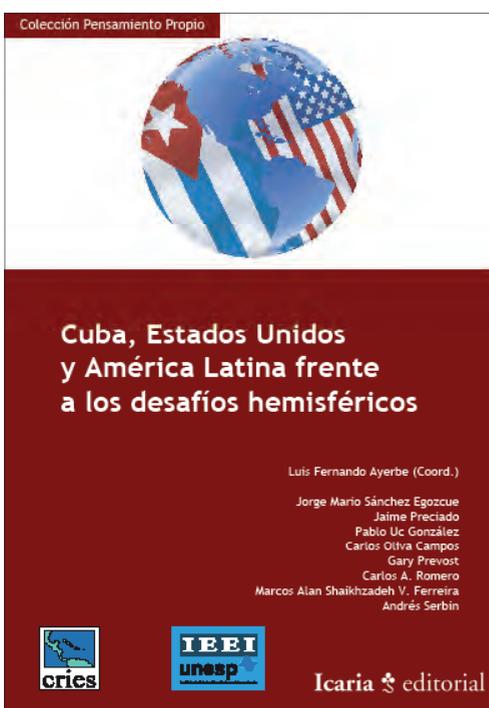
escala dos direitos humanos fundamentais, sem autorização prévia do Estado cujo território sofrerá a intervenção? Esta é a pergunta que este artigo procura responder. Para isso, a ênfase é posta no recente desenvolvimento do conceito da Responsabilidade de Proteger. Nesse contexto, o autor analisa as opiniões emitidas a respeito do tema por países em desenvolvimento, com particular foco na posição da República Bolivariana da Venezuela.

Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos

Luis Fernando Ayerbe (Coord.). *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*. Buenos Aires: CRIES, Instituto de Estudios Económicos e Internacionais, Icaria Editorial, 2011. 272 págs.

Desde la instalación del gobierno originario de la revolución, la inserción internacional adquiere para Cuba un significado estratégico próximo a la sobrevivencia, tornándose referencia central de su política exterior, asumiendo los costos que implica estar en el lado opuesto de los alineamientos de la Guerra Fría promovidos por su gran vecino del norte, que en los años 1990 se transforma en la única superpotencia global. Buscando salir del aislamiento patrocinado por Estados Unidos, Cuba consigue en los años recientes redefinir sus relaciones exteriores, estableciendo vínculos importantes con países de la Unión Europea, Asia y de su entorno regional.

La trayectoria que acabamos de presentar es el objeto de estudio de los artículos que componen este libro, que reúne los aportes de académicos de universidades y centros de investigación de Argentina, Brasil, Cuba, Estados Unidos, México y Venezuela. La perspectiva de análisis adoptada busca establecer un diálogo desde la diversidad nacional de los entornos institucionales de sus autores, tomando como eje la comparación de los desafíos enfrentados por Cuba en su inserción regional, partiendo de los lineamientos de su política exterior en función de los intereses y objetivos visualizados por el Estado, los contextos cambiantes de la realidad hemisférica desde 1959, y las relaciones bilaterales con tres actores destacados, Estados Unidos, Venezuela y Brasil.



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org - www.cries.org



La Responsabilidad al Proteger: Motivaciones, contenidos y cambios

Gilberto M. A. Rodrigues

La Responsabilidad de Proteger (RdeP) es un nuevo principio, cuyo objetivo tiene, en la actualidad, un alcance político, jurídico y moral de la más alta importancia¹. Pocas normas emergentes en la historia han tenido el reconocimiento que la RdeP tuvo de todos los Estados miembros de la comunidad internacional tras la firma del Documento Final de la Cumbre de Naciones Unidas de 2005, en celebración de los 60 años de la organización².

No muchos gobiernos en América Latina y el Caribe han sido entusiastas de la Responsabilidad de Proteger (RdeP)³. Sin embargo, y a pesar de haber sido aprobada en la Asamblea General de Naciones Unidas con el apoyo masivo de los países de la región, la norma emergente de la RdeP ha sido vista reticentemente por diversos gobiernos

que, tanto de manera declarada y/o expresa, como de forma discreta o silenciosa, han percibido la RdeP como una peligrosa puerta de ingreso a nuevas formas de intervención⁴.

Pese a que la aplicación de la RdeP haya sido debatida e invocada por algunos gobiernos y por la sociedad civil en varios casos en África y Asia⁵, solo en el caso de Libia, en el marco de la Primavera Árabe, la RdeP fue literalmente aplicada por el Consejo de Seguridad (CS), a través de la Resolución 1973/2011.

Como miembro rotativo en el CS (2010-2011), Brasil se abstuvo en la votación de la Res.1973, facilitando la aprobación de la aplicación de la RdeP. Sin embargo, la implementación de la resolución por parte de la OTAN y Francia ha cruzado notoriamente los límites previstos en aquél mandato, ocasionando un debate crucial no solo entre los escépticos de la RdeP, sino también entre algunos de los gobiernos que lo apoyan.

La RdeP carece de reglas y normas de implementación en su tercer pilar⁶. En el caso de Libia, ese “hueco normativo” ha dado margen a un resultado no previsto en el mandato del CS: el cambio de régimen en el país.

En medio de un silencioso malestar entre diversos gobiernos que estuvieron en desacuerdo con la forma en que la Resolución 1973 fue implementada—inclusive China y Rusia— el gobierno brasileño sorprendió con un llamado a la “responsabilidad al proteger”⁷ (*responsibility while protecting*—RwP). Desde la concepción del principio de la RdeP no había una propuesta para guiar la implementación de la intervención y, más allá de eso, la necesidad imperiosa de agotar a los mecanismos de prevención (*preventive diplomacy*) antes de llegar al tercer pilar de la RdeP.

Este artículo propone analizar tres dimensiones de la propuesta brasileña de RwP: sus motivaciones, su contenido y el cambio que representa para la posición internacional de Brasil y, de manera más amplia, para América Latina y el Caribe frente a la RdeP.

1. Motivaciones

1.1. Motivaciones coyunturales

La Primavera Árabe, iniciada en Túnez, a fines de 2010, dio lugar a una serie de protestas masivas que resultaron en cambios de régimen político en ese país y en el Cairo, de forma tensa pero relativamente pacífica. En Túnez, el presidente Ben Ali huyó hacia el exterior; en Egipto, las presiones externas, sobre todo de los EEUU, sumadas al clamor interno, resultaron en la retirada de Hosni Mubarak de la escena, con la continuidad de los militares en el poder. De ahí, la Primavera Árabe, como movimiento regional ganó sentido y fuerza.

Sin embargo el cambio pacífico no prosperó. En Libia, el dictador Muammar Khadafi disponía de recursos militares para mantenerse en el poder y su decisión fue aniquilar a los opositores, acusados de traición y terrorismo. La Liga Árabe, encabezada por Estados Árabes del Golfo Persa, pro-EEUU, llevó el tema al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CS), solicitando una intervención del órgano para resolver el caso Libia. Esa decisión de la Liga Árabe ha ampliado la legitimidad del CS para la aplicación de la RdeP, a la luz de los artículos 52 y 53 de la Carta de la ONU, que tratan del rol de los organismos regionales en la paz y seguridad internacionales.

Dada la situación geográfica del conflicto interno en Libia, en que la oposición se concentró y, al fin y al cabo, pasó a dominar la segunda ciudad Libia, Benghazi, al este del país, reducto de resistencia histórica al dictador, la logística de una cooperación entre los opositores a Khadafi y la comunidad internacional se hizo más factible. En el marco de una mayor certidumbre donde habría que actuar militarmente para proteger la población civil de inminentes masacres.

La aprobación de la Resolución 1973⁸ estableció una “zona de exclusión aérea” (*no-fly zone*), que las fuerzas de Khadafi no podrían cruzar bajo el riesgo de que fueran bombardeadas por la fuerzas multinacionales mandatadas de Naciones Unidas.

El gran problema fue que, una vez empezada la ejecución del mandato por Francia y por la OTAN, el CS perdió el control sobre la opera-

ción, que se quedó en manos de las potencias occidentales —EEUU, Reino Unido y Francia. La falta de *accountability* de las potencias ejecutoras de la operación militar ante el CS, y la desviación del mandato de la ONU hacia el derrocamiento del gobierno libio, motivó comentarios en la prensa internacional de que la misma consolidación de la RdeP estaría en riesgo⁹.

La caída de Khadafi, y su muerte tras su captura por los rebeldes, lanzó una nube de incertidumbre sobre la aplicación de la RdeP. La idea defendida por los comandantes de la operación militar en Libia de que la OTAN salió vencedora en la intervención es una evidencia clara de que un grupo de países interpretó la Resolución 1973 de acuerdo a sus intereses y definió objetivos militares sin consultar el CS, y sin tener su aprobación.¹⁰

Seguidamente, Siria entró en el radar de la comunidad internacional, y no solo los gobiernos defensores de la RdeP pasaron a sostener el escalonamiento de sanciones al país sino también la sociedad civil, amparados en un contundente informe de la Comisión Internacional Independiente para Siria, coordinada por el brasileño Paulo Sergio Pinheiro¹¹, que indicó que el gobierno sirio había practicado violaciones masivas de derechos humanos, incluyendo la tortura de niños¹².

Ahora bien, ¿Cómo avanzar con sanciones amparadas en la RdeP en el caso sirio —o en otros de la misma Primavera Árabe o aún de otros conflictos futuros— frente al precedente de Libia? ¿Cómo prevenir que el CS apruebe sanciones de forma selectiva, privilegiando unos países en detrimento de otros? ¿Cómo garantizar que tras aprobar una intervención armada, el CS mantendrá el control sobre las operaciones, dentro de los procedimientos políticos y jurídicos del mandato de la resolución y de la Carta de Naciones Unidas?

Las dudas de muchos gobiernos de que el tercer pilar de la RdeP podría ser utilizado como forma de intervención para otros fines — como el cambio de régimen— en el caso Libio se han confirmado. Al mismo tiempo, no sería el caso de rechazar o resistir a la aplicación del principio de la RdeP, que es reconocido y necesario para la convivencia internacional contemporánea.

Además de esta motivación coyuntural el hecho de que Chávez, la voz más contundente de América Latina y el Caribe contra la RdeP, haya tenido que enfrentar una grave enfermedad y que su permanencia en el poder por más tiempo esté en entredicho, abre campo a la diplomacia brasileña para ingresar con más asertividad en temas que presentan dificultades en los foros regionales, sobre todo en la UNASUR.

Finalmente, todo este debate se desarrolló de manera privilegiada en el seno del Consejo de Seguridad, y el mandato de Brasil como miembro no permanente se agotó al final de 2011. Fue un momento oportuno para lanzar una idea que pudiera ser trabajada y hacer eco más allá del mandato en el CS, pero dentro del mismo Consejo.

Estas serían las posibles motivaciones coyunturales para la propuesta de la *responsibility while protecting*.

1.2. Motivaciones estructurales

Se pueden apuntar así mismo posibles motivaciones estructurales relacionadas a la propuesta de RwP por el gobierno brasileño. Esas motivaciones se relacionarían tanto con las dificultades de implementación del tercer pilar de la RdeP (motivaciones internacionales) como a las obligaciones constitucionales de Brasil ante los temas globales de derechos humanos (motivaciones internas del país).

Hay que recordar que la circunstancia de que la RtoP haya sido aprobada por el conjunto de los miembros de Naciones Unidas, en un documento colectivo (que no es vinculante en el Derecho Internacional) no significa que haya recibido el apoyo de la mayoría de los Estados. Esto explica el trabajo de incidencia que importantes redes y organizaciones de la sociedad civil desarrollan para hacer efectiva la aceptación y la aplicación de la RdeP¹³.

La RdeP es un concepto nuevo que no ha nacido de una Comisión de Naciones Unidas, sino de una iniciativa del gobierno de Canadá, que recibió el apoyo del Secretario General de Naciones Unidas. Esto fue visto por muchos países en vías de desarrollo como un concepto elaborado por el “Norte”.

La naturaleza o condición de norma jurídica o principio de la RdeP no es consenso en la comunidad internacional, de ahí que se habla también de un concepto, doctrina o norma emergente¹⁴. No hay reglas claras, escritas y consensuadas en el Sistema de Naciones Unidas sobre como una intervención militar debería ser conducida tras la aprobación de un mandato del Consejo de Seguridad, bajo el tercer pilar de la RdeP.

La ampliación del abanico de actores relevantes para la formulación de la política internacional, e.j., los BRICS y el G-20, ha generado una nueva legitimidad política para la toma de decisiones en los temas centrales de gobernanza global, lo que incluye la RdeP.

Todas esas dificultades y desafíos ponen la RdeP en una situación de expectativa frente a su implementación y, sobre todo, tras la aplicación en el caso de Libia, lanzan dudas en cuanto a su aplicabilidad bajo la legalidad del mismo Consejo de Seguridad.

En este marco, la propuesta de la RwP es bienvenida, pues reconoce, por parte de un importante país de la comunidad internacional, los límites actuales de la implementación de la RdeP. A partir de ese reconocimiento, que encuentra apoyo generalizado, queda abierta la posibilidad de acoger la implementación de RdeP, a partir de un debate que incluya toda su multidimensionalidad.

Por otro lado, la diplomacia brasileña se ve cada vez más cuestionada interna y externamente, por la sociedad civil y la oposición en el Congreso Nacional, sobre sus posiciones internacionales en temas de derechos humanos. La Constitución Federal brasileña de 1988 define que la prevalencia de los derechos humanos es uno de los principios que el país está obligado a seguir en sus relaciones internacionales¹⁵.

Pese a esas presiones, la formulación de la RwP ha seguido el patrón clásico de la diplomacia brasileña: ha sido elaborada a partir del Estado brasileño y centrada en Itamaraty, sin ningún proceso de consulta específico con la sociedad civil del país o de la región¹⁶, aunque el Ministro Patriota haya mencionado que hubo consultas con expertos y organizaciones de la sociedad civil¹⁷.

2. Contenido

2.1. *El lanzamiento del concepto*

La primera vez que el concepto de “responsabilidad al proteger” fue mencionado públicamente tuvo lugar en un artículo del canciller Antonio Patriota, publicado en el periódico *Folha de São Paulo*¹⁸. En este artículo, el Ministro Patriota afirmó que “para Brasil, lo fundamental es que, al ejercer la responsabilidad de proteger por la vía militar, la comunidad internacional, además de contar con el correspondiente mandato multilateral, observe otro precepto: el de la ‘responsabilidad al proteger’. El uso de la fuerza solo puede ser utilizado como último recurso.”

El artículo es una clara y expresa crítica a la acción de la OTAN en el caso de Libia. De esta manera se percibe que la RwP ha sido concebida a la luz de una reacción al caso Libia, pero, como se analizará en las líneas que siguen, estaba más allá de dicho caso

2.2. *El discurso de Dilma Roussef en la ONU*

El día 21 de septiembre de 2011, la Presidenta Dilma Roussef hizo el discurso inaugural de la Asamblea General de Naciones Unidas¹⁹, que por tradición inicia sus trabajos con la intervención de Brasil. Roussef dedicó una parte de su discurso para comentar la visión de Brasil sobre la Primavera Árabe y, en tal contexto, lanzó el concepto de la RwP:

(...) Las naciones aquí unidas deben encontrar un camino legítimo y efectivo para ayudar aquellas sociedades que claman por reformas, manteniendo sus ciudadanos en el liderazgo del proceso. Nosotros repudiamos con energía la brutal represión de poblaciones civiles y nos quedamos convencidos de que eso vale para la comunidad internacional, el uso de la fuerza debe ser siempre el último recurso. La búsqueda por paz y seguridad en el mundo no puede estar limitada a intervenciones en situaciones extremadas. Nosotros apoyamos el Secretario General en sus esfuerzos por enganchar la comunidad internacional en la prevención de conflictos por medio de la práctica de la diplomacia y la promoción del

desarrollo. Hoy día el mundo sufre las lastimosas consecuencias de intervenciones que han agravado conflictos existentes. Estas intervenciones han permitido la incursión del terrorismo en sitios donde antes no lo había, y han dado causa al aumento de nuevos ciclos de violencia y multiplicado el número de víctimas civiles. Mucho ha sido dicho sobre la *responsibility to protect*; pero hemos escuchado poco sobre la *responsibility in protecting*. Esos son conceptos que nosotros deberíamos desarrollar de forma conjunta (...). (Subrayamos)

El discurso de Rouseff sintetiza en pocas líneas cuál ha sido el tono de la posición brasileña ante la RdeP en su tercer pilar: cautelosa, prudente y crítica respecto a su potencial de agravar conflictos en vez de mitigarlos o resolverlos.

2.3. *El concept note de la RwP*

En una carta del 11 de noviembre de 2011, la Representante Permanente del Brasil ante Naciones Unidas, la Embajadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, presentó el *concept note* titulado “*Responsibility while Protecting: elements for the development and promotion of a concept*”²⁰.

La propuesta de la RwP no es sustituir la RdeP, sino complementarla con la creación de reglas más claras en sus temas más polémicos: máximo de prevención antes de intervenir; máximo de cautela y *accountability* ante el CS al intervenir.

El *concept note* de Brasil es una pieza muy sencilla y sintética. Su relevancia no está en la fuerza innovadora de su contenido, sino en su aguda capacidad de matizar puntos y traducir un sentimiento de la comunidad internacional de que la implementación de la RdeP demanda urgente reflexión, construcción de reglas y de procedimientos políticos y jurídicos de implementación.

El documento contiene dos partes: la primera, con comentarios generales y de fondo sobre la problemática del uso de la fuerza; la segunda, con la propuesta de que la RdeP y la RwP deberían evolucionar juntas, con base en un conjunto de principios fundamentales, parámetros y procedimientos.

La primera parte afirma que los tres pilares deberían seguir una línea estricta de subordinación política y secuencia cronológica. Aclara la diferencia entre responsabilidad colectiva (que se puede ejercer plenamente bajo medidas no coercitivas) y seguridad colectiva, destacando que la primera debe ser plenamente ejercida antes de la segunda. Considera imperativa la necesidad de agotar las soluciones diplomáticas y que el uso de la fuerza debería ser precedido con un amplio y riguroso análisis de las consecuencias de una acción militar en casos específicos.

En la primera parte, el documento señala que el mundo sufre hoy en día las consecuencias de intervenciones que han agravado conflictos ya existentes, que han permitido el ingreso del terrorismo en sitios donde no lo había, y que han incrementado ciclos de violencia y aumentado la vulnerabilidad de poblaciones civiles. No hay mención a ningún país en particular, pero parece evidente que Iraq se encuadraría en ese comentario.

El último punto de la primera parte es la afirmación de que habría una creciente percepción generalizada de que la RdeP podría ser mal utilizada para usos distintos de la protección de civiles, tales como el cambio de régimen político. No hay mención a ningún país, pero sin embargo se hace obvio que el caso de Libia ilustra a perfección este comentario.

En la segunda parte, son ofrecidos nueve puntos relacionados a los principios fundamentales, parámetros y procedimientos para la RwP: 1) Énfasis en la prevención; 2) Agotamiento de los medios pacíficos; 3) El Consejo de Seguridad es el órgano que debe autorizar el uso de la fuerza, o excepcionalmente la Asamblea General, bajo la Resolución 377(V); 4) La autorización para el uso de la fuerza debería estar limitada por el mandato y debería ser ejercida en estricta conformidad con el derecho internacional; 5) El uso de la fuerza debería producir el mínimo de violencia e inestabilidad posible; 6) Si el uso de la fuerza fuera adoptado, debería ser prudente, proporcional y limitado a los objetivos establecidos por el Consejo de Seguridad; 7) La orientaciones presentadas en este documento deberían ser observadas a través de toda la duración del mandato, desde su adopción hasta su suspensión, bajo nueva resolución; 8) Es necesario desarrollar procedimientos en el Consejo de Seguridad para monitorear y evaluar las

interpretaciones de las resoluciones, a fines de asegurar la RwP; 9) El Consejo de Seguridad debería asegurar la *accountability* de los que han recibido la autoridad para ejecutar el uso de la fuerza.

Una ausencia importante del *concept note* de la RwP es la inexistencia de la sociedad civil como actor fundamental, ya reconocido en Naciones Unidas, en la formulación y ejecución de políticas de prevención en el marco de la RdeP.

Tras la presentación del *concept note*, el gobierno brasileño promovió un diálogo informal abierto, con gobiernos y la sociedad civil, en Naciones Unidas, sobre la propuesta de la RwP. En su apertura, el Ministro Antonio Patriota destacó “(...) En nuestra opinión, es necesario dar un paso conceptual adicional para lidiar con la responsabilidad de proteger, y me gustaría aprovechar esa oportunidad para proponer una nueva perspectiva sobre esta cuestión, una perspectiva que creemos se ha convertido en esencial en la búsqueda de nuestro objetivo común.”²¹

2.4. Reacciones de gobiernos a la RwP

Treinta y siete representaciones de gobiernos han participado del diálogo informal sobre la RwP. En general, las reacciones de los gobiernos han sido muy positivas al diálogo generado por la propuesta de RwP. Misiones permanentes de países claves para la RdeP se han manifestado de forma crítica al contenido de la RwP, sobre todo en los temas de agotamiento de la prevención (pilar uno) y la jerarquía (cronología) de aplicación de los pilares de la RdeP.

La misión de EEUU²² declaró que

RdeP despierta cuestiones complejas tanto en abstracto, que es el nivel que hablamos hoy, pero también en situaciones específicas, en particular cuando la violencia se escalona, buenas opciones se reducen y entonces hay que considerar acciones colectivas. La contribución de Brasil para ese debate puede ayudarnos a refinar y avanzar nuestro compromiso compartido con la RdeP.

Pero la misma Misión de EEUU ha dado a entender que algunos puntos de la RWP son demasiado idealistas o irrealizables. La misión estadounidense rechaza dos puntos cruciales de la RWP: el agotamiento de primer pilar (prevención) y la aplicación cronológica de los pilares en los casos concretos. “(...)Nosotros no podemos vincularnos a la inacción teniendo por base un prerrequisito irrealista de garantía de éxito”²³.

Otras misiones, como la de Australia, han destacado los puntos de concordancia entre la RdeP y la RWP y han invitado al gobierno brasileño a contribuir concretamente a diseñar o refinar reglas y parámetros que no impidan el Consejo de Seguridad de adoptar el tercer pilar en casos concretos.²⁴

2.5. Reacciones de Naciones Unidas a la RWP

En su pronunciamiento en el debate informal, el Asesor Especial para la RdeP, Edward Luck, que ha actuado como *co-chair* en el mismo debate, destacó la necesidad de desarrollar todos los instrumentos para implementar la RdeP. No obstante dar su bienvenida a la RWP, subrayó que “cuando millares de vidas están en juego, lo que se necesita es la acción pronta y decisiva (...) y no un debate filosófico”. Agregó igualmente que “posponer la respuesta no la hace más responsable”.²⁵

Queda más o menos claro que el profesor Luck no estuvo de acuerdo en dejar el uso de la fuerza en su plan, como lo ha sugerido la RWP.

2.6. Reacciones de expertos y de la sociedad civil a la RWP

Las reacciones de expertos y de la sociedad civil a la propuesta brasileña han sido positivas, sin embargo hubo varias críticas, siendo una de ellas la que el *concept note* no mencionó la sociedad civil como un actor importante en la RWP.

La Coalición Internacional para la Responsabilidad de Proteger (ICRtoP) se ha manifestado públicamente en apoyo a la RWP²⁶. En su declaración ha invitado al gobierno de Brasil y a los demás gobiernos a un diálogo permanente con la sociedad civil. Ese diálogo no siempre es fácil, no siempre es accesible, en especial cuando el tema está

en la agenda del Consejo de Seguridad, un órgano cuyas prácticas y decisiones son menos transparentes que las de otras instancias de Naciones Unidas.

Gareth Evans²⁷, que es una de las principales voces en favor de la RdeP y que ha sido uno de sus idealizadores más activos durante y después de la ICISS, ha reaccionado con entusiasmo a la propuesta de RwP. Evans dijo, textualmente, “Brasil, por su parte, ha enseñado disposición para refinar sus propuestas para hacerlas más factibles y más ampliamente aceptables”. La opinión del ex-canciller de Australia toca en dos puntos importantes del cambio de la posición brasileña: 1). Reconocer el realismo que implica implementar la RdeP; 2) Aumentar la adhesión internacional a su posición.

Victor Mac Diarmid, *co-chair* del *Canadian Centre for the Responsibility to Protect*, escribió un artículo con el sugestivo título de “Brasil anuncia su llegada a las Naciones Unidas”²⁸. El autor subraya que el “Sur” representado por la propuesta brasileña no puede ser ignorado por el “Norte Occidental”, en lo que atañe a la implementación de la RdeP.

3. Cambios

3.1. Reacciones internas y cambios

En Brasil, hubo pocas manifestaciones públicas sobre la RwP, un tema bastante distante de la agenda doméstica del país. Tras la presentación del *concept paper* sobre la RwP en Naciones Unidas, el periodista Sergio Leo, experto en temas de política exterior, ha subrayado el carácter reactivo del gobierno al lanzar la RwP, *vis-à-vis* del caso de Siria, y especula si ese nuevo concepto logrará ayudar a enfrentar dilemas de la política exterior brasileña aún más difíciles, como el caso de Irán²⁹. Matias Spektor, internacionalista de la Fundación Getulio Vargas, opina que “(...) La iniciativa (del RwP) tiene potencial para convertirse en la más inteligente y ambiciosa marca de su diplomacia (de Dilma Rousseff)”, pero para vencer, según Spektor, “tendrá que superar numerosas resistencias”³⁰.

Los dos comentaristas destacan las dificultades que la política exterior de Brasil se enfrenta al lanzarse en un debate de política internacional complejo y que implica intereses directos de las potencias. Se menciona la necesidad de una alianza con los BRICS e interlocución directa con los EEUU.

3.2. *Cambios en la política exterior y en la política internacional de Brasil*

En su búsqueda por afirmarse con una nueva identidad internacional, como un *global player*, Brasil todavía tiene que lidiar con una cultura de política exterior basada en principios tradicionales y claros a su condición de país en vías de desarrollo, tal como el principio de la no-intervención. Dentro de Itamaraty, el tema de la RdeP desde siempre ha sido visto con mucha reserva, y hasta temor, por su potencial de legitimar el uso de la fuerza por las potencias, teniendo en cuenta que los *issues* de seguridad internacional se amplían cada vez más e incluyen asuntos que tocan muy de cerca la soberanía de Brasil, como el medio ambiente, los bosques tropicales (en especial, la Amazonia), el agua dulce y fuentes de energía.

Pese a eso, o por ello mismo, Brasil se enfrenta a un nuevo dilema en su condición de potencia emergente: ¿cómo ganar más espacio político en el escenario internacional y al mismo tiempo asegurar sus intereses nacionales estratégicos?

De ser un crítico discreto y un escéptico observador racional sobre la RdeP, el gobierno brasileño cambia su posición hacia una aceptación plena de la RdeP, pero asumiendo un nuevo rol para contribuir a reglamentarla con la RwP. Esa actitud de la cancillería brasileña es una demostración de tres elementos importantes: 1) El reconocimiento de la inevitabilidad de la aplicación progresiva de la RdeP, como un nuevo principio, norma o doctrina ya reconocido por Naciones Unidas y que responde a problemas concretos y reconocidos; 2) El momento que implica aprovechar las lecciones de Libia para enfrentar los nuevos retos de la Primavera Árabe y de otras situaciones que van a presentarse en futuro cercano; 3) La aparente toma de conciencia de la cancillería brasileña de que el nuevo rol internacional del país no puede confinarse a algunos temas y a otros no —la responsabilidad

de un *global player* es tener posiciones y ejercer influencia en diversos escenarios posibles

La RwP indica que el país no pretende seguir condicionando la reforma del CS a la aplicación de la RdeP, sino utilizar la RwP para acelerar la reforma del CS hacia la inclusión de nuevos miembros permanentes, teniendo en cuenta el criterio de representación global combinado con el de representación regional.

A los nuevos roles que juega Brasil en su condición de *global player*, la de articulador con los BRICS es una en que el país ha invertido mucho. En ese sentido, Oliver Stuenkel destaca el posible papel de Brasil como mediador entre EEUU y Europa y sus socios de los BRICS en el tema de la RwP³¹. Vale destacar que la India ya ha manifestado expresamente su apoyo a la RwP en la Cumbre de los BRICS, de Nueva Deli³².

Kai Michael Kenkel³³ analiza la disposición de Brasil de matizar la RdeP con la propuesta de la RwP, en aras de disminuir la posibilidad del uso de la fuerza en beneficio del uso de los medios pacíficos para la resolución de conflictos y mayoritariamente de la prevención.

En realidad, Brasil ha dedicado una parte significativa de su agenda internacional en temas directamente relacionados al primer y al segundo pilar de la RdeP, como son la participación en la Peacebuilding Commission, el compromiso con la MINUSTAH y la política asertiva hacia los refugiados³⁴.

Hay que recordar que el hincapié en la prevención y en la diplomacia preventiva está en plena armonía con una línea de continuidad en el política exterior de Brasil³⁵.

De alguna manera, la propuesta de la RwP ha sido una forma de apropiación de la RdeP por parte de Brasil, en su desafío cada vez más complejo de definir su personalidad internacional. En ese sentido, el Embajador Roberto Abdenur ha afirmado “Somos ‘Sul’, pero en un mundo en que ya no encaja la idea de un continuo embate con un ‘Norte’ hostil”³⁶.

3.3. Cambios para América Latina y el Caribe

Ya se ha mapeado las posiciones de países y grupos de países latinoamericanos respecto a la RdeP³⁷. Hay diversidad en cuanto a las posiciones, desde los entusiastas y los que la respaldan hasta los visceralmente contrarios.

Desde la perspectiva regional, la propuesta de Brasil trae un nuevo protagonismo en el debate sobre la RdeP. Ese cambio se da en un contexto regional favorable, pues está basado en acontecimientos que se han dado en un escenario extra-regional, la Primavera Árabe, lo que confiere más neutralidad a una propuesta que no viene de los directamente involucrados, sea a favor o en contra.

Dentro de la región, la propuesta de Brasil provoca un claro cambio de posición entre los protagonistas del tema en el sistema de Naciones Unidas. Chile, que había sido el campeón de la RdeP, especialmente en el periodo 2005-2010, tuvo su perfil internacional disminuido en este tema con el cambio de su gobierno; México, que igualmente había apoyado la RdeP, sobre todo en el primer debate de 2009, salió de la escena internacional en este tema por problemas internos. Argentina, que había apoyado fuertemente la RdeP en su principio, se ha distanciado de su defensa, en los gobiernos recientes.

El nuevo protagonismo de Brasil fortalece el grupo de países más comprometidos con los órganos e instrumentos de derechos humanos de Naciones Unidas, y a la vez debilita las posiciones de los países que históricamente han estado en contra de la RdeP —Venezuela, Cuba, Nicaragua, Bolivia y Ecuador, así como el bloque del ALBA.

Sin embargo no queda claro en qué medida la posición de Brasil —y la propuesta de la RwP— va a traducirse en cambios concretos en las organizaciones subregionales, como la UNASUR. Más aún, no queda claro si la sociedad civil regional va a beneficiarse de una mejora y una ampliación en el diálogo con los gobiernos sobre los temas de prevención de conflictos y construcción de la paz respecto a la RdeP³⁸.

4. Conclusiones

La propuesta de la RwP ha generado un vivo interés por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas y de la sociedad civil internacional. El hecho de que Brasil haya tomado una posición de liderazgo sobre un tema delicado y controvertido, frente al que hasta entonces no se animaba a posicionarse claramente, es una novedad que ha sido aclamada positivamente por la mayoría de todos los interesados.

El nuevo rol de líder en América Latina y la membresía del grupo de los BRICS le confirió al país una posición de visibilidad en el escenario internacional, y legitimidad para proponer una nueva visión de la RdeP, bajo una interpretación que prima por la prevención, la *accountability* y el estricto control de las operaciones del uso de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad.

La propuesta de la RwP ha ganado centralidad en el debate internacional sobre la RdeP, y en ese sentido ya ha logrado alcanzar uno de sus principales objetivos: provocar un amplio debate internacional sobre el uso de la fuerza en el marco de la RdeP.

Los principales puntos de la RwP —la jerarquía entre los pilares y el agotamiento de la prevención y de los medios pacíficos como *conditio sine qua non* para el uso de la fuerza han sido cuestionados por los EEUU y otros gobiernos, por el Asesor especial del Secretario General de NNUU para la RdeP y por organizaciones y redes de la sociedad civil. Eso pone de manifiesto los desacuerdos sobre las prioridades respecto a la implementación de la RdeP en su integridad.

La ausencia de la sociedad civil en la propuesta de la RwP, y la tradicional falta de diálogo de la diplomacia brasileña en temas de seguridad regional e internacional, lanzan dudas —pero también expectativas— sobre hasta que punto la RwP podrá significar una nueva plataforma de diálogo con la sociedad civil regional.

NOTAS

1. Para un más amplio y reciente análisis sobre la RdeP, véase Genser, J., Cotler, I. (Ed). *Responsibility to Protect. The Promise of Stopping mass atrocities in our time*. Oxford University Press, 2011.
2. Párrafos 138 y 139 del 2005 World Summit Outcome Document. http://en.wikipedia.org/wiki/2005_World_Summit (consultado em marzo de 2012).
3. Las excepciones han sido Guatemala, Costa Rica, Chile y México, países que han incluso promovido el concepto en el sistema de Naciones Unidas. El gobierno argentino ha sido un entusiasta durante el mandato de Fernando de la Rúa (1999-2001), pero después ha bajado mucho su perfil. Ver artículo de Ricardo Arredondo en este mismo número.
4. Para una visión general de cómo la región de América Latina y el Caribe ha percibido y se posicionado sobre la RdeP, véase: Gilberto M. A. Rodrigues (2011). Latin America and the Caribbean, In: Genser, J., Cotler, I. (Ed). *Responsibility to Protect. The Promise of Stopping mass atrocities in our time*. Oxford University Press, p. 182-200; véase, también, Andrés Serbin y Gilberto M. A. Rodrigues (2011). La importancia de la Responsabilidad de Proteger en América Latina y el Caribe: La prevención y el rol de la sociedad civil. *Documentos CRIES 16*, p. 23-37; Ricardo Arredondo (2011). La Responsabilidad de Proteger en América Latina: su aplicabilidad y desafíos, *Documentos CRIES 16*, p. 7-22.
5. Según la metodología y los informes de organizaciones internacionales dedicadas al tema, tales como el Global Centre for the Responsibility to Protect (<http://globalr2p.org>), la International Coalition for the Responsibility to Protect (<http://www.responsibilitytoprotect.org>) y el International Crisis Group (<http://www.crisisgroup.org>).
6. A partir del Informe *Implementing the responsibility to protect* (2009), del Secretario General de Naciones Unidas, la RdeP fue estructurada en tres pilares: 1) La responsabilidad primaria de Estado en proteger su población; 2) La cooperación de la comunidad internacional hacia el Estado; 3) La acción colectiva, por medio de intervención militar como *ultima ratio*.

7. Itamaraty ha traducido la RwP para el español como ‘responsabilidad al proteger’.
8. Aprobada con el voto afirmativo de 10 miembros (Bosnia y Herzegovina, Colombia, Francia, Gabón, Lebanon, Nigeria, Portugal, Sudáfrica, Reino Unido y EEUU) y con la abstención de cinco miembros (Alemania, Brasil, China, India y Rusia). *United Nations Security Council Resolution 1973* http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Security_Council_Resolution_1973 (consultado en marzo de 2012).
9. Responsibility to Protect. The Lessons from Libya. *The Economist*, May 19th 2011. <http://www.economist.com/node/18709571>. (consultado en 31.03.2012).
10. Ivo Daalder y James Stavridis (2012). NATOS’s Victory in Libya. *Foreign Affairs*, p. 2-7, March-April 2012.
11. Paulo Sergio Pinheiro es un de los más prominentes expertos en Derechos Humanos de la actualidad, habiendo sido *rappourter* de Naciones Unidas para Myanmar y Burundi y para el tema de la Exploración de Niños. Fue Secretario Nacional de Derechos Humanos en Brasil (Gobierno Cardoso) y fundador del Núcleo de Estudos da Violencia (NEV) de la Universidade de São Paulo.
12. Press Conference by Independent International Commission of Inquiry on Syria. *UN Department of Public Information*, http://www.un.org/News/briefings/docs/2011/111128_Syria.doc.htm (consultado en marzo de 2012).
13. En la región de América Latina y el Caribe, la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) integra el *Board* de la *International Coalition for the Responsibility to Protect* (ICRto) y ejerce su presidencia (2010-2012).
14. El autor sigue la opinión abalizada del diplomático y jurista argentino, Ricardo Arredondo, que considera la RdeP un principio de derecho internacional.
15. La Constitución de la Republica Federativa de Brasil (1988) disse, textualmente: “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...) II - prevalência dos direitos humanos”.

16. En los últimos años, Itamaraty se ha abierto al diálogo con la sociedad civil en temas de medio ambiente y derechos humanos (buenos ejemplos son el proceso de Durban y la Rio+20), pero no así en los temas de prevención de conflictos y seguridad internacional, en que sigue actuando como Estado racional y actor único, de acuerdo al realismo político clásico.
17. Pronunciamento do Ministro Antonio de Aguiar Patriota em debate sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU, Nova York, 21 de fevereiro de 2012, MRE, Sala de Imprensa, <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/pronunciamento-do-ministro-das-relacoes-exteriores-antonio-de-aguiar-patriota-em-debate-sobre-responsabilidade-ao-proteger-na-onu-2013-nova-york-21-de-fevereiro-de-2012/?searchterm=responsibility+while+protecting> (consultado em abril de 2012).
18. Antonio de Aguiar Patriota. Direitos Humanos e Ação Diplomática. *Folha de São Paulo*, 1.9.2011, MRE, Sala de Imprensa, <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/direitos-humanos-e-acao-diplomatica-folha-de-s.paulo-01-09-2011/?searchterm=responsibility+while+protecting>
19. Statement by H. E. Dilma Roussef, President of the Federative Republic of Brazil, at the Opening of the General Debate of the 66th Session of the United Nations General Assembly, New York, 21 September 2011, <http://www.un.int/brazil/speech/11d-Pr-Dilma-Roussef-opening-of-the-66th-general-assembly.html> (la versión en portugués está disponible en el mismo sitio).
20. Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General, General Assembly, Sixty-sixth session Agenda items 14 and 117: http://www.globalr2p.org/media/pdf/Concept-Paper_RwP.pdf
21. Pronunciamento do Ministro Antonio de Aguiar Patriota, *ibidem*.
22. “RtoP raises complex issues both in the abstract, as we are speaking today, and in specific situations, particularly when violence is escalating, good choices are narrowing, and tough judgments about collective action need to be made. Brazil’s contribution to this debate can help us refine and advance our shared commitment to RtoP.” “Responsibility while protecting”, U.S. Mission to the United Na-

- tions, New York. <http://www.humanrights.gov/2012/02/23/remarks-by-principal-policy-advisor-cousens-to-the-un-on-responsibility-while-protecting/> (consultado en marzo de 2012).
23. “(...) we cannot bind ourselves to inaction based on an unrealistic prerequisite of assured success”. *Ibidem*.
24. Statement by H.E. Mr Gary Quinlan, Ambassador and Permanent Representative of Australia to the United Nations, Australia Permanent Mission to the United Nations. 21 February 2012. http://www.unny.mission.gov.au/unny/120221_R2P.html (consultado en marzo de 2012).
25. Brazil hosts informal dialogue on the “responsibility while protecting” at the United Nations, ICRtoP, <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/3994-humanitarian-situation-deteriorates-in-syria-as-actors-at-all-levels-strive-to-protect-civilians-brazil-hosts-informal-dialogue-on-the-responsibility-while-protecting-at-the-united-nations-#II> (consultado en marzo de 2012).
26. ICRtoP Statement. Informal Discussion on Responsibility While Protecting. <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/3992-icrtop-statement-un-informal-discussion-on-responsibility-while-protecting>
27. (...) “Brazil, for its part, has indicated willingness to refine its proposals to make them more workable and broadly acceptable.” Gareth Evans. *Responsibility While Protecting*. Project Syndicate, Jan. 27 2012, <http://www.project-syndicate.org/commentary/responsibility-while-protecting>
28. Victor Mac Diarmid (2012). Brazil Announces its Arrival at the UN. *Geopolitical Monitor*, April 2, 2012, <http://www.geopoliticalmonitor.com/brazil-announces-its-arrival-at-the-un-4656> (consultado en abril de 2012).
29. Sergio Leo (2011). “Responsabilidade ao proteger” e outros dilemas. *Valor*, 14-15.11.2011, p. A2.
30. Matias Spektor (2011). A responsabilidade de Dilma, *Folha de S. Paulo*, 28.11.2011, p. A3.

31. Oliver Stuenkel. BRICS and the “Responsibility While Protecting” concept. *The Hindu*, March 12, 2012. <http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/article2985190.ece>
32. “Os Líderes clamaram pelo aprimoramento dos procedimentos do Conselho de Segurança de forma a monitorar e avaliar a maneira pela qual as resoluções são interpretadas e implementadas. Nesse sentido, apóiam a ideia de que o conceito de Responsabilidade ao Proteger (RwP) deve ser discutido de forma aprofundada nas Nações Unidas.” *Comunicado Conjunto Brasil-Índia sobre a visita de Estado da Presidenta da República Federativa do Brasil à Índia - Nova Delhi*, 30 de março de 2012. Brasil - Ministério das Relações Exteriores, <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-brasil-india-sobre-a-visita-de-estado-da-presidenta-da-republica-federativa-do-brasil-a-india-nova-delhi-30-de-marco-de-2012/?searchterm=RwP> (consultado em abril de 2012).
33. Brazil and RtoP: Does take responsibility mean use force? *Global Responsibility to Protect*, Vol. 4, N. 1, pp. 5-32, 2012. <http://www.ingentaconnect.com/content/mnp/gr2p/2012/00000004/00000001/art00003> (consultado en marzo de 2012).
34. Cf. Gilberto M. A. Rodrigues, 2011, *ibidem*.
35. Veáse Gilberto M. A. Rodrigues (2012). A política externa brasileira e a prevenção de conflitos internacionais. In: Clóvis Brigagão (Org.). *Diplomacia da Paz*. Brasília: FUNAG (en prensa).
36. Roberto Abdenur (2012). A persona internacional do Brasil. *Folha de São Paulo*, 13.7.2012, p. A14.
37. Veáse: Gilberto M. A. Rodrigues (2011). **Latin America and the Caribbean**. In: Genser, J., Cotler, I. (Ed). *Responsibility to Protect. The Promise of Stopping mass atrocities in our time*. Oxford University Press, p.182-200; Ricardo Arredondo (2011). La Responsabilidad de Proteger en América Latina: su aplicabilidad y desafíos, *Documentos CRIES* 16, p.7-22.
38. Sobre el tema de la sociedad civil y la prevención de conflictos y la RdeP, véase: Andres Serbin y Gilberto M. A. Rodrigues (2011). La importancia de la Responsabilidad de Proteger en América Latina y el Caribe: La prevención y el rol de la sociedad civil. *Documentos CRIES* 16, p. 23-37.

RESUMEN

La Responsabilidad al Proteger: Motivaciones, contenidos y cambios

En su discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas (21/9/2011), la Presidenta Dilma Rousseff afirmó que el concepto de la responsabilidad de proteger (RdeP) debería ser desarrollado conjuntamente con la “responsabilidad al proteger”. En noviembre del mismo año, Brasil presentó un *concept note* en Naciones Unidas titulado “*Responsibility while protecting —Elements for the development and promotion of a concept*”. Esa iniciativa fue presentada tras la aplicación de la RdeP en el caso de Libia. El artículo procura analizar tres dimensiones de la RdeP: sus motivaciones, su contenido y los cambios que conllevan para la política exterior de Brasil y para la región de América Latina y el Caribe frente a la RdeP.

ABSTRACT

Responsibility While Protecting: Motivations, Content And Changes

In her address to the UN General Assembly (September 21, 2011), President Dilma Rouseff stated that the concept of Responsibility to Protect (RtoP) should be developed jointly with that of “responsibility while protecting”. In November 2011, Brazil presented a concept note to the United Nations entitled “*Responsibility while protecting —Elements for the development and promotion of a concept*”. This initiative was introduced after what happened when RtoP was applied in the Libyan case, following the fall of the Gaddafi regime. The purpose of this article is to analyze the three dimensions of the RdeP: its motivations, content and the changes it entails for Brazil’s foreign policy and for the Latin American and Caribbean region facing RtoP.

SUMMARIO

Responsabilidade ao Proteger: motivações, conteúdo e mudanças

Em seu discurso na Assembléia Geral da ONU (21/9/2011), a Presidenta Dilma Rousseff afirmou que o conceito de responsabilidade de proteger (RdP) deveria ser desenvolvido em conjunto com o da “responsabi-

lidade ao proteger”. Em novembro do mesmo ano, o Brasil propôs um *concept note* nas Nações Unidas intitulado “*Responsibility while protecting—Elements for the development and promotion of a concept*”. Essa iniciativa se deu logo após a aplicação do princípio da RdP no caso da Líbia, com a derrubada do regime de Khadafi. O artigo trata de analisar três dimensões da RwP: suas motivações, seu conteúdo e as mudanças que implicam para a política externa brasileira e para a região da América Latina e o Caribe diante da RdP.

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012

Coordinadores:
Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



Responsabilidad de Proteger: La perspectiva de Brasil

Juan Carlos Sainz-Borgo

El 11 de noviembre del año 2011, el Presidente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (CS-ONU) distribuyó con el número S/2011/201, una comunicación de la Embajadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, Jefe de la Misión Permanente del Brasil, dirigida al Sr. Ban Ki-Moon, Secretario General de la Organización de Naciones Unidas (SG-ONU) y que contiene una declaración del Gobierno del Brasil titulada: “Responsabilidad al Proteger: elementos para el desarrollo y promoción del concepto”.¹

Este documento representa el momento culminante de la diplomacia del Brasil en relación con el tema de la Responsabilidad de Proteger (RdeP), su desarrollo y aplicación práctica. Igualmente representa un importante capítulo en la evolución del concepto de la “RdeP” como una parte del Derecho Internacional Público. En pocas ocasiones en la disciplina ha existido la oportunidad que un tema pueda ser discutido en diversos foros, políticos, académicos, no gubernamentales

y de esa manera ver emerger una nueva forma en que la comunidad internacional puede cumplir con sus obligaciones.

En este breve comentario, trataremos de destacar los elementos fundamentales de la propuesta presentada por el país amazónico y luego haremos, a modo de telón de fondo, algunas apreciaciones políticas sobre el contexto de la posición del Brasil, el impacto que tal propuesta podría tener y algunas apreciaciones generales sobre el tema.

1. El documento y algunos de sus elementos

La Embajadora del Brasil ante la ONU consignó una comunicación ante el Secretario General de la ONU de cuatro páginas, de las cuales la primera incluye una remisión a nombre del Ministro de Relaciones Exteriores de ese país y tres páginas del “*concept paper*”, que contiene once párrafos principales enumerados y nueve párrafos secundarios que explican el último de los párrafos principales. Sin embargo, el documento que ha circulado es una comunicación con una hoja adicional, conocida en el mundo diplomático como una “nota verbal”, del Presidente del Consejo de Seguridad para distribuir al resto de los miembros del CS-ONU.

La primera de las páginas, se consigna el documento y se presenta los saludos de estilo protocolar. En esta sección llaman la atención, al menos dos elementos, primero el destinatario de la misiva y los elementos políticos consignados en esa misma primera página.

Brasil fue electa por parte de la Asamblea General como miembro no permanente del CS-ONU para el periodo 2010-2011, que culminó con el mismo año calendario. Esta elección responde a una doble representación, la regional de los países del GRULAC (Grupo Latinoamericano y del Caribe) y del G4², que agrupa a los países que aspiran tener representación permanente y que se apoyan mutuamente para obtener puestos en el CS-ONU. Brasil es, junto con Japón, el país que mayor número de veces ha ocupado un sitio como miembro no permanente del CS-ONU. En la fecha de la consignación de la comunicación, Brasil aún formaba parte del CS-ONU y quizás tendría un sentido más natural, remitirlo al Presidente del organismo

donde se ha discutido la aplicación de la Responsabilidad de Proteger. Sin embargo, la comunicación fue dirigida al Secretario General Ban Ki-Moon. Podemos afirmar que dirigir la carta al Secretario General responde a una racionalidad política que tenía sus propios objetivos estratégicos en la diplomacia brasileña, abrir el debate del tema ante la Asamblea General de la ONU y de esa manera permitirle una ventana de participación en el tema, aunque ese país ya no formará parte de los diez miembros no permanentes del CS-ONU. De esa manera podría tener una participación importante en los dos foros preponderantes de la ONU.

En la comunicación sin número de la Misión Permanente del Brasil ante la ONU, además de remitir los elementos conceptuales sobre la “Responsabilidad al Proteger”, contiene una declaración del Embajador Antonio de Aguiar Patriota, Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, que explica que los elementos adjuntos representan “La posición del Brasil de que la comunidad internacional, cuando ejerce su responsabilidad de proteger, debe demostrar un alto nivel de responsabilidad al proteger”³. Desde la propia carta de remisión el Gobierno Brasileño deja en claro su posición de apoyo al concepto, pero dentro del compromiso de “un alto nivel de responsabilidad” y en el convencimiento de la necesidad de la utilización de la doctrina en el seno de la comunidad internacional. Esta opinión podría debilitar la abstención de Brasil en la Resolución 1973 del CS-ONU para la utilización de la “RdeP” en el caso de Libia. Sin embargo, ampliaremos algunos de estos aspectos más adelante en el texto.

El documento del Gobierno Brasileño se tituló: “Responsabilidad al Proteger: Elementos para el desarrollo y promoción del concepto” y como ya comentamos está integrado por veinte párrafos que pueden ser divididos en tres secciones claramente definidas: 1) Antecedentes históricos de la “RdeP”, 2) Elementos políticos de la “RdeP” y 3) Principios fundamentales, parámetros y procedimientos.⁴

1.1. Los antecedentes históricos:

El “*concept paper*” del Gobierno de Brasil dedica los primeros cinco párrafos del documento a realizar una revisión histórica del desarrollo de la “RdeP”, estableciendo su base en la propia Carta de la ONU y

en el histórico derecho de injerencia que la comunidad internacional ha mantenido para los casos de graves atrocidades cometidas contra la población civil (Párrafos 1 y 2).

En el párrafo tercero del documento menciona la incorporación del concepto en la Cumbre Mundial del año 2005 y que se adoptó como la Resolución 60/1 de la Asamblea General de la ONU (párrafos 138 y 139), en el marco de lo que define el documento como “largas e intensas negociaciones”.⁵ Los párrafos cuatro y cinco incorporan los elementos que conforman la “RdeP”, en particular los tres pilares fundamentales, apegándose a los elementos aprobados en las convenciones antes nombradas. En este caso se distancia de las definiciones que tradicionalmente se han aportado de los tres pilares de la “R2P”, como son la Responsabilidad de Prevenir, Reaccionar y Reconstruir.⁶ El documento redefine sus pilares por sus contenidos. El primero hace referencia al “Estado como el titular primario de la responsabilidad de proteger a los pueblos de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes en contra de la humanidad”, “El segundo pilar subraya el papel de la comunidad internacional para prestar cooperación y asistencia a los Estados para desarrollar las capacidades locales que le permitan desempeñar esa responsabilidad” y “El tercer pilar, que aplica en excepcionales circunstancias y cuando las medidas para ello previstas en el primer y segundo pilar hayan fracasado de manera manifiesta, permite a la comunidad internacional el recurso de recurrir a medidas colectivas...”⁷

Es interesante acotar que en esa breve reseña histórica del documento no se hace ninguna mención al Reporte de la “Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía de los Estados” que tradicionalmente se ha otorgado el papel fundacional en la creación del concepto.⁸

En este último párrafo, el Gobierno de Brasil comienza a delinear los parámetros fundamentales de la “RdeP” cuando incluye los elementos de la necesidad de agotar las medidas tomadas en el primer y segundo pilar, pero además que este fracaso sea “manifiesto” para que pueda activarse el tercero de los pilares. Sin embargo, esto será desarrollado más adelante por el propio “*concept paper*”.

1.2. Elementos políticos de la RdeP:

En la sección segunda del “*concept paper*” el Gobierno del Brasil introduce una serie de elementos políticos y procedimentales sobre cómo articular y aplicar en la práctica la doctrina de la “RdeP”. Para llegar a estos elementos realiza una interpretación de las Declaraciones aprobadas por los gobiernos ya mencionadas en los párrafos precedentes. Por ejemplo, en el párrafo 5, se dice lo siguiente: “El Documento Final de la Cumbre Mundial del año 2005 establece limitaciones al uso de la fuerza por parte de la Comunidad Internacional en el ejercicio de su responsabilidad para proteger: a) material (genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad); b) temporal (cuando haya una falla manifiesta del Estado individual en el ejercicio de su propia responsabilidad de proteger, y cuando se hayan agotado todos los medios pacíficos) y c) formal a través de la actuación del Consejo de Seguridad, de acuerdo con los Capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas y basado en una evaluación caso por caso)”.⁹

Esta interpretación de la Resolución 60/1 de la Asamblea General que recoge los resultados de la Cumbre del Año 2005 no se encuentra de manera expresa en el texto. Por el contrario, creemos que algunas de sus interpretaciones reducen el ámbito de aplicación aprobada por los Jefes de Estado en esa Cumbre, en particular cuando el mencionado párrafo 139, establece que la Comunidad Internacional, “estará preparada para actuar, de manera oportuna y decidida, a través del Consejo de Seguridad”. Estos argumentos serán desarrollados más adelante.

El párrafo 6 aborda uno de los elementos más interesantes de la argumentación del Gobierno del Brasil, al establecer que “Estos tres pilares deben seguir un estricto orden de subordinación y secuencia cronológica. En esta secuencia es esencial distinguir entre la responsabilidad colectiva —la cual puede ser totalmente ejercida a través de medidas no coercitivas— y la seguridad colectiva”.¹⁰ Esta caracterización de la forma como debe desarrollarse el ejercicio de la “RdeP”, en forma de principios estructurados, subordinados y en secuencia cronológica le aporta elementos a la discusión y a la puesta en práctica de la doctrina. Sin embargo, la necesidad de estructurar una respuesta política y además determinar el momento en que cada una

de las etapas debe terminar y comenzar, le introduce a la doctrina elementos de medición y evaluación que en la actualidad no han sido delimitados y que hasta la fecha se encuentran en el juicio que los miembros del CS-ONU hagan de la situación.

Por otro lado, el párrafo 6 incluye la necesidad de que “Más allá del ejercicio de la responsabilidad colectiva y recurrir a mecanismos en el ámbito de la seguridad colectiva implica que una situación específica de violencia o amenaza de violencia contra civiles pudiera considerarse como una amenaza a la paz y a la seguridad internacional”.¹¹ De esta manera, el Gobierno del Brasil pareciera buscar el fortalecimiento del propio CS-ONU en su papel de garante de la paz y seguridad internacional, tal y como lo establece el artículo 24 de la Carta de la ONU.

El párrafo 9 contiene una serie de reflexiones políticas, no directamente relacionadas con la “RdeP” pero que forman parte del discurso construido alrededor del tema: “Todavía mucha atención debe referirse al hecho de que el mundo sufre hoy de las dolorosas consecuencias de las intervenciones que han agravado los conflictos existentes, permitiendo a los terroristas penetrar en los lugares donde previamente no existían, dando cabida a nuevos ciclos de violencia e incrementando el nivel de vulnerabilidad de las poblaciones civiles”.¹² De esta forma, el Gobierno del Brasil levanta una voz de disidencia para acercarse a muchas de las críticas del llamado “Sur Global” de las operaciones adelantadas por los Estados Unidos y la OTAN en Iraq y en Afganistán.

A tenor siguiente, en el mismo párrafo, el Gobierno del Brasil se hace eco de las críticas sobre la actuación de la “RdeP” en Libia cuando plantea que “Hay una creciente percepción que la “Responsabilidad de Proteger” puede ser mal utilizada para otros propósitos que que no fuesen proteger a los civiles, en casos como el cambio de régimen. Esta percepción podría hacer incluso más difícil alcanzar hacia la protección de los objetivos perseguidos por la comunidad internacional”.¹³ Igualmente, con esta afirmación refuerza la posición adoptada por Brasil de abstenerse de apoyar la Resolución 1973 SC-ONU, por considerar que “podía causar daños a los civiles”.¹⁴ Sin embargo, en el texto de la comunicación, el Gobierno del Brasil no hace suyas las críticas, sino que las consigna como un observador atento de la situación internacional o de voces que no la apoyan, pero bajo ninguna circunstancia las suscribe o ratifica.

1.3. *Algunos principios fundamentales, parámetros y procedimientos para activar la RdeP*

El aporte más amplio del documento incluye una presentación general sobre los “fundamentos, parámetros y procedimientos” que la comunidad internacional debería tomar en cuenta al activar la “**Responsabilidad al Proteger**” y que al desarrollar la lista de principios, ayudaría a una evolución positiva de la “RdeP” al concepto de la “Responsabilidad al Proteger”.

El listado presentado por el Gobierno del Brasil incluye una amplia lista que mencionaremos brevemente:

- I. La diplomacia preventiva reduce los riesgos del conflicto armado.
- II. “La comunidad internacional debe ser rigurosa en sus esfuerzos de agotar todos los medios pacíficos disponibles para la protección de los civiles bajo amenaza de violencia, en aplicación de los principios y propósitos de la Carta de la ONU y consagrados en el documento final de la Cumbre del año 2005”.¹⁵
- III. El uso de la fuerza sólo debe ser autorizado por el Consejo de Seguridad de la ONU.
- IV. “La autorización para el uso de la fuerza debe estar limitada en sus elementos legales, operacionales y temporales. El alcance de las acciones militares debe acatar el espíritu y el contenido del mandato conferido por el CS-ONU o la AG-ONU y debe ser realizado estrictamente de conformidad con el Derecho Internacional, en particular con el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Conflictos Armados”.¹⁶
- V. “El uso de la fuerza debe producir tan poca violencia e inestabilidad como sea posible. Bajo ninguna circunstancia puede generar más daño del que fue autorizado para prevenir”.¹⁷
- VI. En el caso del uso de la fuerza, su uso debe ser “juicioso” de acuerdo con el mandato del CS-ONU.

- VII. “Estos lineamientos deben ser observados a lo largo de toda la extensión de la autorización, desde la adopción de la resolución hasta la suspensión de la autorización por una nueva resolución”.¹⁸
- VIII. “Es necesario reforzar los procedimientos del CS-ONU para hacer seguimiento y evaluar la manera como las resoluciones son interpretadas y aplicadas para asegurar la responsabilidad al proteger”.¹⁹
- IX. “El CS-ONU debe garantizar la rendición de cuentas de aquellos a quienes se les otorgó autoridad para recurrir a la fuerza.”²⁰

Estos nueve elementos conforman el aporte más importante del “*concept paper*” que presenta el Gobierno del Brasil. Podemos evidenciar que se mezclan elementos ya mencionados en las secciones previas y se reafirman los elementos fundamentales de la “RdeP”. Sin embargo, es importante destacar dos de esos elementos, son calificados como necesarios y que a juicio del Gobierno del Brasil, permitirían una evolución del concepto de “Responsabilidad de Proteger” a la “Responsabilidad al Proteger”: la necesidad del encadenamiento sucesivo de las 3 etapas y la necesidad de establecer, dentro de la propia resolución que autoriza la “RdeP”, los mecanismos para determinar su cumplimiento, el derecho internacional de los conflictos armados y el derecho internacional humanitario.

En primer lugar, la necesidad de establecer un obligatorio encadenamiento de los 3 pilares, pretende transformar un proceso eminentemente político y social, en una especie de automatismo más cercano a las ciencias físicas y la informática que de las realidades sociales. La “RdeP” siempre se ha referido a “pilares” y no a etapas, por la necesidad de que los elementos pueden coexistir para la construcción de una realidad política. No son etapas que se van cumpliendo e intentar estructurar la respuesta de la “RdeP” o la “Responsabilidad al Proteger” de esta forma, obligaría a transformar su propia esencia de proceso que se ajusta según sus propias necesidades y prioridades determinadas por la comunidad internacional representada por el CS-ONU.

En segundo caso, desde la perspectiva del Derecho Internacional, el Gobierno de Brasil introduce un elemento de gran relevancia, al

separar las dos corrientes que conforman el Derecho Internacional Humanitario: la protección de los civiles y el uso de la fuerza en la conducción de operaciones militares, para algunos podría ser la tradicional división de Derecho de Ginebra o Derecho de la Haya. Sin embargo, esto representa un elemento altamente interesante y cuyas consecuencias superan el espacio de este comentario, pero en todo caso podemos afirmar que introduce una caracterización poco común en el tema y que tradicionalmente usa los dos conceptos como sinónimos.

2. Una lectura política del documento

Desde el punto de vista del Derecho Internacional y la evolución del concepto de la “RdeP” el documento del Gobierno del Brasil aporta elementos fundamentales para la discusión sobre la forma en que debe garantizarse la respuesta del uso de la fuerza para estructurar sus fases de implementación y posterior evaluación.

El documento genuinamente contribuye de manera importante y crítica al desarrollo de la “RdeP” como una respuesta de la comunidad internacional, con un nivel de legitimidad que se demuestra por el amplio desarrollo en el tiempo y las diversas vías que ha transitado su conceptualización desde foros prácticos hasta académicos.

Brasil hace un llamado de atención importante para futuras operaciones de uso de la fuerza a nombre de la comunidad internacional por parte del CS-ONU, como es el caso de la determinación de las formas de establecer procesos de monitoreo, evaluación y determinación de responsabilidades. Otras de los elementos presentados, como es el caso del establecimiento de un proceso obligatorio de encadenamiento entre los diversos pilares, como si de etapas de un proceso fabril se tratara, podría abrir un camino de mayor politización sobre la entidad responsable de medir y determinar cuándo se ha cumplido una de las etapas.

Sin embargo, esta propuesta presentada por el Gobierno del Brasil ha sido reconocida y abordada por los más diversos actores, gubernamentales, no gubernamentales y académicos más por el cambio de

nombre propuesto de “RdeP” a la “Responsabilidad al Proteger”, que por sus elementos de fondo. Este cambio le otorgó al debate sobre la “RdeP” un segundo aire en un momento muy complejo, en ocasión de las críticas con el uso de la implementación en el caso de Libia con la Resolución del CS-ONU 1973.

Asimismo, esta propuesta fue una forma inteligente del Gobierno del Brasil para dirigir el debate del tema, aun en ocasión de su salida del CS-ONU. Como mencionamos al inicio del comentario, el Gobierno del Brasil remitió la comunicación al Secretario General de la ONU como una forma de abrir un debate, pero también de permitir una actuación más amplia a todo lo largo de la ONU. De esta forma, el Gobierno Brasileño organizó diversos foros y actividades para secundar su propuesta, como fue el caso de las “Consultas Informarles sobre la Responsabilidad al Proteger, celebrada en la sede de la ONU en Nueva York en febrero 2012. Con estas actividades, el Gobierno del Brasil ha prolongado su presencia en el debate, que se lleva principalmente el seno del CS-ONU.

Frente a una realidad donde la actuación de la “RdeP” en Libia llenó de dudas a la comunidad internacional, aunado al rechazo de Rusia y China de permitir la aplicación de la doctrina en Siria, Brasil aparece como un jugador de consenso, que permite la vigencia de la doctrina que tardó tantos años en desarrollarse, pero con ajustes menores que podrían complacer a muchos de los críticos más **acérrimos del sistema** y de la “RdeP” en general.

Este documento viene a representar una actuación menos arriesgada y constructiva por parte del Gobierno del Brasil, en comparación con algunas de las acciones tomadas en el campo mundial como fue el caso de Irán. De igual forma fortalece el trabajo con los países que se abstuvieron de votar por la Resolución (Alemania, India, Rusia y China), desde una perspectiva crítica para el fortalecimiento del sistema multilateral. Finalmente, este documento es un buen aval para el Brasil en el trabajo de la obtención de una representación permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

NOTAS

1. Para el desarrollo de este comentario, incluiremos las diversas traducciones realizadas a las posiciones presentadas por los diversos países en el seno de la ONU en español. Sin embargo, dado que el documento objeto central de este comentario fue presentado en inglés incluiremos en la medida de lo posible los elementos discutidos en idioma inglés.
2. Japan Says No to G4 Bid. Global Policy Forum. Disponible en <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/200/41231.html>. Recuperado, 21 de abril 2012.
3. Original en Inglés: “Brazil’s view that the international community, as it exercises its responsibility to protect, must demonstrate a high level of responsibility while protecting”
4. Original en Inglés: “fundamental principles, parameters and procedures”
5. Original en Inglés: At its 60th anniversary, the United Nations incorporated the concept of “responsibility to protect” in paragraphs 138 and 139 of the Outcome Document of the 2005 World Summit (GA resolution 60/1), in terms and using parameters that were the result of long and intense negotiations.
6. Informe de la Comisión Internacional sobre intervención y Soberanía de los Estados.
7. Original en Inglés: “The first one identifies the State as the primary bearer of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. The second pillar stresses the role of the international community in providing cooperation and assistance for States to develop local capacities so as to be able to discharge that responsibility. The third pillar – which applies to exceptional circumstances and when measures provided for in the first and second pillars have manifestly failed – allows for the international community to resort to collective action”
8. Para nombrar algunas de las referencias, ver: Hoffmann, Julia y and Nollkaemper, André. (2012) Responsibility to Protect From Principle to Practice. Pallas Publication, Amsterdam, Arredondo et al (2011) Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y el Caribe: El rol de la sociedad civil. Documentos Cries. Buenos Aires, Argentina.
9. Original en Inglés: “the 2005 Outcome Document placed limitations on the use of force by the international community in the exercise of its responsibility to protect: a) material (genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity); b) temporal (upon manifest failure of the individual State in exercising its responsibility to protect, and upon exhaustion of all peaceful means); and c) formal

through the Security Council, in accordance with Chapters VI and VII of the Charter of the United Nations and based on evaluation on a case-by-case basis).”

10. Original en Inglés: “The three pillars must follow a strict line of political subordination and chronological sequencing. In this sequencing, it is essential to distinguish between collective responsibility—which can be fully exercised through non-coercive measures—and collective security.”
11. Original en Inglés: “Going beyond the exercise of collective responsibility and resorting to mechanisms in the domain of collective security implies that a specific situation of violence or threat of violence against civilians be characterized as a threat to international peace and security.
12. Original en Inglés: “Yet attention must also be paid to the fact that the world today suffers the painful consequences of interventions that have aggravated existing conflicts, allowed terrorism to penetrate into places where it previously did not exist, given rise to new cycles of violence and increased the vulnerability of civilian populations”.
13. Original en Inglés: “There is a growing perception that the concept of “responsibility to protect” might be misused for purposes other than protecting civilians, such as regime change. This perception may make it even more difficult to attain the protection objectives pursued by the international community.”
14. Presidenta justifica abstención de Brasil en resolución sobre Libia. Lisboa, 29 mar (EFE) martes, 29 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/dilma-rousseff-justifica-la-abstencion-de-brasil-en-la-resolucion-sobre-libia-466850.html> Recuperado, abril 2012.
15. Original en Inglés: “III. The international community must be rigorous in its efforts to exhaust all peaceful means available in the protection of civilians under threat of violence, in line with the principles and purposes of the Charter of the United Nations and as embodied in the 2005 Outcome Document;”
16. Original en Inglés: “IV. The authorization for the use of force must be limited in its legal, operational and temporal elements. The scope of military action must abide by the letter and the spirit of the mandate conferred by the UNSC or the UNGA, and be carried out in strict conformity with International Law, in particular International Humanitarian Law and the International Law of Armed Conflicts;”
17. Original en Inglés: “V. The use of force must produce as little violence and instability as possible. Under no circumstances can it generate more harm than it was authorized to prevent;”
18. Original en Inglés: “VII. These guidelines’ must be observed throughout the entire length of the authorization, from the adoption of the

resolution to the suspension of the authorization by a new resolution;”

19. Original en Inglés: “viii) Enhanced UNSC procedures are needed to monitor and assess the manner in which resolutions are interpreted and implemented to ensure responsibility while protecting;”
20. Original en Inglés: “ix) The Security Council must ensure the accountability of those to whom authority is granted to resort to force.”

RESUMEN

Responsabilidad de Proteger: La perspectiva de Brasil

El Gobierno del Brasil presentó a la comunidad internacional una carta dirigida al Secretario General de la ONU, sobre sus recomendaciones respecto a la doctrina de la “Responsabilidad de Proteger” para llevarla hacia lo que podría ser una “Responsabilidad al Proteger”. El comentario trata de abordar desde la metodología normativa una lectura de la comunicación, anotándola con los documentos que le dieron origen y presentándola dentro de un marco político general.

ABSTRACT

Responsibility to Protect: The Brazilian Perspective

The Government of Brazil presented to the international community a letter addressed to the UN Secretary General on its recommendations regarding how to shift the “Responsibility to Protect” doctrine towards the concept of “Responsibility while Protecting”. The article intends to analyze the letter from a normative perspective, incorporating notes from the documents based on which it was created and by placing it within a general political framework.

SUMMARIO

Responsabilidade de Proteger: A perspectiva do Brasil

O governo do Brasil apresentou à comunidade internacional uma carta dirigida ao Secretário Geral da ONU a respeito da doutrina da “Res-

ponsabilidade de Proteger”, na qual propõe orientar o conceito para o de “Responsabilidade ao Proteger”. Por meio de uma metodologia normativa, o artigo procura fazer uma leitura desta comunicação, associando-a com os documentos que lhe deram origem e apresentando-a dentro de um marco político geral.



La aplicación de la Responsabilidad de Proteger al conflicto armado colombiano

Pablo César Rosales Zamora*

El presente ensayo pretende abordar la temática de la Responsabilidad de Proteger¹ en Latinoamérica, centrándonos en el análisis de su aplicación en el conflicto armado colombiano. Para cumplir con este propósito, comenzaremos explicando en qué consiste esta norma —que se encuentra en pleno proceso de consolidación², para luego observar las repercusiones de su aplicación al caso señalado. Profundizar en la

*Ganador del Certamen: "La aplicación de la RdeP a América Latina y el Caribe" CRIES y la International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP) organizaron un concurso académico dirigido a estudiantes de universidades de ALC con el propósito de difundir el principio de la RdeP. El jurado estuvo integrado por Gilberto Rodríguez, Thomas Legler y Andrés Serbin.

noción de la RdeP requiere un acercamiento a partir de los diversos documentos emitidos en el seno de Naciones Unidas. En la segunda parte se detallará brevemente los aspectos del conflicto armado en Colombia para determinar la relación entre éste y la RdeP.

De la Responsabilidad de Proteger

Desde las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, la Comunidad Internacional ha suscrito de manera creciente una visión expansiva en la protección y garantía de los derechos humanos, materializada en la ratificación de diversos tratados multilaterales y su implementación a nivel normativo interno.

Tal fenómeno sirve para poner de relieve dos aspectos cruciales: a) La importancia de la ratificación por los Estados de los tratados sobre derechos humanos y de derecho penal internacional; b) La impotencia e ineficacia del Consejo de Seguridad ante las crisis humanitarias acaecidas en plena década de los noventa y, con ello, las deficiencias que del propio sistema se originaban por el principio de no intervención, que debían ser superadas³.

Respecto a lo primero, la RdeP busca dar fin a las principales violaciones sistemáticas de derechos humanos⁴, combatiendo, por ello, ciertos crímenes internacionales de especial gravedad, y validando el uso de la fuerza solo cuando este sea necesario. Los ilícitos que son considerados como atentatorios a la obligación de garantizar el núcleo duro de los derechos humanos son los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra, la depuración étnica y el genocidio. En ese sentido, el Estado atentaría directamente contra el núcleo duro de los derechos humanos cuando agentes del gobierno participan en su comisión, los permiten o son incapaces de evitarlos. Así, la obligación estatal de respetar y garantizar los derechos humanos se concreta en la obligación de prevenir, combatir y erradicar tales conductas⁵.

En relación a la actuación de Naciones Unidas a través del Consejo de Seguridad, sería un error equiparar o reducir el concepto de RdeP a la intervención⁶ o la injerencia humanitaria. Dos son las falencias que se cometerían. Por un lado, el peligro en el debate sobre el supuesto

derecho de injerencia o de intervención, que puede conducir a equívocos, dándose mayor importancia a las prerrogativas de los Estados intervinientes que a las necesidades de la población civil. Por otra parte, la formulación tradicional en términos de injerencia o intervención humanitaria descarta las iniciativas tanto preventivas como posteriores al acto de intervención, actuaciones que revisten incluso mayor importancia que el propio uso de la fuerza.

Es en esta línea que la RdeP evalúa el problema desde el punto de vista de aquellos que necesitan apoyo y no en términos de derecho o deberes de intervención⁷.

De la naturaleza jurídica de la Responsabilidad de Proteger

El propósito del presente punto es determinar la naturaleza jurídica de la RdeP a través de la lectura de los documentos que le dieron origen. En ese sentido, existe una controversia muy marcada si la RdeP es *hard law* o *soft law*, un concepto meramente político, o una simple reestructuración conceptual de la soberanía⁸.

En la celebración del quincuagésimo cuarto periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, Koffi Annan expuso el dilema de la intervención humanitaria⁹. En abril del 2000 se hizo público el informe titulado “*Nosotros los Pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*”¹⁰, a través del cual, el Secretario General ratificó el pedido a los Estados miembros de unirse a la finalidad de detener el asesinato organizado de masas y las violaciones de derechos humanos. Por ello, formuló la siguiente pregunta que fue el origen de todo el desarrollo posterior de la RdeP:

*“Si la intervención humanitaria es, en efecto, un asalto inaceptable a la soberanía, ¿cómo debemos responder [...] ante violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden toda nuestra común humanidad?”*¹¹

Tal invocación obtuvo respuesta del gobierno canadiense, que convocó la creación de una comisión *ad hoc*, la “*International Commission on Intervention and State Sovereignty*” (ICISS)¹², presidida por Gareth Evans y Mohamed Sahnou, a la que se le encargó la tarea de dilucidar

las cuestiones que surgían de la pregunta formulada por el Secretario General.

En diciembre de 2001, la ICISS presentó un informe en la Asamblea General en el que desarrolla el concepto de RdeP y sus elementos constitutivos¹³, llamando a la aceptación de la responsabilidad de la Comunidad Internacional de proteger a las poblaciones que experimenten, entre otros, genocidio y depuración étnica.

Posteriormente, en la sesión inaugural del quincuagésimo octavo periodo de sesiones de la Asamblea General, se anunció la creación de un Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio¹⁴. El informe elaborado por este Grupo de Alto Nivel, se tituló “*Un Mundo Más Seguro: la Responsabilidad que compartimos*”¹⁵ que se compone de cuatro apartados, de los cuales cabe destacar el segundo y el tercero por estar más relacionados con el concepto de RdeP¹⁶.

En la segunda parte, “*La seguridad colectiva y el desafío de la prevención*”, se exploran los principales problemas que experimentan actualmente los Estados¹⁷, señalando que no todos ellos pueden solucionarse a través de la fuerza. Lo interesante aquí es que se aborda específicamente a los conflictos armados como parte de los desafíos para la prevención¹⁸. Por otro lado, la tercera parte, considera observar qué ocurre si fracasa la prevención por medios pacíficos¹⁹.

Respecto de la naturaleza jurídica de la RdeP y su relación con este informe, es preciso destacar el párrafo 201 y 203. En el primero se señala que:

“Existe un reconocimiento cada vez mayor de que el problema no es el “derecho de intervenir” de un Estado sino la “obligación de proteger” que tienen todos los Estados. (...) Está cada vez más aceptado (...) que si bien incumbe a los gobiernos soberanos la responsabilidad primordial de proteger a sus propios ciudadanos de catástrofes, (...), cuando no pueden o no quieren hacerlo, es la Comunidad Internacional en general la que debe asumir esa responsabilidad, que comprende un proceso que va de la prevención y la respuesta a la violencia de ser necesaria a la reconstrucción de sociedades devastadas” (El subrayado es nuestro).

Este párrafo establece que la RdeP es del Estado y, subsidiariamente, de la Comunidad Internacional. Al establecer la responsabilidad en términos de “obligación de proteger”, descarta la formulación de un posible derecho de intervención de los Estados. Asimismo, en el segundo párrafo el grupo verifica que:

“[La responsabilidad de proteger] es la norma que se está imponiendo, en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas a gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o querido prevenir”. (El subrayado es nuestro)

Aquí se incide en la faceta de reacción de la RdeP como una norma internacional en formación. El supuesto de hecho sería el incumplimiento de la prevención del Estado o su incapacidad para prevenir los crímenes comprendidos como matanzas a gran escala. Partiendo de esta premisa, la responsabilidad de reacción sería *soft law* en tanto que el informe citado no es una norma internacional con carácter obligatorio y vinculante —en principio, las resoluciones y actos de la Asamblea General carecen de ese carácter, aunque sí revela una *opinio iuris* y pretende cristalizar una norma de derecho internacional²⁰, que podría ser de carácter consuetudinario.

El Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005²¹ trata la RdeP en los párrafos 138 y 139. Al respecto, se señaló en el párrafo 138 que:

“Cada Estado tiene la responsabilidad de proteger a su propia 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. La Comunidad Internacional debería exhortar y ayudar a los Estados a ejercer esta responsabilidad y brindar soporte a las Naciones Unidas en establecer una temprana alerta de respuesta.”

Los crímenes citados atentan contra el estándar mínimo de cumplimiento que los Estados tienen respecto a la protección del núcleo duro

de derechos humanos, lo cual constituye una norma de *ius cogens*²². Si partimos de esta afirmación, se podría sostener la extensión de la obligación de respetar los derechos humanos a todos los sujetos de Derecho Internacional, dado que aquellas son obligaciones *erga omnes*²³. No obstante, no cabría postular que es obligación vinculante proteger a la población a través del recurso a la fuerza. En esta línea, en el párrafo 139 se dejó establecido que:

“La Comunidad Internacional, a través de Naciones Unidas, también tiene la responsabilidad de usar los mecanismos diplomáticos apropiados, humanitarios y cualquiera que sea de índole pacífica, de acuerdo con los capítulos VI y VIII de la Carta, (...)”.

De esta manera, y en lectura conjunta con el anterior párrafo, la Cumbre reconoció que la responsabilidad de prevención es parte del paquete de obligaciones que involucran a la Comunidad Internacional y que esta se desempeña a través de la ONU²⁴.

De la Responsabilidad de Proteger y sus elementos

La RdeP involucra tres responsabilidades específicas, compartidas tanto por el Estado como por la Comunidad Internacional: la responsabilidad de prevenir, la responsabilidad de reaccionar y la responsabilidad de reconstruir.

La primera responsabilidad es, sin lugar a dudas, la dimensión más importante de la RdeP. Las acciones preventivas deberían buscar ser lo más efectivas para evitar acudir al uso de la fuerza comprendida en la responsabilidad de reacción, que ha sido el elemento que mayor atención ha recibido por los Estados en detrimento del anterior.

La prevención requiere del conocimiento de la fragilidad de la situación y el riesgo asociado con ello, las medidas políticas habilitadas para evitar los crímenes y una auténtica voluntad política por parte de los Estados²⁵. En este último caso, cobra importancia significativa la implementación interna de los tratados internacionales de derechos humanos dado que, como afirma Cassese, “la mayoría de las normas internacionales no pueden funcionar sin la ayuda, la cooperación y el apoyo constantes de los sistemas jurídicos nacionales”²⁶.

Por otra parte, para algunos autores como Bellamy, ICISS no dejó en claro la delimitación de la responsabilidad de prevención. En el ámbito diplomático, la prevención del conflicto tiende a ser asociado con las acciones diplomáticas y económicas inmediatas anteriores, v.g., al genocidio. Desde un punto de vista estructural, en cambio, la prevención busca combatir y eliminar aquellas causas profundas que generan el conflicto, entre las cuales destacan la desigualdad económica y el subdesarrollo (*structural prevention*). Como se observa, estaríamos ante dos conceptos totalmente distintos. El primero es de relación inmediata con la prevención del crimen, el otro apunta a finalidades más amplias que superan la concreción de combatir determinado crimen. Lo cierto es que ningún reduccionismo dicotómico en la identificación de la responsabilidad de prevención —limitándolo a la prevención estructural o, excluyentemente, a la prevención de corte directo— es positivo.

Primero, asemejarlo con la prevención estructural dificultaría la adopción de medidas directamente ligadas a la prevención del crimen. En esa línea, se afirmararía que no hay una relación de inmediatez entre factores estructurales, como la pobreza y el analfabetismo, con la comisión de genocidio. Y, por tanto, que no es por sí mismo evidente que la prevención estructural contribuya a la prevención del crimen²⁷.

En segundo lugar, reducir la prevención a las acciones inmediatas anteriores supondría obviar la obligación básica de garantizar los derechos humanos que tiene el Estado para con su población, lo que conduciría al absurdo de sostener que solo es importante que el Estado proteja los derechos de vida e integridad cuando exista la inminencia de los crímenes de lesa humanidad o cualquiera de los otros crímenes. Por tanto, ambas definiciones deben complementarse ya que su ejercicio conjunto disminuye las posibilidades de realización del crimen.

Por otro lado, conforme al Informe del Secretario General, el segundo pilar de la RdeP es el de la asistencia internacional y formación de capacidad. Las acciones contempladas dentro de este podrían ser de suma importancia para coadyuvar al cumplimiento de la responsabilidad de prevención. Así, conforme a los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, la asistencia se puede adoptar de las siguientes maneras:

*“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)”*²⁸.

Ahora bien, cuando las medidas preventivas del propio Estado no logran resolver las causas inmediatas de los crímenes contrarios a la RdeP, entonces puede ser factible la configuración de la segunda responsabilidad por parte de la Comunidad Internacional (responsabilidad de reacción). No obstante, como señala ICISS:

*“El hecho de que las medidas de prevención de las causas profundas o de prevención directa no hayan logrado evitar o frenar una crisis humanitaria o un conflicto no implica necesariamente que se requiera una intervención militar.”*²⁹

La intervención puede ser de índole económica, política o diplomática, y, en caso extremo, militar. Tales modos de intervención serán dirigidos por el Consejo de Seguridad. En este sentido, la responsabilidad de reacción no se limita a lo estrictamente militar, sino que contempla otro tipo de medidas. Lo que se busca finalmente es evitar la consumación o la continuación del crimen. Dado que la intervención militar es la medida de mayor gravedad, para que sea posible recurrir a ella el umbral será más alto que en los otros casos³⁰.

Por último, también es fundamental que la Comunidad Internacional diseñe una estrategia relativa al período post-reacción. Evidentemente, si se decide participar militarmente debe existir la voluntad real de consolidar una paz duradera. El informe de ICISS señala que son tres los ámbitos esenciales en que reside la responsabilidad de reconstruir, a saber: la seguridad, la justicia y el desarrollo económico³¹.

Teniendo en cuenta estos elementos pasaremos a reseñar brevemente aquellos aspectos destacables del conflicto armado colombiano y la aplicación de la responsabilidad.

De la aplicación de la responsabilidad de proteger al caso concreto

Del conflicto armado colombiano

El enfrentamiento entre el Estado colombiano y diversos grupos armados se desarrolla principalmente en zonas rurales. Se trata de un conflicto armado no internacional³², por lo que resulta de aplicación el artículo 3^o común a los Convenios de Ginebra.

Entre las partes en conflicto se encuentran, por un lado, el Estado, y por el otro, los grupos guerrilleros que operan en dicho país, siendo el principal de ellos las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia—Ejército del Pueblo (FARC-EP). No obstante, aún se mantienen activos otros grupos armados, como la Unión Camilista—Ejército de Liberación Nacional (UC-ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL)³³. Asimismo, más recientemente se observa la conformación de grupos armados emergentes, denominados bandas criminales, lo cual ha incrementado el nivel de violencia y la afectación de la población civil³⁴.

Las FARC se conformaron en 1964, autoproclamándose de orientación marxista—leninista, declarando su intención de utilizar la lucha armada como medio de socavar el gobierno e instaurar un régimen de este tipo³⁵. No obstante, en la década de 1990, las FARC se fueron involucrando en el tráfico de drogas, a fin de recabar dinero para sus propósitos³⁶. En la actualidad está formada por un número de combatientes no claramente determinado, dado que, si bien en el 2001 en grupo contaba con 16.000 combatientes, se cree que este número se ha visto reducido a un aproximado de 8.000³⁷, aunque en diciembre de 2010 el Comandante General de las Fuerzas Militares de Colombia comunicó que las FARC contaban con un total de 18.000 integrantes³⁸.

El Ejército de Liberación Nacional, por su parte, se formó en 1965, y es de orientación marxista³⁹. En la actualidad, el número de combatientes ha disminuido a un aproximado de 1.500, no obstante lo cual no se encuentra totalmente debilitado. Finalmente, el Ejército Popular de Liberación, en la actualidad se encuentra bastante reducido, contando en la actualidad, según fuentes del Ejército Colombiano, con un máximo de 200 combatientes⁴⁰.

Pese a que las facciones en conflicto son el Estado Colombiano y esos grupos armados, la mayoría de las víctimas son civiles⁴¹. Según el Informe Anual del año 2009 del Comité Internacional de la Cruz Roja, tales enfrentamientos exponen a las comunidades locales a un peligro constante, así como a la violación del derecho internacional humanitario (en adelante DIH)⁴². Así, se ha producido un incremento en las consecuencias humanitarias del conflicto armado “en territorios de departamentos de la Costa Pacífica, Cauca y de zonas limítrofes como Arauca y la región del Catatumbo. En otras zonas como el bajo Cauca antioqueño, el sur de Córdoba y el departamento de Nariño, vemos también (...) la consolidación de (...) bandas criminales”⁴³. Dentro de las posibles violaciones contra dichas poblaciones se encuentran los asesinatos y/o ataques contra personas protegidas por el DIH, las desapariciones forzadas, la violencia sexual, la toma de rehenes, el reclutamiento forzado, incluyendo de niños, el abuso y el desplazamiento forzado⁴⁴. Tales actos calificarían, según el Estatuto de Roma, como crímenes de guerra.

Se estima que, entre 1964 y el 2006, el número de víctimas generadas por el conflicto armado interno en Colombia fue de 5 millones de personas⁴⁵. El número de desplazados por este conflicto va entre 800,000 a 3 millones de personas⁴⁶. Los más afectados, por ello, son personas que viven en zonas rurales y en una situación de pobreza. El conflicto armado, asimismo, coloca a este sector de la población en una situación de mayor vulnerabilidad, dado que dificulta el acceso a servicios básicos, como salud, educación y agua y saneamiento⁴⁷.

Durante el 2010, la situación no mejoró. Así, durante este año se registraron un sinnúmero de casos de ejecuciones extrajudiciales, tortura y homicidios intencionales, crímenes perpetrados por agentes directos o indirectos del Estado, mediando móviles de persecución política, abuso de autoridad e intolerancia social⁴⁸.

Posteriormente, entre el 01 de enero al 30 de junio de 2011, se han presentado en Colombia varios casos de desaparición, detención arbitraria, ejecuciones extrajudiciales, tortura y violencia sexual⁴⁹. De estos casos, las detenciones arbitrarias fueron ejecutadas, en su mayoría, por el ejército y la policía⁵⁰. Asimismo, las ejecuciones extrajudiciales tuvieron como presuntos responsables a grupos paramilitares y con una participación reducida, pero no por ello menos importante, del Estado colombiano⁵¹.

Aunado a ello, se cometieron una serie de infracciones al DIH, toda vez que la población civil fue utilizada como escudo de los ataques entre los grupos combatientes, y se vio victimizada por homicidios intencionales⁵².

Por otra parte, del total de infracciones graves al DIH (638), 371 fueron cometidas por grupos paramilitares, 84 por el ejército, 75 por las FARC-EP, 50 por combatientes y 32 por la Policía, entre otros⁵³. Por último, durante el enfrentamiento armado, los combatientes han violentado una serie de normas del DIH, entre las cuales se encuentra el utilizar locales o edificios civiles como defensa o para el ataque al bando contrario, lo cual coloca a la población civil en una situación de grave peligro⁵⁴. En algunos casos se asesinó a los dueños de las propiedades ocupadas, por la simple sospecha de que podían estar colaborando con el bando enemigo.

De la posición de Colombia respecto de la Responsabilidad de Proteger

La posición de Colombia respecto a la RdeP ha sido, desde sus inicios, favorable. Así, en el 2005, este país consideró que la participación de las organizaciones regionales en la responsabilidad de proteger era esencial⁵⁵.

Por otro lado, durante el debate sobre la RdeP suscitado en la Asamblea General de Naciones Unidas de 2009, Colombia sostuvo, en consenso con otros países, que la prevención está en el corazón de la RdeP, por lo que es importante contar con mecanismos de alerta temprana a fin de evitar situaciones en las que sea necesario la adopción de medidas más coercitivas⁵⁶. Asimismo, la posición de Colombia fue que la RdeP está limitada a los cuatro crímenes señalados en el Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005, de que la soberanía conlleva la RdeP a los ciudadanos frente a dichos crímenes⁵⁷ y que los tres pilares presentados en el Informe del Secretario General, dependiendo de cada circunstancia, pueden tener distinto grado de relevancia⁵⁸. Reconoció, además, la importancia de este tema y el “objetivo final de promover acciones y medidas para fortalecer la seguridad y la protección de las personas”⁵⁹. Finalmente, en dicho debate, Colombia apoyó el fortalecimiento del papel de la Asamblea General en la implementación de la RdeP⁶⁰.

De la aplicación de la Responsabilidad de Proteger al caso: Del fracaso de la responsabilidad de prevenir del Estado colombiano

Como ya se ha mencionado, son el Estado y la ONU—que focaliza la voluntad de la comunidad internacional— los que ejercen el conjunto de obligaciones comprendidas en los tres elementos de la RdeP.

Respecto de la responsabilidad de prevención, el Estado colombiano se encuentra obligado a prevenir la comisión de los cuatro crímenes anteriormente mencionados. Este deber surge de los límites a la actuación soberana que se desprenden de la ratificación de los tratados de derechos humanos⁶¹, de derecho penal internacional⁶² y de derecho internacional humanitario⁶³, a nivel regional y mundial, de los que Colombia es parte.

La obligación del Estado de prevenir la comisión de tales ilícitos sería una de naturaleza específica, que no limita ni disminuye a la obligación general de proteger los derechos humanos. Se entiende que aquella es una de carácter mínimo e indispensable pero sujeta al principio de progresividad y que, por tanto, el Estado no se vería impedido de que se aseguren otros derechos no tan directamente involucrados con los crímenes pero también vulnerados por su comisión. En esta línea, debemos determinar si, ¿Se ha cometido alguno de los crímenes combatidos por la RdeP como consecuencia del conflicto armado en Colombia?, y si la respuesta es afirmativa, ¿qué tipo de crimen se ha cometido?

En el clima de un conflicto armado se pueden cometer crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, depuración étnica y genocidio. No obstante, no existe impedimento alguno que cualquiera de tales actos se vea realizado, sea en tiempos de paz o de guerra.

En el caso colombiano, de la descripción de las consecuencias humanitarias del conflicto, se puede detectar la comisión de diversos crímenes de guerra, los cuales se encuentran tipificados en el artículo 8, incisos c y e, del Estatuto de Roma. Entre dichos crímenes se encuentran los actos de violencia contra la vida y la persona, en particular el homicidio, las mutilaciones, los tratos crueles y la tortura (inciso c, literal i), la toma de rehenes (inciso c, literal iii), las ejecuciones efectuadas sin sentencia previa (inciso c, literal iv), el dirigir intencionalmente ataques contra la población civil como tal o contra civiles que no participan

directamente en las hostilidades (inciso e, literal i), cometer actos de violencia sexual (inciso e, literal vi), reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o utilizarlos para participar activamente en hostilidades (inciso e, literal vii) y el ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto (inciso e, literal viii). Asimismo, cabe resaltar que también se han producido un incremento en los ataques contra misiones médicas y de ayuda humanitaria por parte de los actores armados⁶⁴.

Asimismo, siguiendo el criterio propuesto por Gerhard Werle⁶⁵, los crímenes de guerra pueden ser clasificados según quiénes sean los sujetos u objetos pasivos del delito—contra las personas, contra la propiedad y otros derechos, contra operaciones humanitarias—, y por los medios o métodos utilizados— por el empleo de medios de combate prohibidos y por el empleo de métodos de combates prohibidos. En este sentido, los crímenes de guerra durante todo el desarrollo del conflicto en Colombia han abarcado varios de los supuestos de la clasificación señalada y, por tanto, del artículo 8 del Estatuto de Roma en lo referido al conflicto armado no internacional.

Lo importante, como se dijo en los apartados anteriores, es el incumplimiento de la prevención del Estado o su incapacidad para prevenir los crímenes comprendidos en la RdeP. Por tanto, los crímenes de guerra pueden ser realizados por agentes del propio Estado, o por personas ajenas a este, siempre que la entidad estatal no haya podido impedirlo. En el presente caso, Colombia, a la vez que ha cometido crímenes de guerra, no ha podido evitar que los grupos armados y las bandas criminales también los realicen. De esta manera, se ha incumplido con la responsabilidad de prevención que tiene el Estado colombiano para con su población.

En este contexto, cabe resaltar que las Naciones Unidas también tienen la responsabilidad de prevenir la comisión de los crímenes de guerra. En este sentido, pueden enviar funcionarios internacionales destinados a brindar soluciones diplomáticas, antes de que se produzca el incumplimiento de la RdeP del Estado⁶⁶.

La responsabilidad de prevención de Naciones Unidas⁶⁷ deriva de la obligación de respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. La ONU debe respetar los primeros por su calidad de

normas de *ius cogens*⁶⁸, por su propia normativa interna promotora de derechos humanos⁶⁹ y por las finalidades que encierra su tratado constitutivo⁷⁰. Por otra parte, si bien el DIH es *lex specialis* respecto de la anterior, como señala la *Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, existe un ámbito común entre ambas regulaciones:

“(...) la Corte considera que la protección que ofrecen los convenios y convenciones de derechos humanos no cesa en caso de conflicto armado, salvo en caso de que se apliquen disposiciones de suspensión como las que figuran en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”⁷¹.

Al persistir la vigencia de los derechos humanos en tiempos de conflicto, se puede señalar que la ONU también se ve involucrada en la tarea de prevenir la comisión de crímenes de guerra, más aún si tiene el objetivo de lograr la paz y la seguridad internacionales⁷².

Al fracasar las medidas preventivas, se da lugar a la responsabilidad de reacción, que asume las Naciones Unidas⁷³ y no el Estado que no puede evitar el atentado producido por la comisión del crimen contra su población civil. Cuando esta situación ocurre, “la asistencia militar internacional colectiva puede ser la forma más eficaz de ayudar al Estado a cumplir sus obligaciones derivadas de la responsabilidad de proteger y, en casos extremos, a restablecer su soberanía efectiva”⁷⁴.

En el caso colombiano, las medidas preventivas tomadas por Colombia, no han logrado resolver, a pesar de su intensificación con el transcurso del tiempo, la comisión de crímenes de guerra. Por tanto, no ha cumplido adecuadamente con la responsabilidad de proteger a su población. No obstante, la participación de la Comunidad internacional ha sido mínima, que, como se señaló anteriormente, también tiene la RdeP estos crímenes.

Como se indicó en el primer apartado, la RdeP es del Estado y, subsidiariamente, de la Comunidad Internacional. Esta también tiene la responsabilidad de proteger a la población civil frente a los crímenes de guerra. En este sentido, lo ideal sería que primero se haga uso de las potestades contenidas en el segundo pilar de la RdeP, es decir, que

aquella ayude al Estado colombiano a ejercer y aumentar su RdeP⁷⁵. Por tanto, se requeriría no solo el compromiso de la Comunidad Internacional para invertir tiempo y esfuerzo destinados a la protección de la población civil de Colombia, sino también de la voluntad política de este país para autorizar la participación de aquella en su conflicto armado interno.

Ahora bien, cuando la comisión de los crímenes contrarios a la RdeP no pueda ser evitada de este modo, entonces sería factible la configuración de la responsabilidad de reacción de la Comunidad Internacional. La intervención puede ser de índole económica, política o diplomática, y, en caso extremo, militar, y deben estar dirigidos por el Consejo de Seguridad⁷⁶.

Respecto al primer tipo de intervención, podría establecerse la prohibición de comprar o vender armas a actores colombianos distintos al Estado. Asimismo, en relación a la intervención política, se podría enviar a funcionarios o a una Misión de Naciones Unidas para que realice labores de mediación y transacción entre las distintas facciones del conflicto armado.

En caso de que las medidas no militares resulten insuficientes, se podría recurrir a la incursión armada, a fin de lograr el cese definitivo de la comisión de estos crímenes. En este caso, se deberá cumplir con los requisitos de precaución para alcanzar el umbral requerido para acudir al uso de la fuerza^{77,78}. No obstante, una participación más activa de las Naciones Unidas, con el consentimiento del Estado colombiano, contribuiría en la disminución de la intensidad del conflicto, reduciendo las probabilidades de que la intervención militar sea necesaria, como ya lo ha demostrado en anteriores oportunidades⁷⁹.

Conclusiones

1. En el marco de la expansión evolutiva de los derechos humanos, a través de los tratados, declaraciones y normas consuetudinarias sobre esta materia, la RdeP reformula el concepto de soberanía como deber del Estado de proteger a su población.

2. La responsabilidad de prevención es el elemento más importante de la RdeP y es ejercido por el Estado y por la Comunidad Internacional. Respecto del primero, la actuación de la prevención directa y estructural es complementaria y no excluyente.
3. Únicamente cuando el Estado comete crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, depuración étnica o genocidio contra su población, o los cometen agentes ajenos al Estado y este no puede controlarlos, es que se podría activar en el seno del Consejo de Seguridad la responsabilidad de reacción a través del recurso a la fuerza.
4. La norma que fundamenta la responsabilidad de reacción de la ONU es de *soft law*, dado que es una norma en formación y los actos de la Asamblea General en los que se basa son declarativos, aunque contribuyen a cristalizar una *opinio iuris*. No es vinculante ya que la incursión militar dependerá de la discrecionalidad del Consejo de Seguridad.
5. Sobre la base de la comisión por el Estado colombiano de crímenes de guerra así como de su incapacidad por evitar su perpetración por otros agentes involucrados en el conflicto, la ONU debe asumir el rol que le compete como voz autorizada de la Comunidad Internacional, siempre que cuente con el consentimiento del Estado, salvo que el Consejo de Seguridad determine que es necesario acudir a medidas de índole económica, política y/o militar para proteger a la población.

NOTAS

1. En adelante, RdeP.
2. Recientemente ha sido invocada en la Resolución 1973 (2011) aplicable a la situación en Libia y la Resolución 1975 (2011) referida a la situación en Côte d'Ivoire.
3. Así, en 1970, cuando Pol Pot exterminó a millones de personas en Camboya, el mundo se mantuvo al margen. No obstante, cuando Vietnam entró a Camboya para detener a los jermes rojos fue condenada, paradójicamente, por violar el Derecho Internacional.

4. Massingham, Eve (2009). *Military Intervention for humanitarian purposes: does the Responsibility to Protect doctrine advance the legality of the use of force for humanitarian ends?* En: CICR, “Internacional Review of the Red Cross (IRRC)”, vol. 91, n° 876, diciembre 2009, p. 807.
5. Informe del Secretario General, Doc. A/63/677, párrafo 14. En: www.un.org En ese sentido, en el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas de 2009, denominado “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, se señala que esta figura descansa en tres pilares: 1) La responsabilidad de proteger que incumbe al Estado, 2) Asistencia internacional y formación de capacidad y 3) Respuesta oportuna y decisiva. Conforme al primero, el Estado tiene la responsabilidad permanente de proteger a sus habitantes de los crímenes antes mencionados. Así, según el Secretario General, “Ante todo, la responsabilidad de proteger atañe a la responsabilidad del Estado, dado que la prevención comienza a nivel interno y la protección de la población es un atributo definitorio de la soberanía y la condición de Estado en el siglo XXI”.
6. Kolb, Robertv (2003). *Note on Humanitarian Intervention*. En: CICR, “Internacional Review of the Red Cross (IRRC)”, vol. 85, n° 849, marzo 2003, p. 120. La intervención humanitaria es definida como el uso de la fuerza con el fin de detener u oponerse a la masiva violación de los derechos humanos más fundamentales en un tercer Estado, siempre que las víctimas no sean nacionales del Estado interventor (intervención de humanidad) y no haya una autorización de una organización internacional competente—como es el CSONU (injerencia humanitaria). Es necesario, además, que el Estado intervenido no haya dado su consentimiento.
7. López-Jacoiste Díaz, Eugenia (2006). La Responsabilidad de Proteger: Reflexiones sobre su fundamento y articulación. En: *Anuario de Derecho Internacional*, vol. 22, 2006, pp. 289-290.
8. Peters, Anne (2011). The Security Council’s Responsibility to Protect. En: *International Organizations Law Review* N°8, 2011, p. 7.
9. Revilla Montoya, Pablo César (2007). Hacia la Responsabilidad de Proteger. Bases jurídicas para una respuesta colectiva ante crisis humanitarias. En: *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VII, 2007, pp. 644-646. Koffi Annan sostuvo que la intervención comprendía

varias alternativas, desde las respuestas diplomáticas hasta el recurso al uso de la fuerza armada.

10. Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Quincuagésimo período de sesiones de la Asamblea General en New York, 27 de marzo de 2000, ONU. En: www.un.org
11. Traducción del autor del original: “If humanitarian intervention is indeed an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond [...] gross and systematic violations of human rights that offend every of our common humanity?”.
12. Massingham, Eve. Op. Cit., pp. 806-807. La Comisión albergó a 20 miembros que eran de distintas disciplinas— derecho, política, desarrollo, gobierno, etc. —y países— Rusia, Alemania, Canadá, Sudáfrica, Suiza y Guatemala.
13. Bellamy, Alex. Realizing the Responsibility to Protect. En: *International Studies Perspectives*, n° 10, p. 118. Según Bellamy, el informe desarrolló más la responsabilidad de reacción que la de prevención y reconstrucción, elementos también importantes del RdeP.
14. El mandato de este grupo consistió en lo siguiente: a) Examinar las amenazas en el mundo de hoy y hacer un análisis de los futuros desafíos a la paz y a la seguridad internacional; b) Indicar la contribución que se puede hacer a partir de la acción colectiva para superar tales problemas; c) Recomendar los cambios necesarios para asegurar una acción colectiva eficaz.
15. “*Un Mundo Más Seguro: la Responsabilidad que compartimos*”. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio. Resolución A/ 59/ 565 de la Asamblea General Quincuagésimo noveno período de sesiones, 02 de diciembre de 2004. En: www.un.org
16. En la primera parte del informe, “*Hacia un nuevo consenso en materia de seguridad*”, se argumenta principalmente a favor de un sistema de seguridad colectiva. En la cuarta parte, “Unas Naciones Unidas más eficaces para el siglo XXI”, hace una aproximación a varios de los órganos de esta organización internacional —como la Asamblea General y el CSONU, a las organizaciones regionales, a la Comisión de Derechos Humanos, a la Secretaría y a la propia Carta de Naciones Unidas.
17. Los seis apartados de esta tercera parte del informe son las siguientes:
 - i) La pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental;

- ii) Los conflictos interestatales y los conflictos armados internos; iii) Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; iv) Terrorismo; v) La delincuencia organizada transnacional; vi) El papel de las sanciones.
18. Se busca responder al problema a través de cuatro estrategias: el perfeccionamiento de los marcos normativos internacionales, la necesidad de un mejor procesamiento de la información y análisis, la diplomacia preventiva y el despliegue preventivo.
 19. Se compone de 12 apartados entre los cuales considero importantes el primero, que trata sobre las normas y directrices del uso de la fuerza; el tercero, que versa sobre la consolidación de la paz después del conflicto; y el cuarto, que se centra en la protección de los civiles, finalidad de la RdeP.
 20. Weil, Prosper (1992). *Le Droit International en quête de son identité*, Cours Général de Droit International Public. En: RCADI. 1992-VI, t. 237, pp.215-216. Citado por: Novak Talavera, Fabián y Luis García-Corrochano Moyano (2003). *Derecho Internacional Público*, Tomo I: Introducción y Fuentes, PUCP, 2003, p. 515.
 21. Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, Resolución A/60/L.1 aprobada por la Asamblea General en su quincuagésimo noveno período de sesiones, 15 de septiembre de 2005. En: www.un.org
 22. Los genocidios, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad atentan contra el núcleo duro de los derechos humanos, lo cual coincide con el contenido del artículo 3 Común a los Convenios de Ginebra. En los casos mencionados, también son pasibles de sanción penal individual por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.
 23. López-Jacoiste Díaz, Eugenia. Op. Cit., p. 291.
 24. La alerta temprana es un elemento crucial para prevenir y proteger, junto con la importancia de que la ONU pueda acceder a la información y analizarla de manera rápida y confiable.
 25. Massingham, Eve, Op. Cit, p. 807.
 26. Antonio Cassese (2005). *International Law*, 2ª ed., Oxford University Press, Oxford, p.167.
 27. Bellamy, Alex. Realizing the Responsibility to Protect. En: *International Studies Perspectives*, n° 10, pp. 120-121.

28. Informe del Secretario General, Doc. A/63/677, párrafo 28. En: www.un.org
29. Bellamy, Alex. Op.Cit, pp. 120-121..
30. Mani, V. S. (2005). “Humanitarian” Intervention Today. En: Recueil des Cours, tomo 313, 2005, pp. 53-63. La aplicación de los requisitos del Justum Bellum —causa justa, intención correcta, proporcionalidad, último recurso y probabilidades razonables- determina, en los hechos, cuándo la ONU debe acudir a la reacción militar. La causa justa es el primer requisito que habilita la incursión militar y queda configurada cuando existe, o es inminente, un daño humano grave e irreparable producto de los crímenes señalados. La intención correcta alude a la pretensión de evitar el sufrimiento humano a través del despliegue armado. La proporcionalidad de los medios se refiere a la limitación de la fuerza a lo estrictamente necesario. El último recurso atañe a la excepcionalidad de la medida que por su potencial destructivo debe ser empleada luego de haber agotado las otras medidas disponibles. Las probabilidades razonables descartan la posibilidad de emprender una acción militar si esta no logra revertir el crimen, sea actual o inminente. El análisis es de costo-beneficio, acudiéndose a argumentos consecuencialistas.
31. *Ibíd.*, pp. 43-49.
32. CICR, “Colombia: los retos de un conflicto armado vigente”, Entrevista a Christophe Beney, ex Jefe de delegación del CICR en Colombia, <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/interview/2011/colombia-interview-2011-09-29.htm>. Fecha de consulta: 03 de diciembre de 2011.
33. Equipo Nizkor, “Conflicto armado y Paramilitarismo en Colombia”, <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/ya/confarm1.htm>, Fecha de consulta: 04 de diciembre de 2011.
34. CICR, Op.Cit.
35. BBC NEWS, “Profiles: Colombia’s armed groups”, <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-11400950>, fecha de consulta: 10 de diciembre de 2011.
36. *Ibíd.*
37. *Ibíd.*

38. A pesar de ello, el Comandante General señalaría que las FARC se encontraban muy débiles. MSN Noticias, “Comandante militar colombiano: FARC con 18.000 miembros están “mucho más débiles” http://noticias.latam.msn.com/co/colombia/articulo_afp.aspx?cp-documentid=26912279. Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2011.
39. BBC News, Op. Cit.
40. Fuerza Aérea Colombiana, “El EPL, un grupo que opera a la sombra de las Farc”. <http://www.fac.mil.co/index.php?idcategoria=10419&PHPSESSID=...67bc89b67fbff609069aee1db>. Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2011.
41. Telesur, “CICR: Conflicto armado colombiano viola derecho internacional”, <http://www.telesurtv.net/secciones/noticias/47491-NN/cicr-conflicto-armado-colombiano-viola-derecho-internacional/>. Fecha de consulta: 04 de diciembre de 2011.
42. CICR, *Report 2009 Colombia*, p. 11/12-15/16, <http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/annual-report-2009-colombia-icrc.pdf>. Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2011.
43. CICR, “Colombia: los retos de un conflicto armado vigente”. Entrevista a Christophe Beney, ex Jefe de delegación del CICR en Colombia, <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/interview/2011/colombia-interview-2011-09-29.htm>. Fecha de consulta: 03 de diciembre de 2011.
44. CICR, *Report 2009 Colombia*, p. 11/12-15/16.
45. Cfr. Diego Otero (2008). Los Costos de la Guerra, en: Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y contra la Guerra (Redepaz), “*Víctimas del Conflicto Armado en Colombia: Perfil, escenarios, autores y hechos, Sistematización y análisis de denuncias realizadas en Antioquía, Bolívar, Córdoba, Magdalena y Valle del Cauca*”, Bogotá: Redepaz, 2008, p. 8.
46. Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y contra la Guerra (Redepaz), *Víctimas del Conflicto Armado en Colombia: Perfil, escenarios, autores y hechos, Sistematización y análisis de denuncias realizadas en Antioquía, Bolívar, Córdoba, Magdalena y Valle del Cauca*, Bogotá: Redepaz, 2008, p. 8.
47. CICR, Op.Cit., p. 11/12.

48. Banco de Datos de Violencia Política del CINEP / Programa para la Paz, Revista Noche y Niebla, N° 41, <http://www.nocheyniebla.org/files/u1/41/Niebla41.pdf>, p. 52
49. Banco de Datos de Violencia Política del CINEP / Programa para la Paz, Revista Noche y Niebla, N° 43, <http://www.nocheyniebla.org/files/u1/43/01Entrada43.pdf>, p. 53.
50. *Ibíd.*, p. 54
51. *Ibíd.*
52. *Ibíd.*, p. 55.
53. *Ibíd.*, p. 56.
54. CICR, *Op.Cit.*, p. 21-22.
55. Cfr. REFORM THE UN.ORG, “Overview Chart of State-by-State Positions on the Responsibility to Protect”, http://www.reformtheun.org/index.php?option=com_docman&gid=13&category=9&orderby=dmdate_published&a_scdesc=DESC&Itemid=245. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2011.
56. International Coalition For The Responsibility To Protect (ICRtoP), July 2009 UN General Assembly Debate on the Responsibility to Protect: What did Members States from the Americas say?, <http://www.responsibilitytoprotect.org/GA%20Debate%20MS%20positions-Americas.pdf>. Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2011.
57. *Ibíd.*
58. ONU, Sexagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General, Documentos Oficiales A/63/PV.98. Discurso pronunciado por la Sra. Blue, representante de Colombia, el día 24 de julio de 2009
59. *Ibíd.*
60. International Coalition For The Responsibility To Protect (ICRtoP), *Op.Cit.*
61. Colombia es parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos desde el 29 de octubre de 1969 y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos desde el 28 de mayo de 1973.
62. Colombia es parte del Estatuto de Roma desde el 05 de agosto de 2002, de la Convención sobre la prevención y sanción del delito de

- genocidio desde el 27 de octubre de 1959, y de la Convención Internacional sobre la supresión y sanción del crimen de apartheid desde el 23 de mayo de 1988 a través de adhesión.
63. Colombia es parte de los Cuatro Convenios de Ginebra desde el 08 de noviembre de 1961; del Protocolo Adicional I desde 01 de septiembre de 1993; del Protocolo Adicional II desde el 14 de agosto de 1995; del Protocolo Opcional sobre los derechos del niño en situación de conflicto armado desde el 25 de mayo del 2008.
 64. El Tiempo.com, “Según el CICR, en el 2010 se registraron 65 hechos de infracciones a la misión médica”, <http://m.eltiempo.com/justicia/ataques-a-misiones-mdicas-en-colombia/9171006>. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2011. El CICR denunció también la judicialización de los médicos que han prestado servicio a la guerrilla, recordando que estos tienen la obligación de atender sin distinción a todos los heridos y enfermos.
 65. Werle, Gerhard. *Tratado de Derecho Penal Internacional*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2da edición, 2011, p.573.
 66. Bellamy, Alex. *Op. Cit.*, p. 124. Asimismo, también juega un importante papel para respuestas tempranas a las crisis humanitarias la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos
 67. Mégret, Frédéric y Florian Hoffmann (2003). *The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities*. En: *Human Rights Quarterly*, Mayo 2003, vol.25 n° 2, p314-342.
 68. *Ibíd.* La teoría de la “external conception” vincula la obligación de la ONU de respetar los derechos humanos por ser estas normas de carácter consuetudinario.
 69. *Ibíd.* La teoría de la “internal conception” que señala que la vinculación proviene de las propias normas internas de la Organización que promueven tales derechos
 70. La teoría teleológica que basa la obligación señalada en el inciso 3 del artículo 1 de la Carta
 71. *Párrafo 106 de la Opinión Consultiva citada.*
 72. Artículo 1.1 de la Carta de Naciones Unidas. —“Los Propósitos de las Naciones Unidas son: 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales (...)”.

73. En tanto que la ONU tiene como objetivo el mantener la paz y la seguridad internacionales, en el actual estado del Derecho Internacional, solo el Consejo de Seguridad sería el órgano autorizado para llevar a cabo las incursiones militares y de otra índole en un Estado que atente contra su población civil. Por ello, la intervención humanitaria se califica como ilícita, dado que, no tiene el consentimiento de Naciones Unidas.
74. Informe del Secretario General, Doc. A/63/677, párrafo 40. En: www.un.org
75. Tal accionar se puede desarrollar por medio de la mediación o los buenos oficios de representantes de organizaciones internacionales o de otros países. Así, a lo largo del tiempo se ha observado la voluntad política de otros países, como Venezuela o Uruguay, de participar como mediadores entre Colombia y las FARC, a través de sus representantes (Hugo Chávez, en el primer caso, y José Mujica, en el segundo).
76. Lo que se busca finalmente es evitar la consumación o la continuación del crimen. Todo queda en manos del Consejo de Seguridad que es el órgano intergubernamental restringido encargado de ejecutar las intervenciones dentro del territorio colombiano.
77. Ver nota N° 30.
78. Ello, como queda claro, no vulnera el principio de no intervención, toda vez que los crímenes que se están cometiendo en Colombia son atentatorios al estándar mínimo que este país tiene respecto a la protección de derechos humanos. En virtud de ello, el propio Capítulo VII de la Carta de la ONU permite la acción de la Comunidad Internacional a fin de mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales. Asimismo, la legitimidad de las normas que amparan la RdeP ha sido ratificada por el propio Estado colombiano, que ha sostenido una posición favorable respecto a la RdeP, reconociendo la finalidad de promover acciones y medios para fortalecer la seguridad y la protección de las personas.
79. Gómez Rojas, José Fernando (2004). El conflicto armado colombiano: Entre cascos y boinas. Aproximación a las operaciones de la paz de la ONU en los conflictos armados, Bogotá, pp. 10-11. En: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere6/DEFINITIVA/TESIS62.pdf> La ONU ha ayudado a desactivar la crisis de los misiles de Cuba en 1962, la crisis de Medio Oriente en 1973, el fin de la guerra entre

Irán e Irak en 1988, a restablecer la soberanía de Kuwait. En conflictos armados de carácter interno ha llevado a su fin las guerras civiles de Camboya, El Salvador, Guatemala y Mozambique.

RESUMEN

La aplicación de la Responsabilidad de Proteger al conflicto armado en Colombia

Desde comienzos de la década pasada, el concepto de Responsabilidad de Proteger ha venido siendo perfilado a través de diversos documentos en el seno de Naciones Unidas —“Nosotros los Pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, “Un Mundo Más Seguro: la Responsabilidad que compartimos”, entre otros. El presente artículo tiene como propósito explicar jurídicamente la noción de Responsabilidad de Proteger, a partir de tales documentos, centrándose el estudio en la responsabilidad de prevenir como en la responsabilidad de reaccionar, y su aplicabilidad en el caso del conflicto armado en Colombia.

De este modo, se sostiene que el Estado colombiano al haber cometido crímenes de guerra estaría incumpliendo con las obligaciones internacionales de derechos humanos en el plano preventivo de la Responsabilidad de Proteger. Este incumplimiento podría activar una respuesta política, económica y/o militar de la comunidad internacional, autorizada por una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

ABSTRACT

The Responsibility to Protect and the armed conflict in Colombia

Since the beginning of the past decade the concept of Responsibility to Protect has been profiled through several documents within the United Nations —“We, the peoples: The role of the United Nations in the twenty-first century”, “A more secure world: Our shared responsibility”, among others-. This article aims to explain the legal notion of Responsibility to Protect, from such documents, focusing on the stu-

dies of the responsibility to prevent and the responsibility to react, and its applicability in the particular case of armed conflict in Colombia.

The essay claims that the Colombian state has breached the international because of the war crimes it has committed. This non-fulfillment could activate a political, economical, and/or armed response of the international community, authorized by a resolution of the Security Council of the United Nations.

SUMMARIO

A aplicação da Responsabilidade de Proteger ao conflito armado na Colômbia

Desde o início da década passada, o conceito de Responsabilidade de Proteger vem sendo tratado por meio de diversos documentos no seio das Nações Unidas —“Nós, os Povos: a Função das Nações Unidas no Século 21”; “Um Mundo Mais Seguro: a Responsabilidade que Compartilhamos”, entre outros. O presente artigo tem como objetivo explicar juridicamente a noção de Responsabilidade de Proteger com base em tais documentos. O foco da análise é posto tanto na responsabilidade de prevenir como na responsabilidade de reagir, e em sua aplicabilidade no caso do conflito armado na Colômbia.

Desse modo, afirma-se que o Estado colombiano, ao ter cometido crimes de guerra, não estaria cumprindo com as obrigações internacionais em matéria de direitos humanos no plano preventivo da Responsabilidade de Proteger. Esse não cumprimento poderia ativar uma resposta política, econômica e/ou militar da comunidade internacional, autorizada por uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas.



Responsibility While Protecting: Elements for the Development and Promotion of a Concept

Letter from the Permanent Representative of Brazil
to the United Nations addressed to the Secretary-General

At the open debate of the Security Council on the protection of civilians in armed conflict, held on 9 November 2011, I had the honour of delivering a statement on behalf of Ambassador Antonio de Aguiar Patriota, Minister of External Relations of Brazil, expressing Brazil's view that the international community, as it exercises its responsibility to protect, must demonstrate a high level of responsibility while protecting. In this regard, I am enclosing a concept note developed by the Government of Brazil on this issue entitled "Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept" (see annex).

I should be grateful if you would circulate the text of the present letter and its annex as a document of the General Assembly, under agenda items 14 and 117, and of the Security Council.

(Signed) Maria Luiza Ribeiro Viotti
Ambassador
Permanent Representative

**Annex to the letter dated 9 November 2011 from the
Permanent Representative of Brazil to the United
Nations addressed to the Secretary-General**

**Responsibility while Protecting: Elements for the
Development and Promotion of a Concept**

1. Since the adoption of the Charter of the United Nations, in 1945, the thinking on the relationship between the maintenance of international peace and security and the protection of civilians, as well as on corresponding action by the international community, has gone through many stages.
2. In the 1980s, voices emerged in defence of the idea of humanitarian intervention, of a *droit d'ingérence*.
3. On its sixtieth anniversary, the United Nations incorporated the concept of the responsibility to protect in paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome (General Assembly resolution 60/1), in terms and using parameters that were the result of long and intense negotiations.
4. The concept of the responsibility to protect is structured in three pillars. The first pillar identifies the State as the primary bearer of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. The second pillar stresses the role of the international community in providing cooperation and assistance to allow States to develop local capacities that will enable them to discharge that responsibility. The third pillar, which applies to exceptional circumstances and when measures provided for in the first and second pillars have manifestly failed, allows for the international community to re-

sort to collective action, in accordance with the norms and procedures established in the Charter.

5. In addition to recognizing that each individual State has the primary responsibility for protecting its own population, the 2005 World Summit Outcome placed limitations on the use of force by the international community in the exercise of its responsibility to protect: (a) material (genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity); (b) temporal (upon the manifest failure of the individual State to exercise its responsibility to protect and upon the exhaustion of all peaceful means); and (c) formal (through the Security Council, in accordance with Chapters VI and VII of the Charter and on the basis of a case-by-case evaluation).
6. The three pillars must follow a strict line of political subordination and chronological sequencing. In this sequencing, it is essential to distinguish between collective responsibility, which can be fully exercised through non-coercive measures, and collective security. Going beyond the exercise of collective responsibility and resorting to mechanisms in the domain of collective security implies that a specific situation of violence or threat of violence against civilians should be characterized as a threat to international peace and security. Needless to say, it is necessary to clearly differentiate between military and non-military coercion, with a view to avoiding the precipitous use of force.
7. Even when warranted on the grounds of justice, legality and legitimacy, military action results in high human and material costs. That is why it is imperative to always value, pursue and exhaust all diplomatic solutions to any given conflict. As a measure of last resort by the international community in the exercise of its responsibility to protect, the use of force must then be preceded by a comprehensive and judicious analysis of the possible consequences of military action on a case-by-case basis.
8. Violence against civilian populations must be repudiated wherever it takes place. The 1990s left us with a bitter reminder of the tragic human and political cost of the international community's failure to act in a timely manner to prevent violence on the scale of that observed in Rwanda. There may be situations in which

the international community might contemplate military action to prevent humanitarian catastrophes.

9. Yet attention must also be paid to the fact that the world today suffers the painful consequences of interventions that have aggravated existing conflicts, allowed terrorism to penetrate into places where it previously did not exist, given rise to new cycles of violence and increased the vulnerability of civilian populations.
10. There is a growing perception that the concept of the responsibility to protect might be misused for purposes other than protecting civilians, such as regime change. This perception may make it even more difficult to attain the protection objectives pursued by the international community.
11. As it exercises its responsibility to protect, the international community must show a great deal of responsibility while protecting. Both concepts should evolve together, based on an agreed set of fundamental principles, parameters and procedures, such as the following:
 - (a) Just as in the medical sciences, prevention is always the best policy; it is the emphasis on preventive diplomacy that reduces the risk of armed conflict and the human costs associated with it;
 - (b) The international community must be rigorous in its efforts to exhaust all peaceful means available in the protection of civilians under threat of violence, in line with the principles and purposes of the Charter and as embodied in the 2005 World Summit Outcome;
 - (c) The use of force, including in the exercise of the responsibility to protect, must always be authorized by the Security Council, in accordance with Chapter VII of the Charter, or, in exceptional circumstances, by the General Assembly, in line with its resolution 377 (V);
 - (d) The authorization for the use of force must be limited in its legal, operational and temporal elements and the scope of military action must abide by the letter and the spirit of the mandate conferred by the Security Council or the General Assembly, and be carried out in strict conformity with inter-

national law, in particular international humanitarian law and the international law of armed conflict;

- (e) The use of force must produce as little violence and instability as possible and under no circumstance can it generate more harm than it was authorized to prevent;
- (f) In the event that the use of force is contemplated, action must be judicious, proportionate and limited to the objectives established by the Security Council;
- (g) These guidelines must be observed throughout the entire length of the authorization, from the adoption of the resolution to the suspension of the authorization by a new resolution;
- (h) Enhanced Security Council procedures are needed to monitor and assess the manner in which resolutions are interpreted and implemented to ensure responsibility while protecting;
- (i) The Security Council must ensure the accountability of those to whom authority is granted to resort to force.

DOCUMENTOS CRIES

Documentos CRIES es una publicación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales que periódicamente presenta artículos de investigadores de la región ligados a los programas y proyectos que desarrolla la Red. Este conjunto de materiales constituyen un aporte invaluable tanto para el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en distintos campos como para la discusión académica de los avances de los estudios sobre problemáticas de la región.

Nº1 Globalización, Regionalismo y Sociedad Civil - ANDRÉS SERBIN

Nº2 La prevención internacional de conflictos: Tendencias y riesgos a nivel global y hemisférico - SOCORRO RAMÍREZ

Nº3 El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional - PAZ VERÓNICA MILET

Nº4 Links for Life. Opportunities for more Effective Civil Society Engagement with the UN System - JOHN W. FOSTER

Nº5 Prevención de Conflictos: Agenda de Acción Regional, y Agenda de Acción Global

Nº6 La construcción de la paz y la sociedad civil en América Latina y el Caribe: Seguridad, prevención de conflictos y ciudadanía - ANDRÉS SERBIN

Nº7 Propuesta para la creación de un grupo de estudio de los costos de la no integración de América Latina - FERNANDO SANZ MANRIQUE - ANDRÉS SERBIN BARTOSCH EDGAR VIEIRA POSADA

Nº8 A Human Security Concern: The Traffick, Use and Misuse of Small Arms and Light Weapons in the Caribbean - WOMEN'S INSTITUTE FOR ALTERNATIVE DEVELOPMENT (WINAD) REPUBLIC OF TRINIDAD AND TOBAGO

Nº9 Alerta y respuesta temprana en América Latina y el Caribe: Consideraciones metodológicas para un programa orientado a la sociedad civil - LUIS FERNANDO AYERBE Y ANDRÉS SERBIN

Nº10 Perspectivas de América Latina y el Caribe, desde el punto de vista del conflicto armado o violento - JOSÉ MANUEL UGARTE

Nº11 La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la Sociedad Civil, y la Prevención de Conflictos | The Organization of American States, the United Nations Organization, Civil Society, and Conflict Prevention - ANDRÉS SERBIN

Nº12 Evolución institucional de la seguridad en el marco del sistema de la integración centroamericana: 1995-2009 - DANIEL MATUL - LUIS DIEGO SEGURA

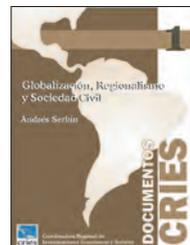
Nº14 OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina - ANDRÉS SERBIN

Nº15 Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos - ANDRÉS SERBIN

Nº16 Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y el Caribe: El rol de la sociedad civil
RICARDO ARREDONDO - GILBERTO RODRIGUES - ANDRÉS SERBIN

Nº17 Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano | Regionalization in New Scenarios: Democratic Deficit and Civil Society Participation in South American Regionalism - ANDRÉS SERBIN

Nº18 Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas— UNASUR - SANDRA BORDA



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



Informal Interactive Dialogue of the United Nations General Assembly on the Roles of Regional and Sub-Regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect

Opening Statement of Edward C. Luck, Special Adviser to the
United Nations Secretary-General on the Responsibility to Protect

Your Excellency, Minister Patriota, distinguished delegates, ladies and gentlemen, it is a pleasure to be with you today for this timely and important discussion.

Mr. Minister, I know that the Secretary-General has told you of his deep appreciation for this constructive initiative. We welcome this ongoing dialogue, because the maturing principle of the Responsi-

lity to Protect can only be strengthened through open and interactive discussion with Member States, independent experts, and civil society.

Thank you, Mr. Minister, for your thoughtful opening remarks. Let me just add a few points—eight to be exact.

First, we need to sharpen all of the instruments for implementing the Responsibility to Protect. All of the tools of Chapters VI, VII, or VIII of the Charter—whether diplomatic, political, economic, or military—need to be wielded responsibly. As I have said many times, we must take care to do no harm in the name of doing good.

Second, we need to distinguish between the specific and the generic. When it comes to employing military force, the United Nations has always had to rely on coalitions of the willing or regional and sub-regional arrangements. Debates about implementation are as old as the world body itself. So let us avoid double standards: i.e., more restrictive ones for using force in Responsibility to Protect situations than in other situations.

Third, as the United Nations has learned the hard way, protecting populations is no easy task. In his 2009 report on Implementing the Responsibility to Protect, the Secretary-General noted that “Member States may want to consider the principles, rules and doctrine that should guide the application of coercive force in extreme situations relating to the responsibility to protect.”¹ If such a review is undertaken, the expert input of military officers who have planned and conducted such protection operations could be most helpful. They, as much as anyone, want to get this right.

Fourth, it is critical that the Secretary-General’s strategy of early and flexible response tailored to the circumstances of each case be retained. As Francis Deng and I have discovered in trying to find better means of prevention and protection, each case is distinct. As the Secretary-General has written, in dealing with such “diverse circumstances... there is no room for a rigidly sequenced strategy.”²

Fifth, when thousands of lives are at stake, what is needed is “timely and decisive” action, as the 2005 World Summit put it, not philosophical debate. Responsibility entails early engagement, proactive prevention, agile employment of non-coercive instruments, careful planning, and

sober judgment by the appropriate Charter-authorized organs. Delaying a response does not make it more responsible. Once the bodies begin to pile up, there may be no good options left.

Sixth, we should be careful not to second-guess the conclusions of the Heads of State and Government at the 2005 Summit. And there should be no effort to rewrite the Charter, with its time-tested provisions on the competencies of each principal organ.

Seventh, let us recall that the employment of coercive force to implement the Responsibility to Protect has been, and should be, relatively rare. We have primarily relied on Chapter VI and VIII measures. Nevertheless, as you say Mr. Minister, we need to get this critical piece of the puzzle right. So the upcoming report of the Secretary-General on the implementation of the third pillar of his strategy will devote considerable attention to the issues raised by your “responsibility while protecting” initiative.

Eighth and most critically, let us not forget the tragic history that led to the development of the Responsibility to Protect in the first place. The core problem has been the unwillingness of States or international organizations to respond to unfolding atrocities, to take risks to save lives. Let us not raise the political costs of doing the right thing at the right time. That would be truly irresponsible.

I know that is not what you are seeking Mr. Minister. Your goal, as ours, is to help the Responsibility to Protect reach its full potential.

In the words of the Secretary-General, “the world has embraced the Responsibility to Protect not because it is easy, but because it is right.”³ Thank you, Minister Patriota, for helping us to get it right.

NOTES

1. Ver Para. 62, p. 27, A/63/677.
2. Para. 50, p. 22, A/63/677.
3. Speech to the Stanley Foundation, 18 January 2012.

¿Qué nos cuentas, América Latina?

Sergio Ramírez Los monstruos de la razón. En diálogo con "El reino de este mundo" y "El siglo de las luces", de Alejo Carpentier.

María Pía López La civilización al descubierto. En diálogo con "Los sertones", de Euclides da Cunha. **Rafael Rojas** El lenguaje de la juventud. En diálogo con "Ariel", de José Enrique Rodó. **Jesús**

Martín Barbero El poder de las masas urbanas. En diálogo con "Latinoamérica: las ciudades y las ideas", de José Luis Romero.

Emir Sader América Latina y la economía global. En diálogo con "Dialéctica de la dependencia", de Ruy Mauro Marini. **Adolfo**

Gilly José María Arguedas, Mario Vargas Llosa y el Papacha Oblitas. En diálogo con "Los ríos profundos", de José María Arguedas. **Samuel Farber** La izquierda y la transición cubana.

En diálogo con "El hombre que amaba a los perros", de Leonardo Padura. **Vera Carnovale** ¿Por un mundo mejor? En diálogo con

"Sobre la violencia revolucionaria. Memorias y olvidos", de Hugo Vezzetti. **John Beverley** Subalternidad y testimonio. En diálogo

con "Me llamo Rigoberta Menchú y así me nació la conciencia", de Elizabeth Burgos (con Rigoberta Menchú). **Alfredo Stein** La

visibilidad de lo invisible. En diálogo con "Las armas ideológicas de la muerte. El discernimiento de los fetiches. Capitalismo y

cristianismo", de Franz Hinkelammert. **Carmen Soliz** El rostro de América Latina. En diálogo con "La emergencia indígena

en América Latina", de José Bengoa. **Massimo Modonesi** Las derivas de las izquierdas latinoamericanas. En diálogo con

"Agrietar el capitalismo. El hacer contra el trabajo", de John Holloway. **Carlos Ávila** La utilidad de la sangre. En diálogo con

"Trabajos del reino", de Yuri Herrera.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago las siguientes direcciones electrónicas:

<info@nuso.org>;
<distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

239

Desigualdad y justicia social



Responsibility While Protecting

Statement by the Hon Gareth Evans Co-Chair of the Global
Centre for the Responsibility to Protect

I thank his Excellency the Minister and his distinguished co-chair for inviting this statement.

Brazil's "Responsibility While Protecting" initiative is an important and very constructive contribution to the debate, at a time where dialogue is urgently needed in the wake of criticism about the way the United Nations' civilian protection mandate was implemented in Libya last year.

What is being questioned in the Brazilian initiative is not the merits of the RtoP principle itself, but rather Security Council working methods—an issue that pre-dates RtoP and has been under scrutiny in every case involving the always-sensitive question of the authorization of the use of force.

RtoP itself is here to stay. Support in principle for its basic elements—the four crimes and three pillars—is now just about universal, as

evidenced in successive General Assembly debates since 2009. Institutional capacity to apply RtoP operationally is steadily developing, most visibly with the ‘focal points’ now being established within national governments and intergovernmental organizations, an innovation that we urge every member state to replicate.

And, above all, RtoP has generated not just rhetoric, but action: it has saved lives, very obviously and visibly last year in Cote d’Ivoire and Libya. If the Security Council had acted as quickly and decisively in 1994 as it did in the face of the Gaddafi regime’s assault on Benghazi in 2011, 800,000 men, women and children murdered in Rwanda might still be alive today. Beyond Libya we have seen the General Assembly, Human Rights Council and regional bodies, notably the League of Arab States and ECOWAS, support a whole variety of measures to uphold the Responsibility to Protect in Yemen, South Sudan and elsewhere.

Today’s debate is focusing on the use of military force, but of course RtoP—and this has been crucial to its international acceptance—is about much more than that. Running right through all three pillars is an absolute commitment to *prevention*: prevention of initial outbreak of a crisis, prevention of its continuation and escalation, and prevention of recurrence.

And when it does come to taking ‘timely and decisive action’ in the face of an unfolding catastrophe, Pillar 3 itself embraces many less extreme measures—including fact finding missions, diplomatic persuasion, suspension from international organizations, arms embargoes, targeted sanctions and reference to international criminal tribunals.

The trouble is—as we have discovered after Libya, with the Security Council’s paralysis in the face of the horrifying unfolding situation in Syria—that it will be difficult to reach consensus about any of these *less* extreme measures (and even to reach agreement just on strong condemnatory resolutions), unless some genuine consensus is re-established in the Security Council about how to approach the *most* extreme RtoP situations of all, those where the scale of horror occurring or feared on the ground is such that the use of coercive military force has to be at least considered.

The Brazilian initiative has two crucial elements, which—if carefully formulated—I and the Global Centre believe can lead the way to re-establishing that necessary consensus:

The *first* is the need for the Security Council to give serious attention to *key prudential criteria* before the Council agrees to any use of coercive military force: seriousness of threat, proper purpose, last resort, proportional means, and balance of consequences.

- Some of those criteria are clearly articulated in Brazil's Concept Paper, but they are spelt out in more detail in the ICISS report of 2001, the High Level Panel report of 2004 and the Secretary-General's *In Larger Freedom* report of 2005, and it is important that they be adopted, at least informally, as guidelines for decision-making.
- While some have feared that these criteria might be used to institutionalize inaction, that should not be the case if they are properly understood. In particular 'last resort' does not mean waiting interminably while lesser options are tried and fail: it means making a reasonable judgment based on all available evidence that no lesser measures could succeed in halting or averting the threat of mass atrocities.
- In all of this, we don't need a prolonged debate about abstractions: what matters is that there be a serious and comprehensive debate on all relevant issues in each practical situation as it arises.

The *second* key element in the Brazilian proposal, which demands equally careful consideration, is the need for the Security Council to establish a *monitoring and review mechanism* which will enable all its members to be properly informed about, and maintain effective scrutiny of, the way in which use-of-force mandates are actually implemented.

- It is crucial that any such mechanism be practically workable, recognizing legitimate military needs and realities, and the limits of micro-management.

I commend Brazil for initiating such an important discussion. Today's deliberations should meaningfully contribute to the interactive General

Assembly debate on RtoP this July, and we look forward to continuing to working with Minister Patriota and his team, and others participating in this dialogue, in further developing the ideas he has put on the table to make RtoP more effective.

But the Responsibility to Protect is not just a concept to be discussed in the abstract. Right now there are people in Syria, South Kordofan, the Kivus and elsewhere who are continuing to face the threat and reality of mass atrocity crimes.

We must address legitimate concerns about implementation and working methods. But that, as always, will need serious and sustained *political will*:

- to evaluate all options, and engage with all three pillars of RtoP;
- to work collectively to protect populations wherever they may be;
and
- to end once and for all the paralysis of inaction in the face of man-made human rights catastrophes.



The Dark Side of Globalization

Jorge Heine y Ramesh Thakur (eds.)
The Dark Side of Globalization.
 Tokyo, Nueva York, Paris, United Nations
 University Press, 2011. 302 pp.

No estamos frente a un libro más sobre la globalización. La primera sensación que se advierte con la lectura de “El lado oscuro de la globalización” de los profesores Jorge Heine y Ramesh Thakur, es que estamos frente a un aporte importante, fundado, necesario y que según lo atestigua Saskia Sassen en el prólogo con justeza, “es único, en el sentido de que entrega un relato pormenorizado de un amplio rango de procesos y actores globales ilícitos, ilegales y no civiles (uncivil)”

El libro se desarrolla mediante dos provocadores ensayos de los propios editores, Jorge Heine y Ramesh Thakur, al comienzo —“Globalización y sociedad transnacional no civil(uncivil)” y al final— “Conclusiones: un camino convulsionado a la globalización: Google y jihad” —que presentan y comentan el trabajo que se integra con catorce ensayos de 17 distinguidos especialistas sobre una amplia gama de temas, áreas geográficas y especialidades, combinando análisis

conceptual y de tendencias con estudios empíricos y de casos.

Las temáticas cubren desde el tráfico de armas en África Occidental y el crimen organizado en África del Sur, hasta la jihad en la era de la globalización; desde el maoísmo en la India que se globaliza hasta las insurgencias en el sur de Asia; desde el terrorismo en Cachemira hasta los movimientos contra el tráfico de personas. Desde las nuevas estructuras estatales en Sud América a la producción global y protesta local en el Río Uruguay; desde la conexión africana a los desafíos de seguridad en un mundo global unipolar. Desde las bases conceptuales de la globalización, el imperialismo y la violencia a la sociedad civil y las protestas sobre el comercio libre en las Américas y la integración regional como respuesta a la globalización.

Los ensayos son clasificados en tres fases, dominación y fragmentación, desafíos y respuestas, pero al parecer de este comentarista no es una secuencia determinante desde el momento en que algunos podrían leerse en otro orden y mantener el interés del relato. Así por ejemplo, las protestas contra las plantas de celulosa en el lado uruguayo del Río Uruguay por grupos de la sociedad civil local

de Entre Ríos y Gualeguaychú en Argentina muestran tanto una “respuesta” como un “desafío”, en puntos como articular inversión extranjera directa y empresas multinacionales con políticas de gobiernos nacionales y locales, la acción directa y con medidas de fuerza de la sociedad civil local, la reacción del Gobierno nacional, el recurso jurisdiccional a la Corte Internacional de Justicia. En suma, la mutua fecundación de lo global y lo local, lo glocal a que se refieren los autores del ensayo respectivo, Ricardo Gutiérrez y Gustavo Almeida, así como los editores.

Ciertamente, no todos se abocan directamente al lado oscuro y “no civil” de la globalización, pero en todos campean situaciones de conflicto con participación de actores de carácter variado y heterogéneo que son producto o reacción a la realidad y desafíos de la globalización.

¿Qué le otorga unidad al relato? Diversos elementos recurrentes, entre ellos a nuestro juicio los cuatro siguientes:

Primero, la visión no dogmática, ni triunfalista ni censoradora de los editores sobre la globalización. Manuel Castells es citado por estos a partir de su noción de sociedad en red y el énfasis

en las nuevas tecnologías de la información y los efectos políticos que está teniendo para poner en comunicación todo tipo de procesos, también, naturalmente, los del “dark side” y, podemos agregar, los de la primavera árabe y los indignados por distintas causas en el 2011. Sin embargo, también se advierte la huella del sociólogo español con su concepción de globalización como proceso con geometría variable en la que simultáneamente es factor de dinamismo y modernización o de desigualdad, polarización social y retraso relativo, que estructura y desestructura a la vez a las economías, las sociedades y la vida cotidiana.

En esa línea, Heine y Tashkur atribuyen a la globalización actual ciertos caracteres únicos como la rapidez de su diseminación y la intensidad de interacciones en tiempo real. La interdependencia asimétrica y la desigual repartición de los beneficios de la globalización y otros factores generan una situación de incluidos y excluidos que está en el trasfondo de muchos de los movimientos que se mencionan en la ilegalidad o al borde de ella. Así, la movilidad del capital y la inamovilidad del trabajo, ha reducido el poder negociador de los trabajadores organizados,

lo que redundando en desempleo, empleo informal, exceso de oferta laboral, baja en salarios, también caldo de cultivo de situaciones conflictivas.

En general, estos conceptos sobre la globalización se reflejan en los distintos ensayos.

Segundo, el tema específico del “lado oscuro”, las fuerzas negativas que se han soltado como resultado de la compresión del espacio y el tiempo que ha hecho posible las tecnologías modernas. Las fuerzas de la globalización han dejado suelta la infraestructura de la “sociedad no civil” (“uncivil society”) y acelerado el flujo transnacional de terrorismo, tráfico de drogas, crimen organizado y enfermedades como el SIDA. “Sociedad no civil” es un concepto genérico para una amplia gama de elementos amenazadores que han emergido en el espacio entre el individuo y el estado y que se sitúan fuera del control efectivo del Estado. Se fusiona con “el lado oscuro de la globalización” en la medida en que se transnacionaliza.

Los editores citan la lista de Sandro Calvani, de Naciones Unidas, de las actividades criminales del “lado oscuro, que incluyen tráfico de personas, drogas y armas, lavado de dinero y piratería”.

Según estimaciones que citan los editores “el tráfico ilícito puede alcanzar una cifra de entre 1 a 3 trillones de dólares en valor; algunos consideran que puede alcanzar tanto como el 10% del producto global”. Este crecimiento en flujos transnacionales no se ha acompañado de “un crecimiento equivalente en mecanismos de gobernanza global” que puedan controlarlos.

Kirsten Foot en su ensayo sobre “actores y actividades en el movimiento anti tráfico humano” menciona justamente que Heine y Tashkur afirman que se puede argumentar que el tráfico humano es el más oscuro del lado oscuro de la globalización. Para la American Bar Association este sería el crimen internacional de más rápido crecimiento y el tercero más grande después del tráfico de armas y drogas. Incluye comercio de niños, prostitución forzada, trabajos forzados, etc. La autora estudió 300 Organizaciones no gubernamentales y sitios web que informan de diversas actividades tendiente a luchar contra este tráfico en distintas instancias: prevención, alertas, rehabilitación, apoyo al cumplimiento de la ley, diversas formas de intervención, etc.

En tercer lugar, se advierte una necesidad de “acción colectiva”

para hacer frente al lado oscuro de la globalización. Los editores afirman que existe un problema al respecto. “Ningún Estado puede pretender poder enfrentar exitosamente el calentamiento global o los “sindicatos” del crimen internacional”.

Este punto se desarrolla desde distintos puntos de vista. Uno es la responsabilidad histórica que se remonta a tiempos y explotaciones coloniales cuyas consecuencias se siguen sintiendo, problemas de larga data que requieren de la cooperación internacional. El Imperio Británico, según William Coleman en su ensayo sobre “Globalización, imperialismo y violencia”, habría acelerado el proceso de globalización en el siglo XIX “quebrando barreras geográficas políticas y económicas” con puntos de referencia como la cultura británica y las demandas económicas del imperialismo inglés.

Analiza también Coleman, siguiendo en este punto a Hardt y Negri, el imperialismo actual de Estados Unidos, como primera potencia: “ningún Estado-nación, ni aun el más poderoso, tampoco Estados Unidos “puede ir solo” (“*can go it alone*”) y mantener el orden global sin la colaboración de otras potencias mayores...”

Una forma específica de cooperación —la más perfecta dentro del continuo “guerra-conflicto-cooperación-integración”— son los intentos de integración y de integración regional que de alguna manera autoriza la Organización Mundial del Comercio y, específicamente, el GATT 1994, siempre que se reúnan determinadas condiciones en el caso de las áreas de libre comercio y las uniones aduaneras.

El artículo de Luk van Langenhove y Tiziana Scaramagli (la Integración regional como respuesta a la globalización) trata este punto y analiza la integración desde la perspectiva de proyectos, procesos y productos. Los autores mencionan diversos grados de integración como respuestas a la sociedad no civil y las respuestas que diversas organizaciones han dado a la sociedad civil. El caso más detallado es el de la Unión Europea y los “tres pilares” en que basa su acción a partir de Maastricht en 1992, siendo el tercero el de la cooperación policial y judicial en materia criminal y que —a diferencia del pilar de la comunidad europea y comercial que es supranacional, éste tiene carácter intergubernamental. Se pasa revista a programas específicos como Europol y Frontex.

También se mencionan otros órganos de integración regional como ECOWAS de los Estados africanos occidentales, ASEAN del sudeste de Asia, la OEA y su Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, pero más a nivel de planes que de medidas específicas.

Un cuarto eje que recorre el libro dice relación con las fronteras y la actividad transnacional, esto es, la que atraviesa fronteras sin estar controladas por los Estados o sus órganos de política exterior según la ya clásica definición de Keohane y Nye. En algunos artículos como el de Garth Le Pere y Brendan Vickers sobre “La conexión africana” se menciona el ideal de la globalización como “el mundo sin fronteras” (“borderless world”), un proceso que se caracteriza por interconexiones e interconectividades “con un número creciente de actores” que tratan de determinar resultados a través de un amplio rango de actividades transnacionales. Estos actores transnacionales formulan demandas y compiten por recursos, mercados y legitimidad y según los autores “se comprometen a menudo en temas que otrora correspondían al dominio tradicional o exclusivo de los Estados”.

Estos mismos procesos continúan estos ensayistas “facilitan una economía política global de ilegalidad”. La globalización “no solo ha llegado a ser el vector esencial en la emergencia del crimen transnacional organizado, sino que ha fortalecido su tejido operacional a través de la facilitación de los viajes internacionales, la liberalización de las políticas de emigración, la expansión del comercio internacional, la difusión de los sistemas comunicacionales de alta tecnología y la desregulación de las redes financieras internacionales”. Es una constante a lo largo de los casos que se relatan la combinación de actividades lícitas e ilícitas, la utilización delictual de los canales legítimos de intercambio.

Le Pere y Vickers señalan diversos focos en que el África subsahariana con 770 millones de habitantes y millones de desempleados y subempleados en cuadros extremos de pobreza y subdesarrollo, donde “la criminalidad y las conductas antisociales se incuban y multiplican fácilmente”. Los autores hacen un “mapping” de los flujos financieros ilícitos en África facilitados por la crisis de gobernanza de los Estados africanos en general y la debilidad institucional para regular el comercio.

Como puede apreciarse, la gran variedad de temas y la profusión de datos no hace fácil una reseña de cada una de las materias tratadas, por lo que aludiremos selectivamente a algunos puntos.

Los distintos problemas políticos, de seguridad y de tráfico ilícitos que se tratan cruzan un amplio espectro geográfico. Sin embargo hay áreas que aparecen como focos recurrentes de conflicto internacional, entre ellos Palestina-Israel y Pakistán-Afganistán, el “epicentro” de la confrontación entre los Estados Unidos y sus antagonistas, en una situación de conflicto casi perpetuo con profusión de “causas” y “efectos”, según el provocador análisis de M.J. Ackbar sobre “Desafíos a la seguridad en un mundo unipolar globalizado”.

El propio Ackbar invita a la polémica al mencionar que en su opinión el Presidente George W. Bush habría “invadido el país equivocado” con su incursión en Irak y que el resultado de esas políticas ha sido impensado y no intencionado, la transformación de Irán en una potencia regional.

Un punto que queda abierto es el de “terrorismo” y “militancia armada” como lo denomina Rekha Chowdhari en su ensayo sobre

“Terrorismo y movimiento político en Cachemira”. La cientista política examina la definición de terrorismo del departamento de Defensa de Estados Unidos como “el uso ilegal de la fuerza contra personas o propiedades para intimidar o coaccionar gobiernos, poblaciones civiles o cualquier segmento de ellos, persiguiendo objetivos políticos o sociales”. Para Chowdhari esta conceptualización convierte al terrorismo en un fenómeno “ahistórico”, se lo abstrae del tiempo y de la historia. Recuerda el autor que hasta los años ochenta el término era usado en la nomenclatura de los movimientos de resistencia.

Un ensayo interesante y también provocador es el de “Nuevas estructuras estatales en América del Sur” de Edgardo Lander quien analiza las transformaciones constitucionales y políticas en Venezuela, Bolivia y Ecuador. El autor trata “de los múltiples significados de democracia, sociedad civil y ciudadanía” en la región y lo que estima la naturaleza “colonial y Eurocéntrica de la democracia liberal” en el continente. Menciona “las guerras culturales” que han existido en la región y las “consecuencias severas para los pueblos indígenas y afrodescendientes”. Sin duda, pasó demasiado tiempo para que

asumiera la presidencia de su país, Bolivia, un indígena, Evo Morales.

En este contexto señala el ensayista que mientras en países como Chile, Uruguay, Argentina y Brasil los líderes —aún los socialistas— no cuestionan “los confines de la democracia liberal capitalista”, otros como Venezuela, Ecuador y Bolivia intentan ir “más allá de los límites de la democracia liberal”.

El cientista social Edgardo Lander transcribe textos constitucionales y legales de los tres países sobre la democracia participativa. En el caso de Venezuela, el artículo 70 de la Constitución, que señala diversas formas de manifestaciones del pueblo en el ejercicio de su soberanía política: “votación para llenar funciones públicas, referéndum, consultas de opinión pública, revocación de mandato, iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, foro abierto y encuentros de ciudadanos cuyas decisiones serán vinculantes, entre otras”.

Sin duda que el ensayo entrega herramientas para el análisis y el debate. Un punto que parece contradictorio con otros ensayos del libro es el relativo a la “sociedad civil”. El autor le da un significado que vincula la “aso-

ciación de la sociedad civil” con la idea de ser “civilizado” y un contenido “racista”. Señala “que en el discurso político venezolano actual, “sociedad civil” significa oposición de clase media y alta al gobierno de Chávez”.

Dicho concepto resulta muy coyuntural comparado, por ejemplo, con la acepción del mismo término de Marisa von Bulow en su ensayo sobre “Sociedad civil y protestas comerciales en las Américas”, en que se refiere a las organizaciones de la sociedad civil como “actores políticos independientes de los partidos políticos y del Estado, que buscan conformar las reglas (formales e informales) que gobiernan la vida social”.

Resulta sugerente la lectura del ensayo del cientista político Ajay K. Mehra sobre “Maoísmo en la India en globalización”. La persistencia del “naxalismo”, la política “maoísta” revolucionaria en la India “después de seis décadas de política parlamentaria, en una paradoja visible” en una India democrática. El autor se pregunta por las razones de esa paradoja y señala que las “complejidades de esta variante de la política está enraizada tanto en las realidades económicas del país como en su estructura social

estratificada”. El autor traza una línea histórica y acota que luego de la fusión de varios grupos maoístas entre 1999 y 2003, el naxalismo ha tenido “un cambio paradigmático”, se ha expandido, en una situación “complicada por la globalización”.

También resultan inquietantes en el artículo de Nasra Hassan sobre “La jihad en la era de la globalización” las entrevistas a jihadistas que sostienen un esquema de doble vía, en constante cambio entre lo global y lo eterno, por una parte y el aquí y el ahora por otra. Los editores en la parte final del libro aluden al ensayo de esta autora y recalcan los paralelismos entre la cultura musulmana y las redes globales. Para Heine y Tashkur, en sus conclusiones, “la jihad moderna se presta para lo mejor y lo peor de la globalización”.

¿Qué podría faltar en este libro? Posiblemente en un próximo trabajo de los editores podría incluirse el caso de México, los carteles que operan, Estado Unidos como centro de consumo, las políticas en vigor.

En lo conceptual cabría mencionar que mientras la globalización está bien enfocada como proceso y es posible hablar actualmente de sistema global no existe aún a nuestro juicio una sociedad

global en el sentido de objetivos y principios comunes e institucionalidad global. Justamente, Carlos Peña en un artículo reciente publicado en el Cuaderno X del Foro Valparaíso señala que si algo caracteriza la globalización “es la falta de la estructura política”. En ese contexto, creo que más de una realidad de las descritas en el libro puede ser mejor entendida con aplicación del concepto de “sistema internacional” en su acepción de “conjunto de interacciones entre actores políticos internacionales bajo ciertas formas de control”. Los editores reconocen que algunas metas globales solo pueden ser obtenidas actualmente por instituciones

internacionales, en ausencia de las propiamente globales. En ese punto la noción de sistema internacional, puede ser el punto de partida, la base contextual, más amplia, que conduzca a soluciones globales.

Finalmente, la voluntad expresada por los autores al final de este notable libro: “la sociedad civil es más necesaria que nunca para que se ilumine la visión crítica del lado oscuro de la globalización, precisamente para que lo bueno de la globalización triunfe y los efectos negativos se mitiguen.

Raúl Allard N.

www.cries.org



El sitio en Internet de la

Coordinadora Regional de Investigaciones
Económicas y Sociales

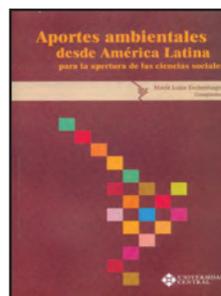
Toda la información sobre las actividades, programas, proyectos
y publicaciones de CRIES en Latinoamérica y el Gran Caribe, a
su alcance desde cualquier parte del mundo.



Aportes ambientales desde América Latina para la apertura de las ciencias sociales

María Luisa Eschenhagen (Comp.)

Bogotá: Ediciones Universidad Central, 2010. 239 p.



Los problemas ambientales son generalmente percibidos como externalidades (lo cual implica su carácter inesperado) y su abordaje y tratamiento son asignados a las ciencias duras y aplicadas. Sin embargo, su complejidad ha demostrado que sin considerar el factor social será imposible solucionarlos.

Desde la década de los años 1970 surgen en las ciencias sociales reflexiones y propuestas teóricas más explícitas y decididas, que incluyen o se dedican a comprender la "dimensión ambiental". Estos esfuerzos los realizan en general personas que o bien resultan, por ello, muchas veces ignoradas por sus propias disciplinas, o bien terminan dirigiéndose a la búsqueda de soluciones específicas e instrumentalistas para enfocar políticas determinadas y/o aisladas, sin preocuparse de manera más integral y profunda por las causas sociales de los problemas ambientales; esta última opción ha hecho que aparezcan áreas de conocimiento como la economía ambiental, la gestión y administración ambiental, el derecho ambiental, etc., con aproximaciones pragmáticas al tema.

Surgen entonces varias preguntas: ¿este tipo de abordaje es suficiente?, ¿las soluciones planteadas son satisfactorias y sirven a largo plazo?, ¿se pueden solucionar problemas con las mismas racionalidades que los generaron?, ¿pueden las ciencias sociales seguir utilizando las mismas bases epistemológicas y los mismos marcos teóricos al considerar, pen-

sar e incluir la dimensión ambiental?, ¿cómo cambiarían las ciencias sociales si se piensan desde la vida, desde "lo" ambiental?

En este libro el lector encontrará aportes de destacados autores latinoamericanos desde la filosofía, la ecología política, la educación ambiental, la antropología y la historia; contribuyen así estos autores a la reflexión sobre la importancia de las ciencias sociales para entender y abordar los problemas ambientales de manera más amplia e integral.

El momento político de América Latina

Enrique Iglesias, Rosa Conde y

Gustavo Suárez Pertierra (Eds.)

Madrid: Siglo XXI de España Editores S.A., 2011.

632 p.



A comienzos de esta década algunos países de América Latina ya han celebrado sus bicentenarios de la independencia y otros más se disponen a hacerlo en los años venideros. Por ello, la Fundación Carolina, la Secretaría General Iberoamericana y el Real Instituto Elcano coincidieron en que era un momento oportuno para hacer un repaso de la situación actual de la región, con el doble objetivo de saber dónde nos encontramos y de poder valorar las evoluciones futuras del continente americano.

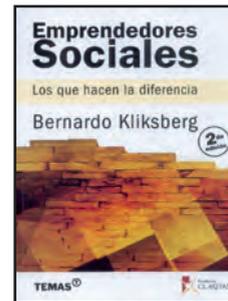
En los últimos años se han producido importantes cambios en América Latina. Buena prueba de ello es que, frente a la crisis económica y financiera internacional, la mayoría de los países latinoamericanos han resistido en inmejorables condiciones. Sin embargo, todos los procesos políticos, económicos y sociales llevados a cabo han evidenciado que los distintos países latinoamericanos han tomado su propio rumbo y, más que converger en torno a un modelo o un proyecto común, las distancias entre ellos han aumentado.

De ahí que el presente volumen aborde una doble aproximación: general, por un lado, y con los estudios de caso nacionales, por otro. De este modo se pretende que el libro tenga un planteamiento claramente comparativo, única forma de entender cómo están funcionando la unidad y la diversidad en una coyuntura como la actual. Para ello se ha contado con la participación de destacados analistas, académicos, políticos y escritores que aportan su particular punto de vista sobre el pasado reciente y el momento actual de cada uno de los países de la región.

**Emprendedores Sociales.
Los que hacen la diferencia**

Bernardo Kliksberg

Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 2011.162 p.



“El mundo atraviesa hoy una de las crisis más profundas de su historia. Los principales paradigmas de nuestra convivencia social, política y económica están en discusión. No es para sostener un discurso tremendista que hacemos esta afirmación, sino por la necesidad de orientar las respuestas que cada uno de nosotros y todos en conjunto, según el lugar que ocupamos y el rol que desempeñamos, tenemos la responsabilidad de producir frente a la realidad actual.

En líneas generales, tanto el discurso empresarial como el académico presentaron al Mercado como un sector capaz de asegurar los niveles necesarios de equidad y de justicia social. Este objetivo, que por cierto nadie ha podido demostrar empíricamente, sigue siendo una quimera.

Hoy, tanto el Estado como el Mercado necesitan del empuje y la visión innovadora de los emprendedores sociales para generar espacios donde puedan canalizarse desde la demanda de más y mejor democracia real, hasta el clamor por el cuidado del planeta y el acceso a condiciones de vida dignas para millones de personas que padecen hambre, pobreza y exclusión.

En esta dirección se orienta el libro del Dr. Bernardo Kliksberg y la experiencia que la Fundación Claritas realiza desde 2007 a través de su Escuela de Emprendedores Sociales.

Es deseable que estas páginas alienten el espíritu transformador y la pasión por el hacer que caracterizan al emprendedurismo social, para que los grandes desafíos que presenta el mundo actual encuentren respuestas éticas e innovadoras que contribuyan a la construcción del bien común”.

Por los derechos. Mujeres y hombres en la construcción colectiva

*Elizabeth Jelin, Sergio Caggiano
y Laura Mombello (Eds.)*

Buenos Aires: Nueva Trilce, 2011. 240 p.



Este libro es parte de un programa de trabajo de investigación sobre ciudadanía y derechos humanos. El foco está puesto en el papel que tienen los movimientos sociales en la formulación y expresión colectiva de las demandas ancladas en los derechos, que pueden estar reconocidos en abstracto en las normativas internacionales y en la del país, pero cuya concreción requiere la intervención activa de actores sociales y movimientos colectivos. Después de presentar una discusión conceptual de la noción de ciudadanía y el accionar de los movimientos sociales, el libro centra la atención en tres campos de acción colectiva significativos en la Argentina contemporánea: los derechos sexuales y reproductivos, los derechos de los/as inmigrantes, y demandas ligadas al entramado ambiental-indígena. El enfoque incorpora una perspectiva de género en los tres casos estudiados.

Existen movimientos que, reclamando derechos específicos (como el agua la tierra, o el acceso a ciertos servicios públicos), refuerzan al mismo tiempo y de manera contradictoria las ideologías y prácticas

sexistas más desiguales. La presencia y los lugares de las mujeres en la actualidad colectiva es una primera indicación, pero no es suficiente. Un segundo plano es la forma en que los reclamos y demandas, así como articulaciones con las instituciones estatales, toman en cuenta intereses y necesidades diferenciados de hombres y mujeres. El análisis muestra cómo los marcos interpretativos y encuadres en que formulan las demandas son siempre marcos generizados. Esta publicación recupera un trabajo conjunto los actores involucrados en la lucha por los derechos en sus diferentes versiones y complejidades. Los diálogos y debates han sido fundamentales para plantear estas cuestiones.

Cuba en tiempos de cambios

*José Antonio Alonso, Francesc Bayo
y Susanne Gratius (Coords.)*

Madrid: Editorial Complutense S.A., 2011. 181 p.



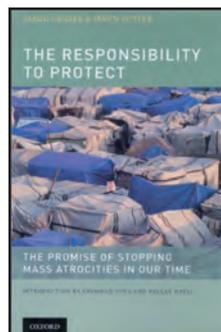
Cuba parece estar viviendo un periodo de notable importancia para su futuro. Enfrentada a una severa reforma de su modelo económico y social, y emplazada a redefinir el marco de sus relaciones internacionales, en un entorno de crisis económica y de cambio profundo en el escenario mundial. También para la comunidad internacional es momento de analizar las reformas en Cuba y pensar el marco de relaciones más adecuado para facilitar los procesos de cambio en la isla.

Un grupo de destacados especialistas de ambos lados del Atlántico analizan tanto las claves de la reforma económica como el marco de las relaciones internacionales en que se inscribe la isla. Tratando de huir del simplismo y del apasionamiento ideológico, los autores logran ofrecer un diagnóstico meditado de los factores de cambio que están incidiendo sobre la realidad cubana, apuntando a sus principales desafíos de futuro. Un libro que interesará a analistas de las relaciones internacionales, iberoamericanistas y al gran público que sigue la realidad internacional y la de ese país caribeño.

The Responsibility to Protect. The Promise of Stopping Mass Atrocities in Our Time

Jared Genser y Irwin Cotler

New York: Oxford University Press, 2012. 412 p.



Including perspectives from a diverse group of experts, The Responsibility to Protect makes an important contribution to the growing scholarship about this new and evolving doctrine. At the same time, however, the case studies in the book illustrate the painful reality of the large gap between the world's stated commitment to halting mass atrocities and its ongoing practice. Ultimately, it recommends a series of practical steps that should be taken by the international community to bring its promise to fruition. —The Honourable Romeo A. Dallaire, Senator (Canada) and Lieutenant General (Ret.)

People Building Peace 2.0

Gabriëla Vogelaar (Ed.)

The Netherlands: Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), 2011. 145 p.



People Building Peace 2.0 contains stories of peace from all around the world, and reflects on the relationship between peacebuilding and new media, and the internet in particular. It includes several articles about this evolving relationship, and features the 25 winning stories of the online contest "The Stories of Peace Challenge", that were sent in online via the Peace Portal. The Peace Portal is a unique online platform for the peacebuilding community and is an initiative of the Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict.

Las mujeres cuentan: Informe de seguimiento sobre la aplicación de la Resolución 1325 en España

Manuela Mesa

*Madrid: Fundación Cultura de Paz – Ceipaz, 2011.
44 p.*



En este informe se analizan las acciones llevadas a cabo por el gobierno español para la implementación del Plan de Acción de la Resolución 1325 sobre mujer, paz y seguridad. Este informe es una versión ampliada del Estudio realizado por CEIPAZ para la Global Network of Women Peacebuilders (GNWP) con sede en Nueva York, que ha realizado un seguimiento del grado de aplicación de la Resolución 1325 en diversos países como Nepal, Afganistán, Burundi, Canadá, la República Democrática del Congo (RDC), Fiyi, Nepal, Países Bajos, Filipinas, Ruanda, Sierra Leona y Uganda . Este año se incluye el caso de España y Nepal, entre otros. Los resultados del informe han sido presentados ante Naciones Unidas, con motivo de la celebración del undécimo aniversario de la aprobación de la resolución.

Una nueva política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina

Pedro Morazán, Antonio Sanahuja y Ayllón Bruno
*Bruselas: Dirección General de Políticas Exteriores,
Departamento Temático de la Unión Europea*



El presente Estudio contiene un análisis de los principios claves de la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina. De particular importancia son los siguientes temas: i) La relevancia de la cooperación con países de renta media y especialmente con los de América Latina y el Caribe, ii) Los objetivos que debe

perseguir la cooperación al desarrollo de la UE con América Latina y el Caribe, iii) El alineamiento del proceso de la integración regional con la amplia gama de realidades y estrategias existentes en América Latina y el Caribe, iv) La promoción de las políticas de cohesión social como uno de los ejes de la política al desarrollo de la UE. v) Las estrategias complementarias entre la política para el desarrollo de la UE y la cooperación sur-sur.



**Papeles de relaciones ecosociales
y cambio global**

Papeles de relaciones ecosociales y cambio global

Nº 116, 2011/12

Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial)



Papeles de relaciones ecosociales y cambio global es una revista trimestral publicada desde 1985 por el Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial), perteneciente a la Fundación Hogar del Empleado (FUHEM). Con una mirada multidisciplinar, la revista aborda temas relacionados con la sostenibilidad, la cohesión social y la democracia, con la paz como eje transversal de análisis.

Este número la revista presenta como tema central: “Límites de nuestra democracia, formas de contestación”.

**Revista de Economía
y Comercio internacional**

Revista de Economía y Comercio internacional

Año 1, Nº 1, Marzo de 2011

Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos



El Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos es una organización sin fines de lucro, orientada a difundir y profundizar el conocimiento de las Relaciones Internacionales y a fomentar un espacio abierto para el debate y el intercambio de ideas. Inició sus

actividades en abril de 2010, publicando hasta la fecha numerosos artículos y documentos de investigación. GEIC es una iniciativa llevada a cabo por jóvenes profesionales, de carácter plural y sin ataduras ideológicas. La Revista de Economía y Comercio internacional es una publicación semestral, sin ataduras ideológicas, que pretende aportar con eficiencia e idoneidad al desarrollo de la disciplina, acorde a los objetivos del GEIC de fomentar un espacio abierto para el debate y el intercambio de ideas.

Revista Envío

Revista Envío

2012, Enero – Febrero, N° 358-359

Universidad Centroamericana (UCA)



“Envío es una publicación mensual de la Universidad Centroamericana de Managua, Nicaragua”. En esta oportunidad, la revista presenta sus artículos agrupados de la siguiente manera; Nicaragua: Reestreno con contradicciones adentro y afuera; Dora María Téllez: “Se requiere de unidad nacional para enfrentar a Ortega”; ¿Cómo hicieron el fraude?; Genoma humano: Invitados a leer el “libro de la vida”. Guatemala: El primer discurso de Otto Pérez Molina. México: El Movimiento por la Paz y las respuestas de la guerra. El Salvador: Mapa de los medios de comunicación.

DEF. Una mirada actual a los temas que vienen

DEF. Una mirada actual a los temas que vienen

Año 7, N° 78, Febrero de 2012

Taeda Contenidos



“En la Argentina, existe un arraigado prejuicio que con el tiempo se convirtió casi en un mito inexpugnable. El lugar común que dice que las empresas estatales no pueden ser

eficientes. Se asume generalmente que una entidad de este tipo en manos del Estado es sinónimo de déficit, discrecionalidad y corrupción. Invap desmiente todo lo dicho: es estatal, es eficiente, genera utilidades y, como si fuera poco, no recibe fondos públicos.

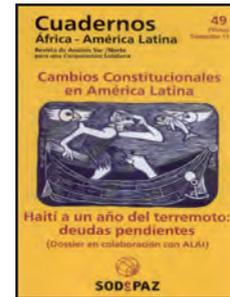
Con todo eso, la firma es una de las embajadoras del perfil científico y tecnológico que hoy tiene la Argentina en el mundo. Una compañía competitiva a nivel internacional que genera un muy alto valor agregado y que es capaz de brindar soluciones tecnológicas en el área espacial, nuclear, industrial o médica”.

Cuadernos África - América Latina

Cuadernos África - América Latina

Nº 49, Primer semestre 11,

Editorial Sodepaz



A comienzos del siglo XXI la revolución y el socialismo han comenzado a hablar en castellano y en las lenguas aborígenes del continente americano. Y es que los procesos sociales y políticos que se están desarrollando en la América Latina de nuestros días, constituyen el esfuerzo más importante de las últimas décadas para superar las limitaciones e injusticias de los sistemas económicos liberales, y recuperar la soberanía nacional frente a la hegemonía imperialista de los EE.UU. y sus aliados de la OTAN.

Esa evolución histórica viene acompañada de una intensa labor legislativa, que intenta reflexionar sobre la naturaleza de la democracia e impulsar el poder popular hacia formas participativas de decisión política. En este número la revista muestra una panorámica de algunos hitos importantes del nuevo constitucionalismo latinoamericano.

Al lado de los esperanzadores anuncios de una nueva era para la humanidad, más justa y solidaria, se están produciendo terribles situaciones de abandono y opresión, toleradas o incluso fomentadas en cierto sentido por los guardianes del orden mundial. En ciertos aspectos el caso más grave es Haití. La segunda parte de la revista, realizada en

colaboración con la Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), trata la catástrofe humanitaria de Haití.



Raúl Allard N. Abogado de la PUCV. Máster en Derecho Comparado, Southern Methodist University, y Diploma de Postgrado en Asuntos Públicos e Internacionales, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Universidad de Princeton, EE.UU. Profesor, asesor, directivo y académico en diversas instituciones públicas, privadas e internacionales. Ex Rector y actual Consejero Superior de la PUCV. Ex Subsecretario de Educación y Ex Director Nacional de Aduanas.
e-mail: rallardn@vtr.net

Ricardo Arredondo es Doctor en Derecho (UBA), Master of Laws (LSE) y Abogado (UNT). Es autor de *Intervención humanitaria y responsabilidad de proteger: ¿hacia un nuevo paradigma de protección de los derechos humanos?*. Buenos Aires : Catálogos, 2012.
e-mail: arredondo.ricardo@gmail.com

Graziene Carneiro de Souza é mestranda do curso de Pós-Graduação de Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança da Universidade Federal Fluminense (UFF). Atualmente, é pesquisadora em temas relacionados a intervenções militares e Responsabilidade de Proteger, e estagiária do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas (DPKO, OO), em Nova Iorque, EUA.
e-mail: cgraziene@gmail.com

Juan José Lucci. Licenciado en Ciencias Políticas y Gobierno, Universidad Torcuato Di Tella. Licenciado en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella. Candidato a Máster en Economía, Universidad de San Andrés. Es asesor en el Congreso de la Nación de Argentina y oficial del programa de la “Responsabilidad de Proteger” en la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
e-mail: jjlucci@cries.org

William R. Pace is the Executive Director of the WFM-Institute for Global Policy, a founding Steering Committee member of both the International Coalition for the Responsibility to Protect and the Coalition for the International Criminal Court. In his commentary below, Mr. Pace discusses the vital role civil society has played in consolidating support for the principles of the Responsibility to Protect (RtoP, R2P) and furthering the norm's implementation. He also examines the preventive capacity and existing entry points for civil society consultation of regional fora in Central and South America and the Caribbean.
e-mail: pace@wfm-igp.org

Gilberto M. A. Rodrigues, PhD, ha sido investigador visitante Fulbright en la Universidad de Notre Dame. Profesor del Doctorado en Derecho en la *Universidade Católica de Santos*, miembro del *Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos (GAPCon/UCAM)* y del *Con-Soc/BID*, en Brasil. Integra la Junta Directiva de CRIES y actúa en la ICRtoP. Autor del capítulo sobre América Latina y el Caribe del libro *Responsibility to Protect. The Promise of Stopping mass atrocities in our time* (Genser, J., Cotler, I, Ed., Oxford University Press, 2011) y co-autor, con Andrés Serbin, de *The Relevance of the RtoP for Latin America and the Caribbean Region: Prevention and The Role of Civil Society, GR2P* (Australia), vol.3, No. 3, pp. 266-285, 2011.
e-mail: professor@gilberto.adv.br

Thiago Rodrigues é doutor em Relações Internacionais pela PUC-SP, Brasil, com estágio doutoral no Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL)/Université de la Sorbonne Nouvelle, França. É professor no Departamento de Relações Internacionais e Estudos Estratégicos do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF), Brasil. Na UFF é um dos coordenadores do Laboratório de Estudos sobre Política Externa Brasileira (LEPEB) e é pesquisador no Núcleo de Sociabilidade Libertária (Nu-Sol/PUC-SP). Publicou, entre outros, *Guerra e política nas relações internacionais* (2010), *Narcotráfico, uma guerra na guerra* (2012 2ª edição).
e-mail: thiagofasm@gmail.com

Pablo César Rosales Zamora. Estudiante de los últimos ciclos de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha trabajado en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú en la

Dirección de Estudios y Estrategias de Política Exterior (2011).

e-mail: pablo.rosalesz@pucp.pe

Juan Carlos Sainz-Borgo. Abogado, Especialista en Derecho Internacional y Doctor en Derecho por la Universidad Central de Venezuela. M.Sc. por la Universidad de Oxford. Investigador con rango de Profesor Asociado del Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela. Actualmente Profesor Asociado y Jefe del Departamento de Derecho Internacional y Derechos Humanos de la Universidad para la Paz, Naciones Unidas. Costa Rica.

e-mail: jsainz@upeace.org

Legler Thomas es Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, e investigador del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Ha publicado ampliamente sobre los temas del multilateralismo en el Hemisferio Occidental y la promoción interamericana de la democracia.

e-mail: thomas.legler@uia.mx

Alfredo Toro Carnevali se desempeña actualmente como diplomático en la Misión Permanente de la República Bolivariana de Venezuela en las Naciones Unidas, Nueva York. Es licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad de Georgetown y posee una maestría en políticas y administración pública de la London School of Economics and Political Science. Se ha desempeñado como profesor de postgrado en la Universidad Central de Venezuela y actualmente trabaja en su tesis de Doctorado en Ciencias Políticas de la misma casa universitaria. Es autor de numerosos artículos en las áreas de teoría política y relaciones internacionales.

e-mail: alfredotoro1@gmail.com

NORMATIVAS

SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN *PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

NORMATIVAS DE *PENSAMIENTO PROPIO* PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico o en disquete en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro en cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN
PENSAMIENTO PROPIO

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

PENSAMIENTO PROPIO'S RULES
FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- 1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically or in diskette, in single-paced Word format.
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM PENSAMENTO PRÓPRIO

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

NORMAS DA PENSAMENTO PRÓPRIO PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico ou em disquete como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorporados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.



PENSAMIENTO PROPIO

Publicación trilingüe de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe

Pensamiento Propio es una publicación semestral de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048)

Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4372-8351

info@cries.org - www.cries.org

SUSCRIPCIÓN ANUAL (DOS NÚMEROS)

Centroamérica, México y el Caribe	US\$ 30
EE.UU., Canadá y América del Sur	US\$ 31
Europa, Asia y Australia	US\$ 36

COMPLETE EL SIGUIENTE CUPON Y ENVIÉLO A
CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Renovación Nueva A partir de _____



Use máquina o letra imprenta

Adjunto cheque N° _____

Del banco _____

Por la cantidad de _____ Fecha _____

Nombre _____

Dirección _____

Ciudad _____ Estado _____

Código Postal _____ País _____

Correo electrónico _____

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), fundada en 1982, es una red de centros de investigación, organizaciones no-gubernamentales, asociaciones profesionales y fundaciones, que promueven la investigación económica y social en América Latina y el Gran Caribe.

El propósito de CRIES apunta a la profundización de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en la formulación e implementación de políticas públicas, así como en la promoción de una agenda para la integración comercial, social, política y cultural de América Latina y el Gran Caribe.

En la actualidad CRIES cuenta con más de 70 instituciones nacionales y regionales que participan en diversos programas de investigación e incidencia a nivel subregional y regional, orientados a fomentar la creación de un modelo regional de desarrollo social equitativo, participativo y sostenible de cara al nuevo milenio.

The Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) established in 1982, is a research center, non-profit organization, professional association and foundation network to promote economic and social research in Latin America and Great Caribbean.

CRIES purpose is headed towards the deepening of civil society participation in regional integration processes, and the formulation and implementation of public policies, as well as the agenda promotion for integrating Latin America and Great Caribbean's commercial, social, political and cultural integration.

CRIES at present has more than 70 national and regional institutions that take part of various research and incidence programs at sub-regional and regional levels, oriented towards fomenting the creation of a fair, participative and sustainable social development regional model facing the new millennium.

A Coordenadoria Regional de Pesquisas Econômicas e Sociais (CRIES), fundada em 1982, é uma rede de centros de pesquisa, organizações não-governamentais, associações profissionais e fundações que promove a pesquisa nas áreas econômica e social na América Latina e Grande Caribe.

O propósito da CRIES aponta para o aprofundamento da participação da sociedade civil nos processos de integração regional, na formulação e implementação de políticas públicas e na promoção de uma agenda para a integração comercial, social, política e cultural da América Latina e Grande Caribe.

Atualmente, a CRIES conta com a participação de mais de 70 instituições nacionais e regionais em diversos programas de pesquisa e de incidência nos níveis sub-regional e regional, cujo objetivo é fomentar a criação de um modelo regional de desenvolvimento social equitativo, participativo e sustentado para encarar os desafios do novo milênio.



Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) , Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org

WWW.CRIS.ORG